

Gewenst: een Senaat van nationale vertegen- woordigers

FRANS TIMMERMANS

In de discussie over de toekomst van de Europese integratie, neemt de rol van nationale parlementen een steeds prominentere positie in. De Top van Nice heeft die rol zelfs expliciet vastgelegd in de slotverklaring. De discussie begon tijdens de Intergouvernementele Conferentie ter voorbereiding van het Verdrag van Maastricht en kreeg in het voorjaar van 2000 een nieuwe impuls door de beroemde Humboldt-rede van Joschka Fischer en de reacties daarop van President Chirac, Premier Blair en, meer recent, Premier Kok en Bondsprezident Rau.

Waarom een debat op dit moment en waarom over de rol van nationale parlementen? De Unie staat voor wellicht de grootste uitdaging in haar bestaan: de uitbreiding met dertien kandidaat-lidstaten. Tegelijkertijd is er een ongekende dynamiek in de samenwerking tussen de huidige 15 lidstaten. Over een paar maanden zit de Euro bij de mensen in de knip; de Unie heeft invloed op de kern van het (economische en sociale) beleid dat vroeger tot het exclusieve domein van de natie-staat werd gerekend; het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid krijgt vorm, evenals het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid; een Europees asiel- en migratiebeleid is in wording. Zonder aanpassingen zullen de instellingen van de Unie dit allemaal niet aan kunnen. Maar erger nog, de mensen houden dit tempo niet bij en keren zich steeds meer af van de manier waarop de politiek vorm geeft aan de Europese agenda. Dat is een rechtstreekse bedreiging van het integratieproces, dat maar al te vaak ten onrechte als onomkeerbaar en onaantastbaar wordt afgeschilderd.

De Europese integratie heeft ons binnen de Unie een hoge graad van vrede, stabiliteit en voorspoed gebracht. De Europese Unie is sluipenderwijs het

stadium van een politieke federatie genaderd. Het recept van vrede en veiligheid door lotsverbondenheid heeft zeer goed gewerkt en heeft het patroon doorbroken, waarbij Europese landen om de dertig jaar onderlinge conflicten via oorlogen beslechtten. Niemand betwist meer dat alleen in Europees verband antwoorden kunnen worden

gevonden op wezenlijke toekomstvragen van onze samenleving. Inmiddels is de Europese integratie al diep doorgedrongen in deze samenleving, tot de kern van onze nationale bevoegdheden. Zo ver zelfs, dat Europees en nationaal beleid soms onontwarbaar met elkaar verweven zijn, zonder dat de burgers zich daarvan altijd rekenschap geven. En zonder dat parlementen, als instituten die de democratische wil van de burger moeten vertalen in wetgeving en controle op beleid, voldoende flexibiliteit hebben om de razendsnelle ontwikkelingen bij te houden. Bovendien wordt de Europese overheid nog te vaak gezien als iets van buiten, als iets waaraan men geen deel heeft, terwijl alle burgers samen toch deze overheid vormen.

Ieder onderzoek toont weer aan dat er grote steun is voor de Europese gedachte, ook in landen waar men in het algemeen sceptisch staat tegenover verdergaande integratie, maar dat er een groot wantrouwen bestaat tegenover de instellingen van de Europese overheid, die voor veel burgers nauwelijks legitimiteit hebben. Maar ze hebben wel macht en wanneer er sprake is van macht zonder legitimiteit kunnen er op termijn slechts twee dingen gebeuren: of de democratie gaat eraan, of de instellingen leggen het loodje. In Europa komen nu beide fenomenen voor: de Europese overheid verwordt steeds meer tot een oligarchie van regeringsleiders in de Europese Raad, terwijl de instellingen op zijn best kunnen rekenen op de onverschilligheid van de

mensen die zij moeten vertegenwoordigen. Het spreekt voor zich dat beide tendensen elkaar versterken. Immers, de regeringsleiders trekken 'Europa' steeds meer naar zich toe, omdat ook zij het legitimiteitsprobleem van de instellingen onderkennen en de instellingen worden steeds anoniemer of gedragen zich steeds vreemder, zoals het Europees Parlement, omdat zij zien dat de macht steeds meer alleen bij de Europese Raad komt te liggen. Omwille van de Europese integratie moet deze vicieuze cirkel worden doorbroken en dat kan niet meer door het aloude recept van 'meer van hetzelfde' dat met name door het Europees Parlement wordt beleden.

Het risico van xenofob nationalisme

Als we de burger centraal stellen, kunnen we niet om de vaststelling heen dat voor haar en hem de natie staat nog steeds het oriëntatiepunt voor de overheid is. Dat wil zeggen dat de plaatsbepaling van alle andere overheden, inclusief de Europese overheid, ten opzichte van de centrale overheid zal moeten geschieden. Zelfs in een federatie als Duitsland, waar de bondslanden verregaande bevoegdheden hebben, blijft Berlijn het brandpunt van de politiek voor de Duitse burger, dus we kunnen ervan uitgaan dat dit de norm is in alle Europese landen. De eerste vraag die moet worden beantwoord is waarom iets in Brussel en niet nationaal beslist kan worden of juist waarom in Brussel niet snel genoeg wordt ingegrepen. Inspraak en invloed van de burger op de Europese besluitvorming kunnen toenemen als de burger stelselmatig, transparant en zo rechtstreeks mogelijk bij de beantwoording van die vraag wordt betrokken. De nationale politieke tradities zullen daarbij in iedere lidstaat leidend moeten zijn, omdat de politieke diversiteit in de Unie nog te groot is om dit debat met een uniforme Europese methode te benaderen. Het streven naar eenheid en samenhang binnen de steeds groter wordende Unie kan, paradoxaal genoeg, alleen maar slagen als het gepaard gaat met erkenning en zelfs behoud van diversiteit. Hetgeen overigens niet alleen voor de politiek geldt, maar ook voor de cultuur in de meest brede betekenis. Naast de Europese integratie zal hier ook de impact van de globalisering zich steeds meer doen voelen. De behoefte van de burger aan culturele, sociale en nationale of etnische identiteit kan niet serieus genoeg worden genomen. Het bagatelliseren of veronachtzamen van deze behoefte zal de onzekerheid alleen maar toenemen en zal de profeten van een chauvinistisch en xenofob nationalisme wind in de zeilen opleveren.

In nagenoeg alle lidstaten vindt inmiddels discussie plaats over de afbakening van Europese en nationale competenties en het einddoel van de Europese integratie. In Nice is afgesproken dat het debat over de toekomst van de Europese Unie dit jaar wordt verdiept en verbreed, hetgeen tijdens de Top van Laken in december moet leiden tot een verklaring over de agenda en methode van een volgende Intergouvernementele Conferentie in 2004. Daarin komen in elk geval de volgende vier onderwerpen aan de orde: de vereenvoudiging van de verdragen waarop de Unie thans is gebaseerd, de status van het handvest voor de grondrechten, de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten en tot slot de rol van nationale parlementen in de Europese architectuur. Deze vier onderwerpen kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar in een totaalverband van institutioneel evenwicht. Een belangrijk doel is het tot stand brengen van een Europese Grondwet waarin de huidige constitutionele ontwikkeling op een heldere en toegankelijke manier moet worden vastgelegd. Daar zal de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten aan de orde komen. Een Europese politieke federatie in wording, met de natie staat als blijvend politiek focaal punt, is een staatsrechtelijk novum en verdient dus nauwkeurige codificering in een constitutie.

Het moet helder zijn wie op welk niveau wat doet, op welke wijze en met welke democratische controle, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan het dynamische karakter van het integratieproces. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de constitutionele arrangementen op nationaal niveau, waarbij binnen de Unie grote verschillen bestaan. Ook hier zal de oplossing uit moeten gaan van de spilfunctie van de natie staat. De veelgenoemde regionalisering binnen Europa en over de landsgrenzen heen, zal van grote economische en wellicht culturele waarde zijn, maar biedt geen politieke of constitutionele aanknopingspunten. Niet alleen als gevolg van de door de burger gewenste spilfunctie van de staat, maar ook door de enorme diversiteit van arrangementen binnen lidstaten tussen de centrale overheid en de regio's. Daarom is de vaker gebezigde stelling dat de nationale overheid door druk van boven (Europa) en onder (regio's/provincies) langzaam zal verdwijnen onhoudbaar.

Samenwerking der parlementen

Legitimiteit schep je niet met structuren en grondwetten alleen, zeker niet in Europa. Structuren kun-

nen een formele democratie waarborgen, maar scheppen daarmee nog geen levende democratie, zeker omdat een eenduidig publiek domein, zoals we dat in de lidstaten kennen, op Europees niveau niet te verwachten is. Het nationale publieke domein moet daarom zoveel mogelijk met het Europese worden verbonden, waarbij elementen van concurrentie uit het systeem moeten worden gehaald en de sterkten en zwaktes van de verschillende niveaus beter in kaart moeten worden gebracht. Een goede en tijdige betrokkenheid van en afstemming tussen de volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer en het Europees Parlement kan voor een deel het probleem verlichten. Met het spreekrecht van Europarlementariërs zijn in de Tweede Kamer inmiddels positieve ervaringen opgedaan. Ook een goede, zelfstandige informatievoorziening tussen de Kamer en het Europees Parlement is behulpzaam.

Een dubbelmandaat, waarbij dezelfde volksvertegenwoordiger zowel zitting heeft in het nationale parlement als in het Europees Parlement, blijft een sympathieke gedachte, die echter pas in de praktijk uitvoerbaar zal zijn als de beide parlementen elkaars werkwijze gaan synchroniseren, zodat het ook fysiek uitvoerbaar wordt. De kans op een dergelijke synchronisatie, die in de praktijk zou neerkomen op een aanpassing van de Tweede Kamer aan de werkwijze van het Europees Parlement, moet echter zeer klein worden geacht. Het Europees Parlement biedt faciliteiten voor vertegenwoordigers van nationale parlementen, waarvan door Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk gebruik wordt gemaakt. De Staten-Generaal zouden kunnen overwegen ook op dit aanbod in te gaan. Nationale parlementen staan daarnaast in onderling contact, met name door de halfjaarlijkse vergaderingen van de COSAC, waaraan, naast de Europa Commissies van de nationale parlementen, ook het Europees Parlement deelneemt. Voorts belegt het Europees Parlement met enige regelmaat gezamenlijke vergaderingen met vertegenwoordigers van de nationale parlementen, maar deze ontmoetingen lijden aan een zwakke voorbereiding en een vaak onduidelijke agenda. Het Zweedse voorzitterschap heeft in mei een document doen opstellen waarin de democratische controle van de nationale parlementen op Europese besluitvorming onderling wordt

vergeleken, in een poging te komen tot de formulering van *best practices*. De conclusie van de exercitie was helaas dat de onderlinge nationale tradities en constitutionele opzetten zozeer verschillen, dat het onmogelijk is een inventaris van de beste praktijken te maken, waar iedereen nuttig gebruik van zou kunnen maken.

Al met al zijn de tot nu toe gebruikte middelen te beperkt om de tekortkomingen in democratische legitimiteit aan te pakken. Daar waar de discussie in de aanloop van de volgende Intergouvernementele Conferentie zal worden gedomineerd door het vraagstuk van tekortkomende legitimiteit en democratische controle, zullen procedurele afspraken on-

voldoende antwoord bieden op de gestelde vragen. De vaststelling is onontkoombaar dat de huidige Europese en nationale wetgevende en controlerende instellingen geen antwoord hebben gevonden op de

Europese democratische paradox, waarbij Brussel steeds meer en ingrijpender invloed heeft op het dagelijks leven van de burger, terwijl deze burger zich steeds minder herkent in de Europese overheid. De veertig jaar lang door opeenvolgende generaties politieke elites gehanteerde mantra dat alles goed komt als het Europees Parlement maar meer bevoegdheden krijgt klinkt inmiddels hol, niet in de laatste plaats omdat keer op keer is gebleken dat het gewoon niet waar is. Een steeds machtiger Europees Parlement is onmiskenbaar een deel van de oplossing, maar is zeker geen panacee.

Als wij de federale elementen van de Unie als uitgangspunt zouden nemen, zou de volgende constructie de mogelijk beste oplossing van het gesignaleerde probleem zijn. Een oplossing die besloten ligt in de dynamiek van het oorspronkelijke verdragstelsel, waar reeds tientallen jaren over wordt gesproken, maar die in al die tijd niet veel dichterbij uitvoering is gekomen. De Raad van Ministers zou zich ontwikkelen tot een senaat, waarin de lidstaten op voet van gelijkheid zijn vertegenwoordigd en die samen met het Europees Parlement de beide kamers van de wetgevende macht zou vormen. De Europese Commissie zou in dit systeem de rol van executieve krijgen. Hoe mooi deze structuur ook lijkt, in de voorzienbare toekomst zal de realiteitswaarde ervan zeer gering blijven. Men kan het bij deze vaststelling laten en het democratisch deficit als een gegeven

*Een steeds machtiger Europees
Parlement is onmiskenbaar een deel
van de oplossing,
maar zeker geen panacee*

gaan beschouwen. Maar aangezien daarmee het Europese project zal vastlopen op het wantrouwen van de burgers waarvoor het is bedoeld, rust op de politiek de verplichting te zoeken naar nieuwe wegen om het probleem aan te pakken.

Falende Europese trias politica

In vele lidstaten werden nationale parlementen, tot in de jaren negentig van de vorige eeuw, gezien als slachtoffers van de verdergaande Europese integratie. Omdat regeringen een steeds grotere stem kregen bij de Europese besluitvorming en omdat Europese wet- en regelgeving het domein waren van een Europese bestuurlijke en ambtelijke kaste – waar buitenstaanders geen kennis en nog minder belangstelling voor hadden – bleven parlementen in toenemende mate buiten het besluitvormingsproces. Niet zozeer omdat zij daartoe werden gedwongen, maar meer als gevolg van gebrek aan interesse. Enige zelfkritiek van het parlement is dan ook zeker op haar plaats. Sinds het Verdrag van Maastricht van kracht is geworden, is de situatie danig veranderd. Door het steeds dieper ingrijpen van Europa in de nationale rechtsorde en de steeds moeizamere parlementaire controle op het 'Europees' handelen van de regering, begon het democratisch deficit te knellen. In alle lidstaten klonk en klinkt de roep om meer parlementaire controle, zonder dat een passend antwoord op die uitdaging is gevonden, hoewel kan worden vastgesteld dat overal de betrokkenheid bij Europese besluitvorming danig is vergroot. Een complicerende factor is dat de logica van de trias politica als aanzet voor een oplossing niet opgaat. Men kan geen oplossing forceren door simpelweg het onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende macht te maken. Niet alleen omdat de nationale systemen erg van het Europese systeem verschillen, maar ook omdat de executieve en een meerderheid in het nationale parlement vaak aan dezelfde kant staan, tegenover een minderheid gevormd door de parlementaire oppositie. Met andere woorden, een meerderheid in het parlement heeft niet zelden baat bij het verschaffen van zoveel mogelijk Europese manoeuvreerruimte aan de eigen regering, hetgeen op gespannen voet kan staan met de wens de controle op het handelen van de regering te intensiveren.

Om een nieuwe dimensie toe te voegen aan de mogelijkheden voor democratische controle, is de mogelijkheid geopperd van de instelling van een Europese Tweede Kamer, of Senaat, samengesteld uit vertegenwoordigers van nationale parlementen. Als

eerste is de voormalige voorzitter van de Franse Senaat, Séguin, (in 1994) met dit idee op de proppen gekomen. In zijn visie zou een 'Lager Huis' uit nationale parlementen worden samengesteld en zou het Europees Parlement de rol van 'Hoger Huis' toebedeeld krijgen. Ongeveer tegelijkertijd kwam ook Eurocommissaris Sir Leon Brittan met de gedachte van een Raad van Nationale Parlementen, die zich zou moeten buigen over ontwerp-voorstellen van de Commissie en ontwerp-richtlijnen voordat deze in eerste lezing naar het Europees Parlement zouden gaan. De Franse senator Guena was van mening dat er een 'tweede kamer' met vertegenwoordigers uit de nationale parlementen moest worden ingesteld voor de controle op de tweede en derde pijler, die zich immers (vooralsnog) zouden onttrekken aan de democratische controle van het Europees Parlement. Verder zou deze tweede kamer ook bevoegdheden krijgen bij het eigen middelen besluit, de uitbreiding van de Unie, de associatie-overeenkomsten en de monitoring van het subsidiariteitsbeginsel.

Alleen in het Franse parlement waren tot vorig jaar uitgesproken voorstanders te vinden van de senaatsgedachte. Het voornaamste bezwaar bestond uit de vrees voor uitholling van de gemeenschapsinstellingen die nu juist bezig waren hun positie te verstevigen. Met name voor de positie van het Europees Parlement werd gevreesd en voor het verstoren van het institutionele evenwicht, dat terecht als zeer precair werd gezien. Daarom werd toegewerkt naar methodes om de nationale parlementen beter bij de discussie te betrekken, zonder nieuwe instituties in het leven te roepen. Het 'Protocol inzake de rol van Nationale Parlementen in de Europese Unie' bij het Verdrag van Amsterdam was hiervan het resultaat. Hierbij wordt in essentie voorzien in een betere, transparantere en meer gestructureerde informatievoorziening voor nationale parlementen. Inmiddels moet worden vastgesteld dat met name de gestelde termijnen voor informatievoorziening vaak met voeten worden getreden door Commissie en Raad, hetgeen overigens deels ook mogelijk is omdat nationale parlementen gebrekkige belangstelling hebben voor een nauwkeurige naleving van het Protocol.

De democratisch deficit-nood is inmiddels zo hoog gestegen, dat de gedachte aan een senaat weer hoog op de agenda staat. Voorstanders ervan zijn te vinden bij verschillende regeringen, waaronder de Britse, de Duitse, de Belgische en, in beginsel, de Nederlandse. Paradoxaal genoeg staan nationale parlementen hier veel aarzelender of zelfs ronduit

afwijzend tegenover, zoals blijkt in Cosac-verband en ook in de Tweede Kamer, waar een meerderheid zich tegen de senaatsgedachte uitsprak. In het Europees Parlement zijn socialisten en christen-democraten tegenstanders van de gedachte en Liberalen en Groenen voorstanders. De voornaamste bezwaren zijn wederom de angst voor uitholling van de bestaande instituties en de vrees voor een nieuw vergadercircus waar de Europese kiezers net zo weinig belangstelling voor of zelfs, naar gelang de lidstaat, net zoveel afkeer van zullen hebben als van het Europees Parlement.

Subsidiariteitstoets

Het organiseren van een stem van de nationale parlementen op Europees niveau verdient evenwel serieuze aandacht en het is te makkelijk de gedachte terzijde te schuiven met het argument dat de positie van het Europees Parlement wordt uitgehold. Het is vijf voor twaalf en we moeten snel de legitimiteit van het handelen van de Unie vergroten en de democratische controle op dit handelen verbeteren. Een senaat van vertegenwoordigers uit nationale parlementen zou een goede dienst kunnen bewijzen. Daarbij moet wel worden uitgegaan van een limitatieve taakstelling van een dergelijke senaat, die zich zal moeten richten op de toepassing van een subsidiariteitstoets, dat wil zeggen op het vaststellen welke overheid – nationaal of Europees – voor welk (nieuw) beleid verantwoordelijkheid moet dragen. Verder zou de senaat zich moeten richten op de democratische controle op terreinen waar het Europees Parlement (nog) niet bevoegd is, zoals de tweede en vooralsnog de derde pijler; op het beoordelen van het externe optreden van de Unie, met name bij het sluiten van verdragen. Te bezien is of de senaat nog een rol zou kunnen spelen bij de uitbreiding, onder de strikte voorwaarde dat geen nieuwe hindernissen voor de toetredingskandidaten mogen worden opgeworpen. Voorts zal de senaat in de toekomst, samen met het Europees Parlement, het forum kunnen bieden waarbinnen verdragswijzigingen worden voorbereid. De huidige wijze van voorbereiding van de Intergouvernementele Conferen-

tie heeft afgedaan, zoals bij de voorbereiding van de Top van Nice is gebleken. Het model dat werd gebruikt voor de opstelling van het Handvest grondrechten biedt zekere voordelen, maar is niet zondermeer toepasbaar voor verdragsaanpassingen. De senaat biedt hiervoor wellicht een goede oplossing. Een voorbeeld voor dit laatste zijn de 'Parlementaire Assizen' die in 1990 in Rome werden gehouden, waarbij 250 parlementariërs, één derde uit EP en twee derden uit nationale parlementen, een gemeenschappelijke verklaring aannamen over de ontwikkelingen in de EG. Hoewel een vroege dood gestorven, zouden dergelijke Assizen wellicht nu, als voorbereiding van een mogelijke senaat, een nieuwe kans verdienen.

Uiteraard is de constitutionele opzet maar een deel van het antwoord op de vraag hoe Europa haar legitimiteit bij de burger kan versterken. Zonder beleid, zonder concrete oplossingen voor concrete problemen is zelfs de mooiste constitutionele opzet een nutteloos ornament en zal de burger zijn schouders steeds vaker en steeds hoger ophalen. Hard politiek ingrijpen zal in de komende jaren nodig zijn, om de uitbreiding te laten slagen, om de landbouw fundamenteel te hervormen, om het absurde rondpompen van geld te stoppen, om de financiering van de Unie duurzaam te regelen. Ondertussen begint de verwaarlozing van de structuur van de Europese overheid een steeds grotere handicap te worden bij de verwezenlijking van deze grote ambities. Doelstellingen worden door onze burgers (nog) wel gedeeld, methodes niet meer. Dat de Top van Nice gefaald heeft bij het effectiever maken van de Europese overheid en het transparanter maken van de Europese wetgeving, kan ons in dit verband nog lelijk gaan opbreken. Onorthodoxe oplossingen verdienen daarbij serieuze overweging, waarbij de directe betrokkenheid van nationale volksvertegenwoordigers bij de Europese besluitvorming, bovenaan het lijstje moet staan.

FRANS TIMMERMANS

lid Tweede Kamer voor de PvdA