

Is de Europese burger verbonden aan de Europese Unie?

In verscheidenheid verenigd

De Europese Unie heeft niet zozeer een democratisch tekort, als wel een geloofwaardigheidsprobleem. Dat is de stelling die Johanna Koffeman in dit artikel verdedigt.

Door Johanna Koffeman





Als ik mensen vertel dat ik werk bij het Europese Parlement, krijg ik vaak als vraag terug wat dat precies inhoudt. Voor velen staat Europa op grote afstand, laat staan dat zij er enige voorstelling van hebben wat de Europese Unie (EU) is of hoe ze werkt. Ondanks de impact op ons leven blijft de EU abstract. Tegelijk worden er ontzettend veel belangrijke zaken beslist: van veiligheidsstandaarden voor speelgoed tot de bedenktijd die men heeft na een nieuwe aankoop. Wellicht kun je zeggen dat dit de kern vormt van ons probleem met de Europese Unie: terwijl ze heel belangrijk is voor de inrichting van ons dagelijks leven, interesseren we er ons niet voor en associëren we haar vooral met bureaucratie en stroperigheid.

Wij profiteren dagelijks van allerlei regels en voorschriften die ons leven een stuk aangenamer en veiliger maken, vaak zonder te weten dat we die aan Europa te danken hebben. Zo kun je in elk EU-land je mobiele data gebruiken zonder extra kosten, mag je overal in de EU studeren, stagelopen of werken, wordt er bijna overal dezelfde munteenheid gehanteerd, kun je als bedrijf toegang krijgen tot de nationale markten van alle EU-landen en kun je vervolgens als EU-consument daarvan profiteren omdat dit door flinke concurrentie de prijzen drukt. De drie belangrijkste spelers in het maken van deze regels en voorschriften zijn de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. In onderstaande afbeelding is het besluitvormingsproces in een notendop samengevat. De Europese Commissie heeft dus het recht van initiatief: Europarlementariërs kunnen in tegenstelling tot Tweede Kamerleden geen wetsvoorstellen maken. Mag de Europese Commissie alles voorstellen wat ze wil? Zeker niet. De Europese Verdragen bepalen welke bevoegdheden de Unie heeft.

Democratisch tekort? | De EU is een partnerschap van democratische staten. Daarom is het voor alle betrokkenen van groot belang dat ook de Europese regels en procedures democratisch verankerd zijn. Als er érgens discussie over is, is het over de democratische legitimiteit van de EU. In het academisch debat wordt de term ‘democratisch tekort’ gebruikt om aan te geven dat de EU-instellingen en hun besluitvormingsprocedures aan een gebrek aan democratische legitimiteit lijden, en voor de burger ontoegankelijk lijken door de complexe werking. In dit debat zijn er twee kampen. Aan de ene kant staan wetenschappers als Majone en Moravcsik die stellen dat er geen democratisch



PERSONALIA

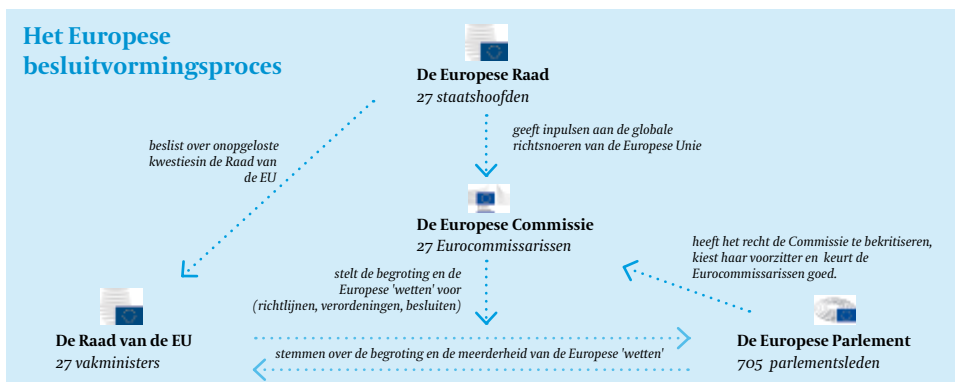
Johanna Koffeman-Kramer studeerde Europese Studies (Universiteit van Amsterdam) en European Governance (Masarykova univerzita, Brno, Tsjechië en Universiteit Utrecht). Zij was kandidaat voor de ChristenUnie bij de Europese Verkiezingen van 2019 en de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2021. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

tekort bestaat: volgens hen zijn de *checks and balances*, indirecte democratische controle via nationale regeringen en de toenemende bevoegdheden van het Europees Parlement voldoende om ervoor te zorgen dat de EU-beleidsvorming in bijna alle gevallen transparant en effectief is en politiek kan inspelen op de eisen van de Europese burgers. Volgens Majone is er echter wel sprake van een geloofwaardigheids crisis. Daar kom ik later op terug. Wetenschappers als Hix en Follesdal verdedigen daarentegen de opvatting dat Europa wel degelijk lijdt aan een democratisch tekort. Zij wijten dat aan het ontbreken van 'echte' transnationale Europees Parlementsverkiezingen omdat er geen EU-brede partijen zijn. Het gevolg daarvan is dat de EU ver van haar burgers af blijft staan.

huidige opzet zijn Europarlementariërs immers volksvertegenwoordiger van een lidstaat: Nederlanders stemmen op Nederlandse Europarlementariërs. Natuurlijk wordt er ook aan de overige EU-inwoners gedacht, maar de eigen achterban is altijd het belangrijkste. Dat betekent dat de Europarlementariërs vaak primair voor hun eigen, nationale belangen gaan. Dat geldt veel minder voor de vaak als technocratisch beleefde Europese Commissie. Zij is daarom ook de hoeder van de Verdragen. Daarmee kan voorkomen worden dat het Europees Parlement buiten haar bevoegdheden treedt. Denk bijvoorbeeld aan een kwestie als de legalisering van abortus. Er zijn dus goede redenen het recht van initiatief niet bij het Europees Parlement neer te leggen.

Recht van initiatief | Twee veel voorkomende oproepen om de EU meer democratische legitimiteit te geven zijn ten eerste het idee om het Europees Parlement het recht van initiatief te geven en ten tweede het pleidooi voor meer transparantie. Dit recht is echter omstreden. In de

Transparantie | Een tweede oproep is het verbeteren van de transparantie. Transparantie is goed, maar volledige openheid werkt averechts. Natuurlijk is het prima om een lobbyregister bij te houden, maar er zijn ook politieke stromingen die alles openbaar willen maken tot de eindonderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Commissie en





*“We moeten gaan voor de EU
als een
dicht-bij-mijn-bedshow.”*

lidstaten over een wetsvoorstel aan toe. Deze vinden nu altijd achter gesloten deuren plaats, wat de ruimte biedt om vrij te onderhandelen. Zonder die ruimte is het veel moeilijker om tot werkbare compromissen te komen.

De klacht dat er een democratisch tekort is omdat een rechtstreekse strijd om het politieke leiderschap ontbreekt, kan dus gerelativeerd worden. Sinds 1979 worden onze Europarlementariërs direct verkozen. Daarnaast leveren de lidstaten elk hun eigen EU-commissaris aan op basis van een voordracht van de nationale regeringen en parlementen. Bovendien hebben ook de direct verkozen Europarlementariërs een stem in de goed- of afkeuring van de voorgedragen commissarissen op basis van een scherpe ondervraging in het Europees Parlement. Daarnaast buigt het Europees Parlement zich nu over de instelling van transnationale lijsten; dit voorjaar is er besloten over een voorstel om 28 transnationale zetels toe te voegen aan het Parlement, naast de reguliere 705 nationale zetels. De kiezer krijgt daarmee twee stemmen. Eén om te kunnen stemmen op iemand uit een andere lidstaat en één om te stemmen op een volksvertegenwoordiger uit de eigen lidstaat. De ChristenUnie is kritisch over dit voorstel. Toch kan dit voorstel tot een nieuwe dynamiek leiden die bovendien onze nationale invloed niet in gevaar brengt, omdat het aantal nationale Europarlementariërs behouden blijft. De kans dat dit ooit zover komt, acht ik klein, omdat de Raad van de EU dit al tijdenlang blokkeert (en dat is ook democratie).

De officiële partijlijn van de ChristenUnie omtrent democratie in de EU is als

volgt: 'De democratische legitimatie van Europese besluitvorming moet beter. Dit is voorwaarde voor voldoende draagvlak voor de Europese Unie. De ChristenUnie wil daarom een versterking van de democratische legitimatie van Europese regelgeving, zowel decentraal, nationaal als Europees.' Dit is een weinig opzienbarend standpunt, want met uitzondering van Nexit-voorstanders wil iedereen dit wel.

Dat je de democratische legitimiteit dus wilt verbeteren, betekent niet dat er nu een democratisch tekort is. Vooral sinds het Europees Parlement rechtstreeks verkozen wordt en in de normale wetgevingsprocedure meer gelijkgesteld is aan de Raad van de EU, is het in mijn ogen niet langer terecht om van een democratisch tekort te spreken, al zal de discussie erover daarmee niet verstomd zijn. In die discussie moeten we ons goed realiseren dat de democratische beginselen van de EU afwijken van de parlementaire democratieën zoals we die in lidstaten zien. Immers, de EU kan nooit op dezelfde manier een democratie zijn als een lidstaat, omdat het nu eenmaal geen natiestaat is.

Perspectief voor Europa | De EU is iets unieks. Het is geen internationale organisatie en geen natiestaat, maar een groots project dat nooit af zal zijn en ons voortdurend uitdaagt om het beste te maken van onderlinge samenwerking en eensgezindheid. Europese integratie gaat vaak met *ups and downs* en vormt zich dus naar de tijdsgeest. Soms betekent dat een sprongetje van bijna eurofiële trekjes en dan hebben we weer te maken met een eurokritisch remmetje. Het mag allebei bestaan.

Ik zie de EU als iets dat we dagelijks samen, als Europeanen waar moeten maken; of het nu gaat om economische of om politieke samenwerking, we kunnen slechts verder komen als we op zoek gaan naar gemeenschappelijke belangen. Wat we niet moeten doen is steeds de vergelijking trekken met de democratische orde in de lidstaten, want Europa is zelf geen natie.

Hierboven stelde ik – met Majone en Moravcsic – dat Europa niet zozeer een democratisch tekort, als wel een geloofwaardigheidsprobleem heeft. Ik kan mij dan ook goed vinden in de slogan: *geloofwaardigheid* in de Europese Unie. We moeten gaan voor de EU als een dicht-bij-mijn-bedshow. De institutionele vormgeving van de EU is voldoende democratisch vormgegeven. De democratisch gekozen nationale regeringen hebben een belangrijke rol behouden en daarnaast is er een rechtstreeks gekozen parlement. Ik zie perspectief voor Europa zolang we proberen de geloofwaardigheid te verbeteren. Dat zou kunnen door de volgende maatregelen: 1) regelen dat het Europees Parlement individuele EU-commissarissen bij gebleken incompetentie naar huis kan sturen; nu kan dat niet en moet de gehele commissie nog aftreden, zoals we in 1999 gezien hebben bij de Commissie-Santer; 2) instellen dat de Raad op buitenlands beleid voornamelijk met gekwalificeerde meerderheid gaat stemmen in plaats van unanimitieit; 3) Frankrijk ervan overtuigen dat het periodieke verhuiscircus van Brussel naar Straatsburg moet stoppen omdat het geen enkel belang (meer) dient; 4) streven naar een net iets slagvaardiger Europese Unie; 5) werken aan meer aandacht voor

de EU, zowel in de nationale politiek als in de media; 6) de mogelijkheden vergroten voor Europese burgerinitiatieven, zodat burgers naast hun stemrecht in Europese verkiezingen nog een belangrijk instrument hebben om invloed uit te oefenen. Wat ook belangrijk is, is dat de nationale regeringen stoppen met het stelselmatig uitspelen van nationale belangen tegen het Europese belang. Willen we echt verschil gaan maken als het gaat om de binding van burgers met de EU, dan moeten we vooral duidelijk maken dat het bij de Europese verkiezingen gaat om Europese kwesties en personen, en niet om nationale kwesties en personen. We moeten de Europese verkiezingen niet langer zien als een verlengde landelijke politiek, of – zoals wetenschappers als Reif en Schmitt het zo mooi verwoord hebben – als ‘nationale verkiezingen van de tweede orde’.

Conclusie | De kloof tussen burger en de Europese Unie kan overbrugd worden. Dat is een missie waar we ons mee bezig moeten houden, want wij horen thuis in de Europese Unie. Met die Unie hebben we iets opgericht dat letterlijk groter is dan onze eigen natiestaat en onze nationale belangen, zodat we niet meer in de valkuilen van het verleden vallen (denk aan de oorlogen tussen nu vredig optrekkende EU-lidstaten) en kunnen profiteren van de economische voordelen. Maar meer nog dan dat: het is het ook waard om vanuit onze christelijk-sociale waarden een actieve bijdrage te leveren aan het Europese project. Het zou zonde zijn om onze poging tot samenwerking en eensgezindheid te zien sneuvelen, omdat er te weinig verbinding is tussen de EU en haar burgers.