3 Rol nationale parlementen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk dient gelezen te worden als een vervolg op hoofdstuk 3 van deel B. Voor de inleiding zij hiernaar verwezen.

3.2 Mogelijke samenwerkingsvormen tussen nationale parlementen en Europees Parlement

Met betrekking tot de rol van de nationale parlementen dient allereerst gewag te worden gemaakt van het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde 'protocol betreffende de rol van de nationale parlementen'.[1] Ingevolge dit protocol, dat op instigatie van met name de Franse delegatie zijn weg naar het Verdrag heeft gevonden, dient informatie inzake discussiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen) en nieuwe wetgevingsvoorstellen aan de nationale parlementen ter beschikking te worden gesteld.[2] Dit document biedt echter niets meer dan de mogelijkheid discussiedocumenten (en dus geen voorstellen van de Commissie) te ontvangen en de zekerheid dat Commissievoorstellen pas zes weken na hun toezending aan de Raad en het Europees Parlement op de agenda van de Raad worden geplaatst. De betekenis van dit protocol is dus uiterst gering.

Dat gezegd zijnde, de centrale vraag die hier beantwoord moet worden is of bijdrage van nationale parlementen nuttig kan zijn voor de versterking van de democratische legitimiteit van de EU en zo ja, hoe dat dan gestalte moet krijgen.[3] Voorgesteld is, *inter alia*, de figuur van de zogeheten dubbelmandaten; het gelijktijdig bezetten van een zetel in het nationale parlement en in het Europees Parlement. Bij de idee van de dubbelmandaten moeten echter grote vraagtekens worden geplaatst. Het gelijktijdig bezetten van een zetel in het Europees Parlement en in een nationaal parlement zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot veelvuldig absenteïsme in het Europees Parlement hetgeen het gezag van de Europese volksvertegenwoordiging zou ondergraven. Voor veel amendementen op Europese wetgeving is immers een absolute meerderheid van de afgevaardigden vereist. Niet onderschat moet bovendien worden de werkdruk die een dubbelmandaat met zich brengt. Tenslotte, een dergelijke participatie van nationale parlementariërs in de communautaire besluitvorming zou een stap terug betekenen voor de integratiegedachte. Immers, in het Europees Parlement dienen *Europese*

---

[1] *Pb. EG.*, C 340/113, 1997. Dit protocol (voluit: protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie) is gewijzigd op 12 oktober 1999. Zie: *Pb. EG.*, C 175/1, 2000.
[2] J.W. de Zwaan, 'De Intergouvernementele conferentie van 1996', *NTER*, 1996, nr. 3, p. 29-33.
[3] Zie voor de 'oude' relatie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen: V. Herman, R. van Schendelen. *The European Parliament and the National Parliament.* Westmead: Saxon House, 1979.

parlementariërs zitting te hebben.[4] Niet voor niets heeft ook het Europees Parlement zelf de dubbelmandaten van de hand gewezen.[5] Niettemin, een in 1976 tussen lidstaten van de EEG gesloten Verdrag,[6] maakt de figuur van de dubbelmandaten mogelijk, waarvan overigens tot op heden weinig tot geen gebruik werd gemaakt.[7] Een omgekeerde variant van de dubbelmandaten is de, onder andere in Nederland gehanteerde praktijk, om Europarlementariërs spreekrecht in de Tweede Kamer te geven. Eind 1999 werd hiermee voor het eerst 'geëxperimenteerd'. Een groot succes was dit aanvankelijk niet; een VVD-Europarlemenariër zei zich een 'eunuch in een harem' te voelen.[8]

De meest vergaande vorm van samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen is een 'senaat' of 'volkscongres'[9] van het Europees Parlement waarin nationale parlementariërs zitting hebben. Deze idee is geopperd door diverse, ook Nederlandse, politici.[10] Nationale parlementen zouden dan rechtstreeks betrokken worden bij de Europese besluitvorming.[11]

---

[4] Om die reden is een weinig wenselijke optie om het aantal leden van de nationale parlementen te vergroten opdat zij zitting kunnen hebben in het Europees Parlement.

[5] Zie resolutie A4-0212/98. Artikel 8 van de resolutie luidt: "leden van het Europees Parlement kunnen niet tegelijk lid van een nationaal parlement zijn."

[6] Besluit nr. 76/787.

[7] De Nederlandse regering is wel een voorstander van dubbelmandaten. Zie: Europa in de steigers, *a.w.*

[8] *De Volkskrant*, 1 oktober 1999: "Bijdrage Europarlementariërs liever per fax."
Zie ook: *TK*, 1998–1999, 26 054, nr. 2: "Ook door een aantal Kamerleden werd de introductie van spreekrecht als problematisch gezien."

[9] Zoals aanvankelijk voorgesteld door de Conventie: CONV 691/03.

[10] Reeds in 1990 sprak Giscard d'Estaing over een 'Congrès des Parlements' of een 'Sénat européen'. Zie het verslag van de institutionele commissie van het Europees Parlement van 5 april 1990. Soortgelijke ideeën werden geopperd door de 'European Constitutional Group' eind 1993. De in de voorstellen aangeduide 'Kamer van Afgevaardigden' (Chamber of National Representatives) zou de belangrijke rol krijgen voorgenomen Unie-maatregelen aan de te ontwerpen Europese grondwet te toetsten. De Kamer zou daartoe in vergaande mate betrokken worden bij de besluitvorming. Zie: '*A Proposal for a European Constitution: Report by the European Constitutional Group*', december 1993.
Later werd de discussie nieuw leven ingeblazen door Joschka Fischer, gevolgd door (voornamelijk afwijzende) reacties van Blair, Verhofstadt, Chirac, Jospin. Ook, toentertijd, PVDA-fractievoorzitter Melkert mengde zich in de discussie: "Tegelijk kan worden gewerkt aan een parlementaire vertegenwoordiging (senaat) uit de lidstaten om mede te oordelen over de subsidiariteit en over vormen van intergouvernementele samenwerking." *De Volkskrant*, 10 oktober 2000. Voorts stelde Nederland: "Een senaat met vertegenwoordigers van de lidstaten (...), zou een balansfunctie kunnen vervullen in het institutioneel krachtenveld door een tegenwicht te vormen tegen al te centralistische tendensen." Zie: 'De Staat van de Europese Unie 2000-2001', *TK*, 2000-2001, 27407, nr. 1. De idee werd later door de Tweede Kamer verworpen. Zie: 'De toekomst van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat', 8 juni 2001, *TK*, 2000–2001, 27 407, nr. 9. De speech van Fischer werd gehouden in 2000. Zie: Joschka Fischer, 'Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration'. 'Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin'. Fischer sprak overigens op persoonlijke titel.

[11] Fischer stelde: "Dies läßt sich meines Erachtens erreichen, wenn dieses europäische Parlament über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. So wird es keinen Gegensatz zwischen nationalen Parlamenten und europäischem Parlament, zwischen Nationalstaat und Europa geben. Bei der zweiten Kammer wird man sich zwischen einem Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedsstaaten oder einer Staatenkammer analog unseres Bundesrates zu entscheiden haben. In den USA wählen alle Staaten zwei Senatoren, in unserem Bundesrat hingegen gibt es eine unterschiedliche Stimmenzahl."

Over de wenselijkheid van een dergelijk orgaan valt het volgende op te merken. Ten eerste, een aldus opgericht bicameraal Europees Parlement zou afbreuk kunnen doen aan het *acquis communautaire*. Zoals boven reeds opgemerkt betekent directe deelname van nationale parlementariërs in het Europese besluitvormingsproces een 'intergouvernementalisering', ofwel een teruggang van het Europese integratieproces.[12] Niet voor niets is immers jarenlang geijverd voor een rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement. In die zin is de introductie – per 1979 – van het beginsel inzake rechtstreekse verkiezingen van de Europese parlementariërs als een belangrijke bouwsteen voor de democratisering van het communautaire besluitvormingsproces te beschouwen.[13] De introductie van een kamer bestaande uit nationale parlementariërs kan op den duur een verzwakking van de rol van het Europees Parlement betekenen. De mogelijkheid is immers reëel dat de nationale parlementen de macht geleidelijk naar zich toe trekken.

In de tweede plaats bestaat er geen behoefte aan nieuwe instellingen met wetgevende bevoegdheden. Het huidige aantal instellingen kan, mits de nodige institutionele hervormingen worden doorgevoerd, de Unie prima besturen. Nieuwe instanties zullen leiden tot verdere bureaucratisering, onduidelijkheid en inefficiëntie van het besluitvormingsproces.

Het derde en laatste argument weegt het zwaarst. Het Europees Parlement is, zoals boven reeds vermeld, de laatste jaren tot ware medewetgever geworden. Binnen het kader van de co-decisieprocedure is daardoor in feite al sprake van een bicameraal stelsel. Het aannemen van wetgeving moet immers twee hordes nemen: goedkeuring door de Raad (afgevaardigden van de lidstaten) en goedkeuring door direct verkozen Europarlementariërs. Het Europees Parlement dient deze nieuwe rol vast te houden, en moet zich in de toekomst tot een waardige tegenspeler van de Raad zien te ontwikkelen.[14] Het lijkt niet raadzaam, uit continuïteitsoverwegingen, dit systeem te wijzigen. Bovendien, niet in te zien valt hoe nationale parlementariërs binnen de co-decisieprocedure van toegevoegde waarde kunnen zijn.[15] Zou het geen verbazing wekken indien Nederlandse gemeenteraden een vertegenwoordiger in de Provinciale Staten zouden hebben? Kortom, de idee van een 'senaat' waarin

---

[12] De lidstaten hebben in 1993 in Kopenhagen afgesproken, dat de "dynamiek van de Europese integratie moet worden gehandhaafd." Voordat rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement werden ingevoerd (1979) werd het Europees Parlement samengesteld uit nationale parlementariërs. Zie: H.J. Seeler, 'Die Legitimation des hoheitlichen Handelns der Europäischen gemeinschaft/Europäischen Union', *Europrecht*, 1998, 6, 1998.
Wouters stelt: "There is a clear revival, possibly more forceful than ever before, of intergovernmentalism in the EU. Zie: J. Wouters, 'Institutional and Constitutional Challenges for the European Union – Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice', *Working paper Nr. 5*, mei 2001. Te raadplegen op: *www.law.kuleuven.ac.be/iir/welcome.htm.*

[13] J.W. de Zwaan, 'Het voorstel van de European Constitutional Group voor een Europese grondwet: blauwdruk voor een intergouvernementeel Europa', *SEW*, 4, 1995.

[14] Eijsbouts vindt dat het Europees Parlement zich tot tegenspeler van de *Europese* Raad moet ontwikkelen. Zie: W.T Eijsbouts, 'De Raad van opperhoofden: over het regeringsstelsel van de Unie'. In: *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Staatsrechtconferentie 2000, Publikaties van de Staatsrechtkring, nr. 5. Deventer: Tjeenk Willink 2000.

[15] R. Corbett, 'How to digest a 'salade niçoise'?', bijdragen van de socialistische fractie van het Europees Parlement aan het toekomstdebat. Zie: *www.europarl.eu.int.*
Zo ook Van Nuffel: "Zoals een orgaan van decentrale overheden kan ook een dergelijk orgaan (een 'senaat', HvM) moeilijk anders tot eensluidende standpunten komen dan wanneer met een meerderheidssysteem wordt gewerkt.
P. van Nuffel, *De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht*. Deventer: Kluwer, 2000.

nationale parlementariërs zitting hebben moet stellig van de hand worden gewezen. Wouters en Bursens bedachten een variant op een 'senaat' mede bestaande uit nationale parlementariërs. Zij stellen voor de samenwerking tussen de Raad en het Parlement te 'institutionaliseren'.[16] De eerste kamer is het huidige Europees Parlement dat bestaat uit rechtstreeks verkozen leden, terwijl de tweede kamer zou kunnen bestaan uit de huidige Raad van Ministers. De legitimiteit van de eerste kamer vormt alsdan geen probleem aangezien ze rechtstreeks verkozen wordt door de Europese bevolking, aldus auteurs. Daar de tweede kamer evenwel niet bestaat uit verkozen parlementariërs maar uit vertegenwoordigers van de lidstaten en/of deelstaten, behoeft deze kamer volgens deze auteurs op haar beurt democratische legitimiteit die moet uitgeoefend worden door de nationale en/of regionale parlementen. Hoe dat binnen de lidstaten georganiseerd wordt, is een zaak die per lidstaat zou moeten worden bekeken. Als algemene richtlijn zou kunnen gelden dat speciale parlementaire commissies de controle op de eigen Ministers op zich moeten nemen. Volgens Wouters en Bursens kan het Deense model hiervoor als voorbeeld gelden.

Maar ook bij dit voorstel dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst. Momenteel wordt het Europees Parlement toch ook direct gekozen? Een garantie voor de legitimiteit vormt dat allesbehalve (zie deel B, hoofdstuk 3). Bovendien, wat voegt een dergelijk bicameraal stelsel toe aan de bestaande situatie? Wouters lijkt zich hiervan bewust, want in een andere bijdrage schrijft hij: "If the idea of a two-chambers Parliament is to be further explored, it seems more fruitful to turn the Council of Ministers into a second chamber – which is, in a way, already the case under the codecision procedure – (...)."[17] Een dergelijke idee zou – zoals gezegd – enkel kunnen bijdragen aan een verdere bureaucratisering van de Europese instellingen. En bovenal: invoering van het 'Deense model' in elke lidstaat zou de Europese besluitvorming ernstig kunnen frustreren, wellicht zelfs doen 'lamleggen'.

Niet zij gezegd dat nationale parlementen in de toekomstige Unie geen enkele rol in de besluitvorming zouden kunnen of moeten spelen.[18] Tijdens de Conventie zijn hiertoe een heel aantal modaliteiten voorgesteld die het overwegen waard zijn.[19] Vergroting van de legitimiteit van het Europees Parlement of van de Europese Unie moet echter niet in de eerste plaats geschieden door het nauwer betrekken van nationale parlementen. Zoals de Verdragsopsteller er zelf op wijst ressorteert de controle van de afzonderlijke nationale parlementen op hun eigen regering met betrekking tot de activiteiten van de Unie onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten.[20] Het is daarom niet opportuun parlementen binnen de communautaire besluitvorming waarborgen te bieden. Wenselijk zou zijn indien de nationale parlementen 'Europeser' worden door hun Ministers en premier ter verantwoording te roepen voor hetgeen in Europees verband geschiedt. Maar bovenal, het Europees Parlement behoeft versterking. Bot stelt: "De (Nederlandse, HvM) premier en zijn vakministers zijn bang voor hun parlement, maar niet voor het

[16] P. Bursens en J. Wouters, *a.w.*
[17] Zie: J. Wouters, Institutional and Constitutional Challenges for the European Union, *a.w.*
[18] Zie hierover nader het verslag van de Commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement over 'de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa', A5-0023/2002, 23 januari 2002.
[19] CONV 353/02.
[20] Zie het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, reeds aangehaald.

Europese. Dat ligt elders ook zo."[21] Zaak is het nu hen dat wel te laten zijn. Hoe te handelen?

3.3 Tweepartijstelsel?

De Europese Unie wordt sinds haar oprichting gekenmerkt door verschil van opvatting tussen de lidstaten[22] over hoe machtig de Unie ten opzichte van de lidstaten moet zijn. Tegenover elkaar staan lidstaten waarvan de ene wel, en de andere niet een verdere overdracht van bevoegdheden aan de Unie wenselijk acht. Vaak, zo niet praktisch altijd, wordt deze tegenstelling als 'supranationaal' versus 'intergouvernementeel', of 'federaal' versus 'confederaal' gekenschetst.[23] Maar gezien de omstandigheid dat deze begrippen op talloze wijzen gedefinieerd kunnen worden, zou men beter de dichotomie 'voorstanders' versus 'tegenstanders' van een sterk centraal Europees gezag kunnen hanteren. Lidstaten – in coalities en beleidsthemata variërend – twisten over de vraag *hoe* de besluitvorming op Europees niveau gestalte dient te krijgen en *wat* er op welk niveau (nationaal of Europees) geregeld moet worden. Kincaid spreekt over degenen die een 'ever closer Union' voorstaan en degenen die een 'never closer Union' prefereren.[24] Daar waar landen als Duitsland en Nederland traditioneel inzetten op versterking van de Commissie (waar meerderheidsbesluitvorming geldt) met de bedoeling deze te laten uitgroeien tot een Europese 'regering', pleit bijvoorbeeld Frankrijk van oudsher voor een centrale rol van de Europese Raad, lees: de lidstaten (waar vooralsnog met unanimiteit wordt besloten). Hoewel Duitsland en Frankrijk in de Conventie een 'gezamenlijk' plan voor de Unie presenteerden, waarvan het voornaamste element een vaste voorzitter van de Europese Raad vormt (zie deel B, paragraaf 2.6) komt het voorstel voornamelijk aan de Franse wensen tegemoet. Grote winnaar in de Europese grondwet is immers de Europese Raad.

Ook Prechal stelt dat in het debat over het Europese 'regeringsstelsel' twee scholen te onderscheiden zijn.[25] De eerste school gaat uit van de bestaande driehoek Raad, Europees Parlement en Commissie, waarbij een voorkeur lijkt te bestaan voor de versterking van de Commissie. Deze school staat een sterke positie van de Unie voor. Volgens de tweede 'realistische school' is het beeld van de Commissie als toekomstige regering, die onder de controle van het Europees Parlement en de Raad-'senaat' staat, niet waarschijnlijk. Het echte gezagscentrum, dat leiding gaat geven en eenheid van handeling zal bieden, zal de Europese Raad (lees: de lidstaten) worden. Eveneens kan de (politieke) discussie of we een 'Verenigde Staten van Europa' willen of een 'Europa van Verenigde Staten', worden teruggevoerd tot het uitgangspunt dat de ene stroming een sterkere positie van de lidstaten voorstaat dan

---

[21] *Europa van Morgen*, nummer 17, 27 november 2002, 32e jaargang, p. 382.

[22] Tot op heden zijn de lidstaten immers de 'Herren der Verträge'.

[23] Koch acht de tweedeling federalisme-intergouvernementalisme om begripsmatige, theoretische en historische redenen ongeschikt. Zie: K. Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme', *Internationale Spectator*, 9, 2001. Hij stelt dat "(...) federalisme, hoe men dat ook verder definieert, in principiële zin verschilt van het communautaire model (...). Zoals genoegzaam bekend is, spelen immers zowel supranationale als intergouvernementele aspecten een essentiële rol in deze structuur."

[24] J. Kincaid, 'Devolution in the United States: Rhetoric and Reality', in: K. Nicolaidis, R. Howse, *a.w.*

[25] S. Prechal, 'Een constitutionele 'post-Nice' agenda?, *NJB*, 9, 2001, p. 384-389.

de andere. Nogmaals, *dat* is het principiële twistpunt.[26] Dat bleek ook tijdens de Conventie-onderhandelingen het geval: de debatten werden door de 'voor versus tegen'-discussie beheerst. Op het eerste gezicht leken de voorstanders aan de winnende hand te zijn: een Europese grondwet, een 'Verenigde Staten van Europa', een nationaal en een Europees burgerschap. Van Grinsven en Rood[27] stellen echter: "Wie deze geluiden combineert met voorstellen voor een Europese president en een Europees Congres zou allicht kunnen concluderen dat de Europese Unie op de drempel staat haar federale roeping te vervullen. Niets is minder waar. Waar federale retoriek wordt gebezigd lijkt deze toch vooral een sterker wordende intergouvernementele tendens te verhullen. (...). Invoering ervan zou de positie van de (grote) lidstaten versterken en de Europese Commissie, overeenkomstig een aloude Franse wens, tot een uitvoerend orgaan degraderen. (...). Deze intergouvernementele tendens mag niet verbazen. Die is al langere tijd gaande. En vanuit een deel van de lidstaten werd de behoefte aan een toekomstdebat over de EU toch vooral gevoed door onvrede over het weglekken van soevereiniteit naar Brussel. (...). Daarmee dreigt de Conventie uit te draaien op de klassieke tegenstelling die ook in het verleden pogingen tot hervormingen heeft gefrustreerd: de tegenstelling tussen de voorstanders van een intergouvernementele benadering en zij die voor een 'communautaire' Unie zijn. In het eerste kamp spelen Groot-Brittannië en Frankrijk een hoofdrol. In het tweede kamp zitten de kleine lidstaten. Het eerste kamp is aan de winnende hand."

Inderdaad, tijdens en na de Conventie vond deze tegenstelling haar hoogtepunt. Het Frans-Duitse Conventie voorstel, dat aanvankelijk grotendeels werd overgenomen door de Conventie, stuitte op hevige weerstand van de Benelux. Onderstaand citaat spreekt voor zich:

"Allereerst betreuren wij de gevolgde procedure en de manier waarop de tekst is aangenomen en voorgelegd. Inhoudelijk kunnen we deze voorstellen, die het Europese communautaire project en het fundamentele evenwicht tussen de instellingen en lidstaten aantasten, niet accepteren. Dit voorstel weerspiegelt niet de teneur van onze discussies van de afgelopen vijftien maanden en is geen geloofwaardig compromis tussen de verschillende standpunten die tijdens de Conventie zijn uitgedragen. De Benelux-landen brengen in herinnering dat zij grote waarde hechten aan de grondbeginselen van de EU, zoals die weerspiegeld zijn in het Benelux memorandum van december 2002, en waarvoor een meerderheid van de huidige en toekomstige lidstaten tijdens de informele Europese Raad van Athene zijn steun heeft uitgesproken. De Benelux-landen zijn vastbesloten samen met andere leden van de Conventie alternatieve voorstellen te ontwerpen die zullen bijdragen aan het succes van de conventie."[28]

---

[26] Een 'topdiplomaat', daarentegen, stelt: "Feitelijk streven zowel nationalisten als federalisten hetzelfde doel na. Beide groepen wensen niet te veel macht voor een oncontroleerbaar en ondemocratisch tot stand gekomen ambtenarenapparaat (...). Het probleem is er eerder eentje van terminologie en semantiek dan van inhoud." Zie: *De Volkskrant*, 28 februari 2002.

[27] P.C.J. van Grinsven, J.Q.Th. Rood, 'Nederland kijkt weg van Europa', *De Volkskrant*, 7 november 2002.

[28] CONV 732/03: 'Bijdrage van de Benelux-landen, gepresenteerd door de heren Gijs de Vries, Jacques Santer en Louis Michel: De instellingen van de Unie'.

Na de Conventie, gedurende de IGC 2003 onderhandelingen, werd wederom[29] pijnlijk duidelijk dat sommige landen – waaronder Nederland – onomwonden hun nationale belang probeerden veilig te stellen:[30] "The run up to previous EU treaties, which have all resulted in the pooling of more sovereignty at the European level, has been characterised by aggressive national posturing."[31] Zoals meermaals gezegd draaide de IGC 2003 op een mislukking uit: de top werd voortijdig afgebroken.

Welnu, hoe zouden deze kampen in de institutionele structuur van de Unie 'vreedzaam' kunnen worden ondergebracht, want deze tegenstelling staat de efficiëntie, democratie en eenvoud van de Unie van de Europese Unie danig in de weg. Een interessante gedachte zou de volgende kunnen zijn.

In deel B, paragraaf 3.5 werd betoogd dat de meeste van de tot nu toe aangedragen middelen ter vergroting van de democratische legitimiteit en transparantie geen soelaas bieden en boven werd de idee van een 'senaat' verworpen. Ook hebben we gezien dat de toekomstdiscussie over Europa beheerst wordt door de vraag: hoe machtig moet de Europese Unie worden? Nieuw is een dergelijke discussie niet: ruim 200 jaar geleden stonden op het Noord-Amerikaanse continent twee partijen tegenover elkaar die twistten over de regeringsvorm van de op te richten Unie: 'Federalisten' en 'Anti-Federalisten'. Onder andere in de zeer bekende geschriften van James Madison, Alexander Hamilton en John Jay (de 'Federalist Papers')[32], en de minder bekende 'Anti-Federalist Papers'[33] werden de degens gekruist. Het waren, zoals bekend, uiteindelijk de 'Federalisten' die aan het langste eind trokken. Om de 'Anti-Federalisten' over de streep te trekken de constitutie te aanvaarden, stelde Madison dat een bevoegdhedencatalogus ervoor zou waken dat de Amerikaanse Unie *niet te machtig ten opzichte van de staten zou worden* (curs. HvM).[34]

De voornaamste tegenstelling in Europa wordt eveneens gevormd, zoals betoogd, door voorstanders en tegenstanders van verdere Europese integratie. Deze tegenstelling ziet men op alle niveaus: lokaal, regionaal, nationaal en Europees. Zo is besluitvorming in de (Europese) Raad (bijna) altijd de uitkomst van de onderhandelingen over de vraag: willen we dit op Europees niveau geregeld zien, of

---

[29] "De toon tussen de landen die dit weekeinde de definitieve tekst van de nieuwe grondwet moeten uitwerken was de afgelopen dagen zo bitter, dat diplomaten vrezen voor een herhaling van de top van Nice, drie jaar geleden. Die liep uit op een ordinaire diplomatieke worstelpartij die vier dagen en nachten duurde." *De Volkskrant*, 12 december 2003.

[30] De Volkskrant kopte: "Den Haag hecht aan behoud vetorecht in de Unie." *De Volkskrant*, 12 december 2003. Het meest omstreden punt was wederom de stemmenweging in de Raad. Polen en Spanje wilden vasthouden aan de stemmenweging zoals neergelegd in het Verdrag van Nice, terwijl Duitsland en Frankrijk te kennen gaven niet aan de regeling zoals neergelegd in de ontwerp-grondwet te willen tornen (zie hierover nader deel B, hoofdstuk 2).

[31] *EUobserver*, 12 december 2003. Zie: *www.euobeserver.com*

[32] Er wordt wel gezegd dat de papers op het eigenlijke ratificatieproces slechts geringe invloed hebben gehad. Zie: C. M. Zoethout, *Constitutionalisme: een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht.* Arnhem: Gouda Quint, 1995.

[33] Geschriften die stelling namen tegen de 'Federalist Papers' werden bekend onder de naam de 'Anti-Federalist Papers'. Er bestaan vele van dit soort geschriften. Een groot aantal daarvan verscheen in *The Federal Farmer*, van de hand van Richard Henry Lee uit Virginia.

[34] "Having shown that no one of the powers transferred to the federal government is unnecessary or improper, the next question to be considered is, whether the whole mass of them will be dangerous to the portion of authority left in the several States (...) The powers delegated by the proposed Constitution to the federal government are few and defined."
Zie: Madison, Hamilton, Jay, *The federalist papers,* No. 45, 'The Alleged Danger From the Powers of the Union to the State Governments Considered.

dienen de lidstaten (*casu quo* de regio's) de materie te regelen? Waarom zou men *deze tegenstelling*, die als een rode draad door het hele Europese integratieproces heen loopt, niet kunnen institutionaliseren en verplaatsten naar het gremium waar de discussie 'democratisch' gezien het beste op zijn plaats is: in het Europees Parlement? De EU moet immers de ambitie hebben zijn democratie op Europees niveau te regelen. Derhalve zouden er initiatieven genomen kunnen worden ter oprichting van *twee* partijen die deze stromingen vertegenwoordigen.[35] Deze partijen zouden in hun programma duidelijk moeten aangeven waar de Unie zich wel of niet mee bezig zou moeten houden. Alsdan wordt binnen het Europees Parlement mede door deze twee partijen uitgemaakt welke richting Europa opgaat. Met andere woorden; de toekomstige regeringsvorm van de Unie zou niet langer nationaal-statelijk worden bepaald (door nationale politieke partijen, binnen de Europese Raad of binnen IGC verband), maar *op Europees niveau.*

De vertegenwoordigers van de twee Europese politieke partijen zouden op twee Europese kieslijsten kunnen staan, waarop iedere Unieburger – volgens een uniforme procedure[36] – in iedere EU-lidstaat direct zijn stem kan uitbrengen. Nationale politieke partijen kunnen blijven bestaan, maar zullen voor de Europese verkiezingen 'kleur moeten bekennen': sluiten zij zich aan bij de voor- of tegenstanders van verdere Europese integratie? Daarbij heeft iedere lidstaat het aantal zetels zoals uiteengezet in deel B, hoofdstuk 3.

Het stelsel zou voor meerdere problemen een oplossing kunnen bieden. Allereerst voor de gebrekkige democratische legitimiteit van het Europees Parlement. De vraag waardoor dit wordt veroorzaakt, bijvoorbeeld door het al of niet ontbreken van één Europees demos, is voor dit betoog niet relevant.[37] Indien er nu een tweepartijstelsel zou worden ingevoerd kiest de burger de Europese partij van zijn voorkeur en meeregeert – meer dan thans het geval is – daadwerkelijk het Europese *volk of volkeren*, of, de burgers van de Europese Unie. Het voorstel heeft het voordeel van duidelijkheid en eenvoud. Het is inzichtelijk en begrijpelijk voor een ieder. Het huidige hybride en nauwelijks te doorgronden stelsel van Europese politieke fracties kan op de helling. De Europarlementariërs zullen bovendien meer in de publiciteit treden, een grotere naamsbekendheid genieten, met als gevolg dat Europa meer gaat 'leven' bij de bevolking. De ervaringen in de Verenigde Staten met betrekking tot de evolutie van het tweepartijstelsel doen optimistisch stemmen. "At the inception of the American system, parties organized elections and drew citizens into the civic world (...), they gave coherence to an otherwise chaotic process and

---

[35] Over de benamingen van de partijen kan van mening verschild worden. Er bestaat overigens reeds een gremium genaamd 'Union of European Federalists' (UEF).

[36] Zie hierover nader: deel B, paragraaf 3.5.

[37] De theorie die stelt dat één Europees volk niet bestaat wordt wel de 'no-demos-these' genoemd. Een democratie veronderstelt een demos (*demos cratos)*, terwijl er volgens deze theorie in de EU geen demos bestaat, maar eerder een *demoi.* Daarbij wordt doorgaans verwezen naar de preambule van het EU-Verdrag, die immers spreekt van een steeds hechter verbond tussen de *volkeren* van Europa. Deze theorie wordt niet door iedereen onderschreven, waaronder de Duitse filosoof Jürgen Habermas. Zie zijn artikel in *Vrij Nederland*, 25 augustus 2001. Ook Eijsbouts keert zich tegen de no-demos these. Zie: W.T. Eijsbouts, *Het Verdrag als tekst en feit*, rede ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar. Amsterdam, 2001. Gewezen kan nog worden op het volgende citaat: "zoiets als raszuiverheid bestaat er niet. Europa is een werelddeel waarvan de energieke bewoners het produkt zijn van rasvermenging." Aldus H.A.L Fisher, *Geschiedenis van Europa.* Amsterdam: Sheltens & Giltay, 1953(2).

served as socializing agents, helping newly arrived citizens become active participants in the American polity."[38]

Europese individuen die een verdere overdracht van bevoegdheden aan de Unie wenselijk achten, kiezen de partij van hun gading, terwijl mensen die tegen een (geleidelijke) overdracht van bevoegdheden naar Europa zijn, vertegenwoordigers van de 'contra-beweging' zullen kiezen. Het veronderstelde gebrek aan één Europese identiteit is niet langer een probleem. De legitimatie van de macht in de Europese Unie is binnen dit stelsel (mede) afkomstig van de verzameling individuen die binnen het grondgebied van de Unie woont "zonder dat er sprake behoeft te zijn van enige collectiviteit of mystieke saamhorigheid."[39]

Een tweepartijstelsel zou bovendien tot meer stabiliteit en efficiëntie kunnen leiden in de Europese politiek. In de Amerikaanse literatuur is meermaals uiteengezet dat tweepartijstelsels tot politieke stabiliteit leiden.[40] Meerpartijstelsels, zoals op het Europese continent, zouden daarentegen juist tot instabiliteit leiden, getuige de ervaringen met Italië, de IIIe en IVe Franse republiek en Weimar.[41] Lijphart daarentegen heeft, aan de hand van het Nederlandse voorbeeld, uiteengezet dat onder bepaalde voorwaarden een meerpartijstelsel juist door stabiliteit kan worden gekenmerkt. Soortgelijke conclusies zouden, aldus Lijphart, getrokken kunnen worden ten aanzien van de Scandinavische landen, België, Zwitserland en het naoorlogse Oostenrijk.[42] In deze landen gaat, als in Nederland, een sterke ideologische (religieuze en/of politieke) verdeeldheid aan de basis gepaard met de neiging van de politieke elites om te pacteren, waarna zij vervolgens het compromis naar hun eigen ideologische familie terugvertalen "in de taal van de familie", aldus Koopmans.[43] Zo'n bestel kan echter maar functioneren onder bepaalde voorwaarden, zoals, *inter alia*, een vrij grote mate van homogeniteit van de bevolking, en een zekere mate van vertrouwen in de politieke leiders en/of instellingen.[44] Echter, juist aan *deze* voorwaarden ontbreekt het in de Europese Unie.

Er kleeft uiteraard in algemene zin ook een aantal nadelen aan een tweepartijstelsel. Of een dergelijk systeem in de uitgebreide Unie kan functioneren laat zich dan ook niet voorspellen. De wijze waarop het partijstelsel in een representatief systeem functioneert is afhankelijk van een groot aantal variabelen waarvan men het respectieve belang moet wegen.[45]

3.4 Conclusie

In deel B, paragraaf 3.5 werd gesteld dat ter verkleining van het democratisch deficit nauwere samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement als oplossing zou kunnen dienen. Deze samenwerking zou zelfs zover moeten gaan dat het Europees Parlement uit twee kamers zou moeten bestaan; een voor het huidige Europees Parlement, en een kamer bestaande uit nationale parlementariërs.

---

[38] D. M. Shea, J. K. White, *New Party Politics: From Jefferson and Hamilton to the Information Age*. New York: Bedford/St. Martin's, 2000.
[39] W.H. Roobol, *a.w.*
[40] T. Koopmans, *Vergelijkend Publiekrecht*. Deventer: Kluwer, 1986(2).
[41] *Ibidem*.
[42] A. Lijphart, *Typologies of democratic systems*. Berkeley: Comparative Political Studies, 1968.
[43] T. Koopmans, Vergelijkend Publiekrecht, *a.w.*
[44] *Ibidem*.
[45] *Ibidem*. "(...) bevolkingsopbouw, etnisch, religieus, economisch en cultureel; empirische studies over kiezersgedrag verschaffen daarover weinig licht."

Hoewel de bijdrage van nationale parlementariërs aan de communautaire besluitvorming nuttig kan zijn, kan een nauwe(re) samenwerking tussen nationale en Europese parlementariërs geen oplossing bieden voor het democratisch- en legitimatiedeficit. Wel dient de burger nauwer betrokken te worden bij Europa, zodat het Europees Parlement daadwerkelijk als vertegenwoordiger van de Europese volkeren gezien kan worden.[46] Nuttig zou in dit verband kunnen zijn de instelling van een 'dagelijkse identiteit'[47] van gemeenschappelijke issues die tot uitdrukking wordt gebracht, en ter discussie gesteld, door grensoverschrijdende politieke partijen en media, waaruit een echte Europese openbare opinie zou kunnen ontstaan.[48] Nuttig, maar niet voldoende. Getracht moet worden de interesse van de burger voor de Europese politiek te wekken.[49] Daartoe zou een tweepartijstelsel in het Europees Parlement uitkomst kunnen bieden. Gezien de omstandigheid dat de voornaamste tegenstelling in Europa wordt gevormd door voorstanders en tegenstanders van verdere Europese integratie zou het een goede zaak kunnen zijn deze tegenstelling te institutionaliseren en te verplaatsten naar het gremium waar de discussie democratisch gezien plaats behoort te hebben: het Europees Parlement. De EU moet immers de ambitie hebben haar democratie op Europees niveau te regelen. Derhalve zouden er initiatieven genomen kunnen worden ter oprichting van twee partijen die deze stromingen vertegenwoordigen. Alsdan wordt binnen het Europees Parlement door deze twee partijen mede uitgemaakt welke richting Europa opgaat. Met andere woorden; de toekomstige regeringsvorm van de Unie wordt zou niet langer nationaal-statelijk worden bepaald (binnen de Europese Raad of binnen IGC verband), maar op *Europees niveau*. Dit voorstel zou voor meerdere problemen een oplossing kunnen bieden: het kan de democratische legitimiteit van het Europees Parlement vergroten en het tweepartijstelsel zou tot meer politieke stabiliteit en efficiëntie kunnen leiden.

Overigens dient niet uit het oog verloren te worden dat welke oplossing voor het verkleinen van het legitimatiedeficit men ook kiest, de algemene desinteresse voor de (Europese) politiek nooit geheel zal verdwijnen: "One does not fall in love with a big market."[50]

---

[46] Dat dit enige tijd zal duren is onvermijdelijk en ook niet *per se* verontrustend. Het duurde ook enige tijd voordat nationale staten voldoende vertrouwen bij de burger genoten. "The truth is that States were constructed little by little, or in fits and starts, in a contingent manner, before they gained the (more or less enthusiastic) support of their nationals'. Zie: J. Sellier, A. Sellier, *Atlas de l'Europe occidentale*. Parijs: Libraire Europeénne des Idées, 1996.

[47] Men kan denken aan een rubriek 'Brussel vandaag'.

[48] W. van Gerven, Het voor en tegen, *a.w.*

[49] Ph. de Schoutheete, *a.w.*

[50] Aldus Delors. Zie: *Washington Post Foreign Service*, 31 december 1992.