

Werken aan Europa's relevantie

Dick Benschop

Drs. D.A. Benschop is staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De beleidsagenda van de Europese Unie is in beweging, meer dan de institutionele agenda. De politiek-inhoudelijke dynamiek is groot en dat zal nog wel even zo blijven. De lat ligt hoog en lijkt sinds 11 september nog hoger gelegd. Europa ontwikkelt zich met horten en stoten, maar vanuit historisch perspectief razendsnel op terreinen als justitie en politie, veiligheids- en defensiebeleid, de monetaire unie en de doorwerking daarvan in het sociale en economische beleid, de ontwikkeling van een Europese kenniseconomie en internationaal milieubeleid.

Maar op institutioneel gebied nemen we maar heel schoorvoetend nieuwe stappen. De perikelen rond de totstandkoming van de verdragen van Amsterdam en van Nice laten zien dat de institutionele stappen waarover overeenstemming mogelijk is, kleiner worden. Dat gaat wringen. Want nu de Europese Unie mede onder invloed van de mondialisering meer verantwoordelijkheden krijgt toegeschoven en zich meer tot een politieke unie ontwikkelt, wordt aanpassing van de manier waarop zij functioneert ook urgenter. Zeker nu het aantal toetredende landen de komende jaren in de dubbele cijfers loopt.

In de discussie over de toekomst van Europa zullen we allereerst de vragen oppikken die in Nice zijn geagendeerd voor nadere bespreking, komend jaar in de zogeheten Conventie en vervolgens in een nieuwe verdragsherziening die uiterlijk in 2004 zal zijn afgerond. Het gaat zoals bekend om het handvest van grondrechten, vereenvoudiging van de verdragen, het nader bepalen van bevoegdheden tussen EU en lidstaten, en de rol van de nationale parlementen.

Maar daarmee zijn we er niet. Het centrale thema in dit debat wordt legitimiteit en democratie. Europa is nog niet van de burgers – in ieder geval niet in hun perceptie. Dat heeft een onverbloemde analyse van toenmalig EU-voorzitter België voor de Europese Raad van Laken nog eens duidelijk gemaakt:

'de burger... ziet niet langer een verband tussen de grote doelstellingen van de Unie en het dagelijks optreden van de Unie, die hij logheid, starheid en vooral een gebrek aan transparantie aanwrijft. [De Unie] laat zich te weinig in met zijn concrete bekommernissen terwijl diezelfde Unie zich te veel, tot in details,

bemoeit met zaken die van nature beter aan de gekozenen van de lidstaten en de regio's kunnen worden overgelaten.'

Daarin ziet de burger

'een heuse bedreiging van zijn identiteit... Misschien nog het belangrijkste: hij vindt dat alles te veel in besloten cenakels bedisseld wordt, boven zijn hoofd, zonder echte democratische controle.'

Daarom is het zaak dieper in te gaan op de vraag wat voor de Europese Unie de geschiktste vorm van democratisch bestuur is.

Dat is een moeilijke vraag, alleen al omdat er niet zoiets is als een natuurlijke Europese politieke arena, een gemeenschappelijke Europese politieke cultuur, hoezeer de mondialisering ons ook confronteert met het feit dat we in Europa veel gemeenschappelijke waarden delen. De opkomst bij Europees verkiezingen stelt steeds weer teleur. Het Europees Parlement ontbeert een gemeenschappelijk publiek domein waar het zijn legitimiteit en handelen effectief op kan baseren en aan kan toetsen en weet zich daardoor soms nog geen raad bij politieke stellingname. Het Europese publieke domein is nog opgebouwd uit nationale deelterreinen en een grensoverschrijdende Europese pers van belang bestaat niet. Timothy Garton Ash gaf eerder dit jaar al aan hoe curieus het is dat hij zijn grootste geïnteresseerde lezerspubliek in Europa nu eenmaal bereikt door te publiceren – nota bene over de toekomst van de EU – in de *New York Review of Books*.

Arend Lijpharts bespiegeling is een welkome en knappe aanzet om op het vraagstuk van een democratisch Europa een aantal voors en tegens af te wegen. Lijphart adviseert de architecten van de Europese politieke unie de democratische vormgeving ervan nauw te laten aansluiten bij de Europese tradities. Daar ben ik het mee eens. Deze tradities laten zich volgens Lijphart vervolgens relatief eenvoudig omschrijven als in meerderheid de combinatie van het principe van *evenredige vertegenwoordiging* voor de legislatieve macht en een *parlementair stelsel* voor de relatie van die macht met de executieve. Daarom moet de Europese Unie zo'n bestuur krijgen, redeneert hij. Geen directe verkiezing van een Commissievoorzitter, geen districtenstelsel.

Ik kan zo stellig niet zijn, omdat voor mij het wezenskenmerk van Europa zijn diversiteit is. Die manifesteert zich op twee manieren. Ten eerste kan men diversiteit 'horizontaal' opvatten. Een politiek systeem waarmee de meerderheid van de huidige lidstaten vertrouwd is, hoeft daardoor niet automatisch het meest geëigende te zijn voor de Unie zelf. In het mozaïek dat Europa is, vind ik relatieve frequentie geen doorslaggevend argument voor absolute toepassing – zeker niet wanneer uitzonderingen als Frankrijk, Groot-Brittannië en Finland meer dan honderd miljoen burgers bestrijken. Wel interessant om te zien dat Lijphart stelling neemt tegen 'first past the post'-systemen, maar het principe daarvan zelf toepast: hij geeft zijn favoriete politieke model op getsalsmatige gronden de vanzelfsprekende voorkeur boven andere. Overigens, wanneer de Unie binnen een paar jaar nieuwe toetreders heeft opgenomen, zullen nog meer lidstaten een afwijkende traditie kennen.

Naast die 'horizontale' diversiteit bestaat er ook nog een 'verticale'. We richten iedere bestuurslaag weer anders in, en met reden. De Europese Unie – die ik overigens niet zozeer een vierde bestuurslaag zou willen noemen, omdat zij op nationaal, regionaal en lokaal niveau direct ingrijpt – is geen kopie van een nationale staat. Het Europese project is tot nog toe een politiek unicum en dat vereist waarschijnlijk bestuurlijke oplossingen die enig zijn in hun soort. Daarom moeten we ons niet alleen maar richten op het kopiëren van vormen van nationaal bestuur. Europa moet zichzelf uitvinden.

Zoekrichtingen

Bij het zoeken naar oplossingen is het vooral van belang de discussie dicht bij de werkelijkheid te houden. Wanneer de wetenschappelijke theorie en verbeeldingskracht voortborduren op de praktijk, stijgt daarvan de politieke waarde. Zo is Lijpharts 'simple definition of stable democracy – continuous democratic rule for 20 years' wat mij betreft onbruikbaar: zo'n definitie bestrijkt wel staten met explosieve omgevingsfactoren als Israël en Papoea Nieuw-Guinea, en juist niet stevige nieuwe democratieën als Slovenië en Litouwen.

Maar vooral is het goed om in gedachte te houden dat we niet een nieuwe EU willen ontwerpen, maar op het bestaande model willen voortbouwen, het willen verbeteren. Dat kan ingrijpend genoeg

zijn: het Europese bouwwerk heeft baat bij een optimalere ruimtebenutting, een besparing van energiekosten, het doorbreken van tussenmuren, het reviseren of zelfs het sluiten van vleugels (dat laatste gebeurt bijvoorbeeld met de Europese defensieorganisatie WEU). Maar het is niet reëel om voor het bestaande Europese gebouw een geheel nieuw in de plaats te zetten.

We staan pas aan het begin van het debat; in dit stadium zetten we de lijnen uit. Wel tekenen zich voor mij vijf ijkpunten af, die in ieder voorstel een plaats zouden moeten krijgen.

1 *Meer directe democratie.* Juist omdat Europa een publieke ruimte ontbeert, denk ik dat het inbrengen van meer elementen van directe democratie dan alleen de verkiezing van europarlementariërs, van belang kan zijn. Bijvoorbeeld de directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie, of Europese referenda. Voor de over het algemeen mondige, goed opgeleide Europese burger is een in politiek-bestuurlijk opzicht te indirect Europa een Europa dat ver van het bed blijft.

2 *Meer legitimiteit.* Europese burgers verlangen een Europa dat meer in contact komt met zijn burgers, waar nodig snel actie onderneemt; maar ook een Europa dat zich niet inlaat met kwesties die beter op nationaal of regionaal niveau kunnen worden opgepakt. Het publieke vertrouwen in Europa valt of staat met een verantwoordelijke en open politiek, uitgevoerd door politici die luisteren, leiden en effectief handelen.

3 *Meer transparantie.* Bij ieder onderzoek naar de beleving van Europa komt de wens van Europese burgers naar boven om meer inzicht te krijgen in de werkwijze van de Unie. De wens om meer openheid van besluitvorming. Daar moeten we dus werk van maken. Wat mij betreft zouden bijvoorbeeld alle ministeriële beraadslagingen die wetgeving behandelen, openbaar kunnen zijn.

Maar onder transparantie schaar ik ook de inspanning om het handelen van de Unie inzichtelijk en begrijpelijk te maken. Met inbegrip van een toegankelijke informatievoorziening. En misschien zelfs de overweging om delen van het Europese bouwwerk van minder bureaucratische benamingen te voorzien. Europese Raad, Algemene Raad,

Commissie, Gymnich-bijeenkomst, Codecisie-procedure, Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Coreper: het is een semantisch tranendal waarvan de meeste Europeanen zich mismoedig afkeren. In een politieke unie in wording is inzichtelijker terminologie van toenemend belang.

4 *Versterking van het externe optreden.* Europa ontwikkelt zich. We begonnen met een Europa van kolon en staal. Later werden we het Europa van de boeren, het Europa van de interne markt, en het Europa van de ene munt – een reusachtige stap. Nu zijn we in de fase van de politieke Unie beland. We kijken nu niet meer alleen naar binnen. Het bestaansrecht van de Unie is niet meer zozeer de verzoening van Duitsland en Frankrijk, die is voltooid. Voor de huidige generaties heeft de Unie een ander fundament, naar buiten gericht en geplaatst in de context van de eisen die de mondialisering ons stelt. De Europese Unie moet haar verantwoordelijkheid willen nemen, zich wereldwijd manifesteren als vertegenwoordiger van de waarden die wij belangrijk vinden. Daarom vind ik dat we de discussie over de toekomst van de Unie tegen die achtergrond moeten voeren. Niet met de bekende blik naar binnen, niet alleen maar gericht op uitbreiding en het functioneren van de Europese instellingen, maar tegen het decor van de globaliseringsagenda. Omdat Europa laat zien dat de kernbegrippen democratie, respect voor mensenrechten, vrede, veiligheid, welvaart, een schone leefomgeving, solidariteit en diversiteit in de praktijk te realiseren zijn, en de wereld dus iets te bieden heeft. Dat zal de nieuwe *raison d'être* zijn van de Unie, en daarvoor moeten we Europa optimaal toerusten.

5 *Behoud van identiteit.* Europa kenmerkt zich door diversiteit. Lokale, regionale en nationale eigenheid willen we behouden. Ook nu al besteedt de EU daar veel aandacht aan. Zelfs de aard van de 'richtlijn', die de invulling ervan overlaat aan nationale overheden, kan op deze manier worden geduid.

Ook bij een verdere ontwikkeling van de EU moeten we ons hiervan rekenschap geven. Naast verbetering en versterking van het Europees Parlement – bijvoorbeeld door middel van uitbreiding van zijn bevoegdheden op landbouwterrein – dienen we ook de rol van nationale parlementen niet

te veronachtzamen. Naast een versterking van de Europese Commissie moeten ook de Europese ministerraden, waarin de lidstaten hun stem laten horen, effectiever optreden. Want dat is de paradox van de Europese integratie: ze zal alleen echt slagen indien burgers zich er als bewoner van hun deel van Europa in kunnen terugvinden.

Met deze vijf punten als kader kunnen we verder bouwen aan Europa. Daarmee leggen we een voedingsbodem voor een werkelijk Europese politieke ruimte. Maar aandacht voor de Europese institutio-

nalía mag geen doel op zichzelf zijn. Dat geldt evengoed voor meer openheid of vereenvoudiging van regelgeving. Besluiten op dat gebied kunnen wel het begrip van Europa verhogen, maar 'it will not win hearts and minds', zoals de *Financial Times* onlangs treffend schreef. Die kunnen alleen veroverd worden als Europa's *relevantie* kan worden duidelijk gemaakt – en dat is precies onze opdracht voor de komende tijd.