

## Parlementen in Europa: een korte blik op de toekomst

*Reactie op inleiding P. Scheffer ter gelegenheid van het lustrum van het Montesquieu Instituut*

*Prof. Mr. Luc Verhey, dd. 8 mei 2012*

### Twee hoofdopmerkingen bij Scheffer

Met veel van wat Scheffer gezegd heeft ben ik het eens. Niettemin wil ik twee algemene opmerkingen maken:

- De constatering van Scheffer dat over de gevolgen van bepaalde beslissingen onvoldoende is nagedacht, is vermoedelijk juist. Echter: beslissingen uit het verleden moeten wel worden beoordeeld naar de politieke realiteit van dat moment. Er was steeds een geweldige politieke druk om besluiten te nemen in een bepaalde richting. De besluitvorming in de EU is in dat opzicht niet uniek. Ook als het gaat om nationale thema's doen zich gevallen voor waarin ik mij had kunnen voorstellen dat er langer en beter over de dingen zou zijn nagedacht. Soms gebeurt dat niet: dat is politiek.

- Daarnaast heeft Scheffer gelijk dat debatten over bepaalde thema's niet goed zijn gevoerd en dat voor zover die thema's nog actueel zijn, dat alsnog zou moeten gebeuren. Maar – zo zou ik er aan toe willen voegen - debatten moeten op enig moment ook leiden tot besluitvorming. De cruciale vraag is dan: hoe creëer je voor Europese besluitvorming voldoende draagvlak? De actuele ontwikkelingen laten zien dat die vraag steeds dringender om een antwoord vraagt.

Over dat laatste wil ik daarom, in aanvulling op Scheffer, enkele opmerkingen maken.

### Europese democratie: twee pijlers

Hoe organiseren wij draagvlak voor Europese besluiten? Het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft een begin van een antwoord. De werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie. Die loopt volgens het verdrag langs twee lijnen: rechtstreeks via de burgers en via de lidstaten.

### Europees Parlement

Allereerst de burgers: De burgers worden op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement. Met het Europees Parlement is het vreemd gelopen. Zijn bevoegdheden zijn geleidelijk versterkt. Maar het draagvlak voor het Parlement lijkt te zijn afgenomen. Een breekpunt was de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in 2005. Toen is duidelijk geworden dat de Unie voorlopig primair een zaak blijft van de lidstaten.

Toch moeten wij het Europees Parlement niet onderschatten. Er bestaan mogelijkheden om alsnog de verbinding met de Europese kiezers tot stand te brengen. Dat kan door slim gebruik van bevoegdheden. Maar eerst en vooral zal het afhankelijk zijn van de inzet van de parlementariërs zelf. Een politicus als Guy Verhofstadt bewijst dat. Hij gaat als Europarlementariër duidelijk zichtbaar en hoorbaar de politieke strijd aan. Het zou helpen als meer mensen van zijn kaliber, ook vanuit Nederland, zich kandidaat zouden stellen en op deze wijze het Europees Parlement en de thema's die daar aan de orde zijn, politieker zouden proberen maken.

## **Nationale parlementen**

Dat alles doet niet af aan het feit dat de basis voor de Europese besluitvorming voorlopig zal liggen bij de lidstaten. Daar zal ook de democratische legitimatie vandaan moeten komen. Daarover bepaalt het Verdrag, kort door de bocht, dat de lidstaten op het niveau van de Unie worden vertegenwoordigd door hun regeringsleiders en hun regeringen. Op hun beurt leggen zij democratische verantwoording af aan hun nationale parlement.

De werking van dit onderdeel van het systeem staat onder forse druk. Er zijn ten minste twee problemen.

Het eerste probleem zit in politiek leiderschap. Politici hebben steeds vaker een dubbelrol. Ze hebben nationale én Europese verantwoordelijkheden. Dat vergt evenwichtskunst. Enerzijds moeten nationale belangen in Brussel worden behartigd. Anderzijds zullen Europese besluiten die in gezamenlijkheid door regeringen zijn genomen, door diezelfde regeringen op nationaal niveau moeten worden uitgelegd en verdedigd. Aan dat laatste lijkt het vaak te ontbreken. Daar waar de tegenstanders van genomen besluiten hun standpunt vaak helder weten te verwoorden, raakt het debat over Europa daardoor ernstig uit balans; op dit punt sluit ik aan bij Scheffer die pleit voor een evenwichtiger debat over de pro's en contra's van Europese thema's.

Het tweede probleem is dat vertegenwoordiging door de regeringen als democratische legitimatie voor Europese besluiten niet voldoende lijkt. Hier komen de nationale parlementen in beeld. Deze zijn sinds het Verdrag van Lissabon officiële Europese instellingen geworden. Zij dienen, zo zegt het Verdrag, actief bij te dragen tot de werking van de Unie door deel te nemen aan besluitvorming over Europese wetgeving. De weerstand daartegen is echter groot. Te veel macht voor alle 27 nationale parlementen afzonderlijk belemmert effectieve besluitvorming. Daarom staan nationale parlementen als het er op aankomt vaak buitenspel. De recente Europese besluitvorming ter bestrijding van de economische crisis bewijst dat.

Daarmee zijn we beland bij de kern van de representatieve democratie. Het gaat er om het stelsel zo in te richten dat er binnen een redelijke termijn besluiten kunnen worden genomen die door burgers worden aanvaard. Besluitvorming dient dus niet alleen democratisch te zijn maar ook effectief. De cruciale vraag is hoe we aan deze kerngedachte – die ook reeds bij Montesquieu is te vinden – in de specifieke Europese constellatie, in een nieuw te bereiken evenwicht, vorm moeten geven.

Vanuit dit perspectief zou verder nagedacht moeten worden over de positie van nationale parlementen. Het lijkt me moeilijk denkbaar dat nationale parlementen in de Europese Unie een marginale rol blijven spelen. Nationale parlementen zullen waarschijnlijk meer zeggenschap gaan claimen die verder gaat dan alleen een beoordeling van de subsidiariteit van Europese wetgeving. Die claim negeren zou niet verstandig zijn. Tegelijkertijd zullen we dan wel een effectieve manier moeten vinden om vertegenwoordigers van nationale parlementen gezamenlijk aan één tafel te krijgen. Dat zou nationale parlementariërs in staat moeten stellen om de krachten te bundelen maar ook om bij te dragen aan de totstandkoming van werkbare Europese besluiten binnen een redelijke termijn.

## **Verwevenheid rechtsordes**

Dit brengt mij op een laatste onderwerp. Dat is de verwevenheid van de Europese en de nationale stelsels. De ontwikkelingen die ik heb aangestipt illustreren dat allang geen sprake meer is van gescheiden systemen maar van bestuurslagen en rechtsordes die sterk met elkaar verweven zijn geraakt. We zien dat al veel langer bij de rechterlijke macht maar we zien het in toenemende mate ook bij parlementen, bestuursorganen en

maatschappelijke organisaties. Dat doet uit een oogpunt van de werking van onze democratie allerlei vragen rijzen die nu buiten beschouwing moeten blijven. Ik noem bij wijze van voorbeeld nationale toezichthouders die belangrijke bevoegdheden krijgen op Europees niveau en in die hoedanigheid noch nationaal, noch Europees aan substantiële democratische controle zijn onderworpen.

Wat de verwevenheid van de stelsels ons echter vooral moet laten beseffen is dat het draagvlak van politieke besluitvorming niet alleen een Europees vraagstuk is. Soms lijkt het alsof de Europese Unie een geïsoleerd probleem is terwijl het probleem ook en soms zelfs juist in de lidstaten zelf ligt. Daarom is het belangrijk dat we in het debat over de toekomst van onze democratie ons ook blijven richten op de werking van het eigen parlementaire stelsel en de regels en conventies die daarvoor gelden. Ook de democratie in Nederland zou dus – om met onze Grondwet te spreken – een voorwerp van aanhoudende zorg dienen te zijn.

### **Slot: de toekomst van het MI**

Ik heb in reactie op Scheffer veel te kort en grofmazig enkele problemen van onze democratie aangestipt. Het geeft tevens richting aan de opdracht waar het nog piepjonge Montesquieu Instituut de komende jaren voor staat. Die missie is in de kern gelegen in de multidisciplinaire bestudering van de problemen van de parlementaire stelsels in Europa, het stimuleren van het maatschappelijke en politieke debat daarover en de verspreiding van kennis die onze arbeid heeft opgeleverd. Uiteraard doet het Montesquieu Instituut dat niet alleen. Er is de afgelopen jaren steeds nauwer samengewerkt met personen en instellingen hier in Den Haag en daar buiten. Die samenwerking zal de komende jaren moeten worden voortgezet en uitgebouwd.

Daarbij moet steeds in het oog worden gehouden dat onze problemen weliswaar nieuw zijn maar soms toch minder nieuw dan we misschien geneigd zijn te denken. Het is verbluffend om te zien hoe actueel sommige beschouwingen van Montesquieu uit zijn magnum opus 'Over de geest van de wetten' vandaag de dag nog zijn. Over veel problemen van nu heeft hij al nagedacht en geschreven. Opvallend is verder dat Montesquieu ver over de grenzen van zijn eigen land heeft gekeken en veel inspiratie voor zijn ideeën heeft opgedaan bij andere Europese landen. In die zin is 'Over de geest van de wetten' een verrassend Europees boek.

Kortom, er is voor een instituut dat de naam van Montesquieu draagt, nog heel veel werk te doen.