



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Euro-verkiezingen: symbol of panacee

Koopmans, T.

Citation

Koopmans, T. (1991). Euro-verkiezingen: symbol of panacee. In *Juridisch stippelwerk* (pp. 181-190). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/25944>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/25944>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Euro-verkiezingen: symbool of panacee

'Manchmal muss man die Zeit zwischen der Vergangenheit und der Zukunft in einer grammatikalischen Er-satzzeit erleben.'

Stanislaw Jerzy Lec.

De literatuur over het Europese Parlement is omvangrijk, en de lezer voelt soms de aanvechting die omvang niet geheel evenredig te achten aan het gewicht van de juridische en politieke problemen die deze gemeenschapsinstelling oproept. Daarbij vertoont de discussie ook de irritante eigenaardigheid geen enkel probleem los van alle andere te willen zien: met name de vraag van de rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement en die van de taken en bevoegdheden van die instelling zijn in de loop van de tijd aan elkaar gekoppeld geraakt, en deze koppeling kan – zoals wij nog zullen zien – voorlopig nog wel blijven rondspoken.

De 'Akte' waarin de Lid-Staten de rechtstreekse verkiezingen hebben geregeld (Trb. 1976, 175), vormt een verlate zij het slechts gedeeltelijke uitvoering van art. 138 lid 3 EEG en art. 21 lid 3 EGKS. Hij heeft niettemin een stroom van soms emotioneel getinte weerstanden wakkergeroepen, waarbij het de moeite loont even stil te staan (I). Over de voorgeschiedenis van de Akte zullen wij niets meer zeggen: de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Nederlandse goedkeuringswet (14.383 no. 3) geeft nog een korte samenvatting, en er is daarvóór ook in Nederland al veel over geschreven, bv. in het proefschrift van S. Patijn. Wel zullen wij proberen een ander oud maar nog steeds actueel vraagstuk aan te vatten: nl. in hoeverre de rechtstreekse verkiezingen invloed kunnen hebben op de rol die het Europese Parlement in het besluitvormingsproces in de Gemeenschappen speelt (II). Dat geeft ons tevens de gelegenheid iets te zeggen over de betekenis van eventuele parlementaire ontwikkelingen voor het institutionele bestel van de Gemeenschappen, en zelfs misschien voor de toekomst van die Gemeenschappen zelve (III).

Er zou naar aanleiding van de rechtstreekse verkiezingen nog over vele andere onderwerpen te schrijven zijn: men zou zich aan een juridische exegese van de Akte kunnen wagen, men zou de uitvoering van de Akte in de verschillende Lid-Staten kunnen analyseren, bijv. op het punt van kiesstelsel of dubbel mandaat, en er zal nog wel meer te bedenken zijn; maar in de beperking moet ook de niet-meester zich soms waarmaken.

I. Weerstanden

De verschillende vormen van oppositie tegen de gedachte van de rechtstreekse verkiezingen lijken vooral nationaal bepaald. Men hoeft maar te denken aan de

leer van de ondeelbaarheid van de nationale souvereiniteit als centraal leerstuk uit het gaullistische credo; of aan de meningsverschillen over de Britse toetreding binnen de Labour Party, die af en toe weer aan de oppervlakte komen. Dat neemt niet weg dat er toch wel een gemeenschappelijke achtergrond is, en misschien heeft het Nederlandse Kamerlid Verbrugh die wel goed onder woorden gebracht toen hij erop wees dat in een rechtstreeks gekozen Parlement het 'stemgedrag van Nederland' zou worden 'versluiert door internationale fractievorming'. Dat is, met andere woorden, een verzet tegen wat men zou kunnen noemen de fusie van de meningsvorming, tegen de mogelijkheid dat de meningsvorming langs andere dan nationale kanalen gaat plaatsvinden. Die fusie is niet totstandgekomen door de instelling van de Gemeenschappen, door het functioneren van de douane-unie, of door de kleine veranderingen die in de institutionale spelregels zijn aangebracht. Het is echter niet uitgesloten dat zo'n fusie door het werk van een rechtstreeks verkozen Europees Parlement zou worden bevorderd, of op gang gebracht.

Er is weinig twijfel over mogelijk dat zulk een fusie van de meningsvorming precies is wat de 'pères de l'Europe' hebben gewild – men leze er de Mémoires van Jean Monnet maar op na. Het is evenmin twijfelachtig dat in die richting nog weinig is gebeurd, en dat het politieke immobilisme dat de Gemeenschappen de laatste jaren heeft gekenmerkt niet een bijster gunstig klimaat heeft geschapen om nu de eerste stappen te zetten. De politieke discussies zijn in alle Lid-Staten – en Nederland en België zijn daarbij geen uitzonderingen – in sterke mate nationaal getint; in sterkere mate, lijkt mij, dan tien of vijftien jaar geleden het geval was. In het vermogen om internationale en buitenlandse problemen alleen in de eigen, nationale, termen te benaderen staat Nederland misschien wel aan de top.

Toegegeven, de Fransen gooien ook hoge ogen, en de gang van zaken met betrekking tot de rechtstreekse verkiezingen illustreert dat heel aardig. De gaullistische kruistocht, aangevoerd door Michel Debré – nog altijd een geharnast strijder –, voerde de legimiteit, de nationale souvereiniteit en de 'république une et indivisible' in zijn banier – begrippen die, voor dit soort onderwerpen gebezigd, buiten Frankrijk alleen maar verbaasde bewondering of pijnlijke getroffenheid plegen op te roepen. Maar er is iets, zo men wil, nog 'Franser': de kruisvaarders beroepen zich erop dat deze begrippentrits, hoewel in deze vorm afkomstig uit het politieke denken van Charles de Gaulle, thans in de grondwet van 1958 is neergelegd als richtinggevend beginsel voor de staatsactiviteit. Die bewering is zeker niet onzinnig: zij vindt niet alleen steun in de wordingsgeschiedenis van de grondwet (De Gaulle kon in 1958 eigenlijk zijn termen aan het land opleggen, en Debré was bovendien voorzitter van de commissie die het voorontwerp vervaardigde), maar ook in een aantal bepalingen daarvan (bv. de preambule en art. 2-5). De these van de ongrondwettigheid van de rechtstreekse verkiezingen heeft evenwel, politiek gezien, als een boemerang gewerkt; in het constitutionele bestel van de Ve Republiek is een rechtsgang geschapen om problemen van grondwettigheid tot een oplossing te brengen, zodat het onderwerp in zekere zin kon worden gedepolitiseerd. In een vlaag van doortastendheid vroeg de President, voordat een wetsontwerp tot goedkeuring van de Akte was ingediend, op grond van zijn grondwettelijke bevoegdheden aan de Conseil constitutionnel een oordeel te geven over de vraag of de Akte (en het raadsbesluit waaraan die Akte was toegevoegd) bepalingen in strijd met de grondwet

bevatte. Het college beantwoordde deze vraag ontkennend: tekst in RDP 93 (1977) 173. Zijn beslissingen zijn niet vatbaar voor hogere voorziening, en verbindend voor alle overheidsorganen.

Was dat een Pyrrhus-overwinning? Het gerecht begint dadelijk te overwegen dat de grondwet weliswaar 'beperkingen' van de souvereiniteit toestaat – 'sous réserve de réciprocité', bien entendu –, maar dat geen enkele grondwetsbepaling 'n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit'. Vervolgens wordt vastgesteld dat de Akte in geen enkel opzicht tot doel heeft verandering te brengen in de taken en bevoegdheden van het Europese Parlement; en daaraan wordt toegevoegd dat zulk een verandering ook alleen maar kan plaatsvinden door een nieuwe herziening van de verdragen, waarbij ook opnieuw moet worden nagegaan of er wijziging van de grondwet voor nodig is. En enkele alinea's verder wordt terloops nog vermeld dat de Franse organen bij de uitvoering van de Akte 'devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle'. De Franse regering, toch al in het nauw gebracht door de vereende aanval van gaullisten en communisten, heeft gemeend hieraan tegemoet te moeten komen door in het wetsontwerp tot goedkeuring de bepaling op te nemen dat uitbreiding van bevoegdheden van het Europese Parlement ten aanzien van Frankrijk niet van kracht zal zijn zolang de procedure, door de Conseil constitutionnel bedoeld, niet zal zijn voltooid. Hetzelfde geldt, staat er voor alle zekerheid bij, voor elke feitelijke overschrijding van bevoegdheden zonder formele uitbreiding daarvan. In elk geval: er is een nieuwe hypotheek gelegd op de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement, op hetzelfde ogenblik waarop de oude (een niet rechtstreeks verkozen parlement kan men geen verdere bevoegdheden geven) is afgelost.

Het arrest stelt de lezer ook voor enkele juridische raadsels (zie ook P. van Dijk in dit tijdschrift, 1977 p. 186). Volgens de in casu toepasselijke grondwetsbepaling (art. 54) spreekt de Conseil constitutionnel zich erover uit of 'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution'; de President had gevraagd of de Akte zulk een 'engagement international' bevatte. Het gerecht doet evenwel alsof het de vraag voorgelegd heeft gekregen of de rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement iets ongrondwettigs hebben; maar het 'engagement international' van Frankrijk in dat opzicht is niet in de Akte te vinden, maar in de Verdragen van Parijs en Rome zelf. De Akte doet niet meer dan de modaliteiten van die verkiezingen regelen, zoals tijdstip, verdeelsleutel en enkele problemen van stemrecht en verkiezingsprocedure. De EGKS en EEG-bepalingen waren niet aan het oordeel van het gerecht onderworpen. Het omgekeerde zou trouwens ook in strijd zijn met het Franse stelsel van rechterlijk toezicht op de grondwettigheid, waarbij er immers van wordt uitgegaan dat het toezicht altijd vooraf plaatsvindt (zie bv. ook art. 61: 'avant leur promulgation'), nooit op een moment waarop een bepaling al in werking is getreden. De verleiding om met rechterlijk gezag een politiek debat te beëindigen is de Conseil misschien te machtig geworden. Dat debat is trouwens gewoon voortgezet, al zijn de termen ervan wel gewijzigd: Debré leest bv. in het arrest van de Conseil constitutionnel – dat daarover geen woord zegt –, dat alleen een dubbel mandaat ('le cumul obligatoire du mandat européen avec le mandat national') in overeenstemming te brengen is met het beginsel van de nationale souvereiniteit.

Op de Britse eilanden is de strijd openlijker gevoerd. De tegenstanders van de Gemeenschappen hebben in het akkoord over de rechtstreekse verkiezingen aanleiding gevonden de hele kwestie van de toetreding opnieuw in discussie te brengen – sommigen uit overtuiging, anderen omdat zij meenden dat hun populariteit daardoor zou stijgen. De 'pro-marketeers' voeren aan dat juist op aandringen van de tegenstanders de kwestie van de toetreding aan een referendum is onderworpen, en dat dezen zich nu bij de uitspraak van de kiezers hebben neer te leggen, ook al was die uitspraak anders dan zij wellicht hadden verwacht. Het antwoord daarop is dat pas de praktijk van de toetreding heeft laten zien hoe funest de Europese samenwerking is voor de Britse belangen c.q. voor een socialistische politiek. Prime Minister Callaghan heeft al enige bezwerende woorden gesproken, maar er zal nog veel stuurmanskunst van hem worden gevergd.

De kwestie van het kiesstelsel is intussen centraal komen te staan in het debat over de organisatie van de rechtstreekse verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk; ook dat is weer zuiver nationaal bepaald (de Akte laat de Lid-Staten hierin vrij). De Labour-regering is voor haar voortbestaan aangewezen op de steun van de liberals, en een van de weinige politieke voorwaarden die dezen aan hun steun hebben verbonden, is de eis van evenredige vertegenwoordiging bij de verkiezing van de Britse leden van het Europese Parlement. Zonder steun uit de conservatieve oppositie zou de uitvoeringswet echter wel eens in het Lagerhuis kunnen stranden, en de conservatives zweren bij het traditionele 'first-past-the-post'-system (relatieve meerderheid bij enkelvoudige keuze in districten); bij Labour ligt het in beginsel niet veel anders. De e.v.-pil is voor Labour wat verzoet sinds uitgerekend is dat een combinatie van de grote districten die voor de Europese verkiezingen nodig zijn (81 in plaats van 630), de 'swing' naar de conservatives die uit de tussentijdse verkiezingen blijkt, en het te verwachten overlopen van een aantal Schotse kiezers naar de Schotse nationalisten, voor Labour rampzalige gevolgen zou kunnen hebben onder het traditionele systeem. Een White paper heeft keurig de voor- en nadelen van verschillende kiesstelsels geschetst (Cmnd. 6768), maar de kranten stonden bol van electorale kansberekeningen. De list van de regering is geweest om het wetsontwerp zo te construeren dat het op e.v. was gebaseerd, maar dat het, als deze eruit gestemd zou worden, verder behandeld kon worden op basis van 'first-past-the-post'. Aan de vraag welke oplossing het meest geschikt zou zijn om op den duur tot 'een in alle Lid-Staten eenvormige procedure' te komen (art. 138 lid 3 EEG), is geen enkele beschouwing gewijd. Ook in de andere Lid-Staten is dat overigens niet de eerste zorg van regeringen en volksvertegenwoordigers geweest.

II. Un Parlement pour quoi faire?

Te verwachten valt, op grond van het voorgaande, dat reële onderhandelingen over uitbreiding van bevoegdheden van het Europese Parlement niet dadelijk voor de deur staan. Welke koers staat de Europese parlementariërs open wanneer zij, geruggesteund door hun rechtstreekse verkiezing, willen pogen van hun 'Vergadering' een echt parlement te maken?

Revolutionaire ontwikkelingen op dat stuk lijken niet erg waarschijnlijk. Voor een eed op de kaatsbaan zou de Straatsburgse gendarmerie misschien niet

eens uit de kazerne of uit de Weinstub' komen. En het kiezersvolk van de Gemeenschap zou vermoedelijk niet helemaal begrijpen wat de dames en heren bezielde. Deftiger gezegd: de politieke voorwaarden voor eenzijdige machtsoeigening ontbreken. Het andere uiterste, nl. voortsjokken langs de al aardig platgetreden paden van 'concertation' met Raad en Commissie, mini-budgetrecht en verbetering van de kwaliteit van de adviezen, levert op den duur te weinig opwinding op om tientallen miljoenen kiezers naar de stembus te krijgen en om politici van enig gehalte tot kandidaatstelling te bewegen. De vraag is daarom welke middenkoers thans begaanbaar is en bovendien op langer zicht bijdraagt aan de ontwikkeling van een volwaardige parlementaire instelling (had men dat laatste niet beoogd, dan zou men zich de moeite van de rechtstreekse verkiezingen hebben kunnen besparen).

Eerste probleem is daarbij wat de term 'volwaardige parlementaire instelling' op gemeenschapsniveau betekent. Over dat principiële onderwerp is minder geschreven dan men zou denken. De literatuur over de toekomst van het Europese parlementarisme gaat vaak impliciet uit van de veronderstelling dat het dezelfde fasen zal moeten doormaken als destijds de ontwikkeling van de parlementaire stelsels op nationaal niveau. Waarom zou dat echter zo zijn? Mechanismen als ministeriële verantwoordelijkheid, begrotingsrecht, wantrouwensvotum e.d. konden de macht van de nationale parlementen versterken omdat zij de ministers lossen van het staatshoofd maakten en afhankelijker van de parlementaire meerderheid. Zulke effecten kunnen in de Gemeenschap moeilijk intreden: in de constellatie zoals zij thans is en voorlopig wel zal blijven, lopen de verantwoordingslijnen van de leden van de Raad naar de nationale hoofdsteden. Er is wel eens gespeeld met de gedachte om speciale 'Europese ministers' in de Raad te zetten, die zich dan gauwer óók verantwoordelijk jegens het Europese Parlement zouden kunnen voelen – een situatie die herinneringen zou oproepen aan de positie van het Britse cabinet eind 18e, begin 19e eeuw, toen de ministers zich in even sterke mate jegens de Koning als jegens het Lagerhuis verantwoordelijk achtten. Zolang de besluitvorming in de Raad vooral beheerst wordt door nationale gezichtspunten en nationale belangen, is evenwel zulk een ontwikkeling naar dubbele verantwoordelijkheid niet alleen onwaarschijnlijk, zij zou ook weinig bijdragen tot versterking van parlementaire invloed. De kern van deze moeilijkheden ligt in de institutionele opbouw zelf: in de Commissie gaven de verdragen aan het Parlement de verkeerde tegenspeler; de Raad, langzamerhand centrum van besluitvorming 'for all practical purposes', leent zich niet tot de rol van tegenspeler zolang hij bestaat uit 'vertegenwoordigers' van de Lid-Staten, zoals art. 146 EEG het formuleert. Ook een volledig budgetrecht kan daarom – helemaal afgezien van het probleem van de rigiditeit van de Gemeenschapsbegroting – niet bijdragen tot ontwikkeling van een parlementair stelsel in nationale stijl.

Het voorbeeld van de Verenigde Staten bewijst dat een parlementair stelsel ook niet een noodzakelijke voorwaarde is voor een sterke en soms doeltreffend opererende volksvertegenwoordiging. Er zijn ook in de Gemeenschap wel parlementaire taken te vinden die, zonder uitbreiding van bevoegdheden te vereisen, tot een groei in deze richting zouden kunnen bijdragen. Het is bv. een waanidee te menen dat het Europese Parlement, om meer invloed uit te kunnen oefenen, meer bevoegdheden zou moeten hebben; invloed en bevoegdheid staan veel lossen van elkaar dan vaak wordt beweerd. De invloed van de Raadge-

vende Vergadering van de Raad van Europa op de totstandkoming van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens is bv. zeer groot geweest, hoewel formele bevoegdheden ontbraken. Het Europese Parlement kan een centrum van Europese meningsvorming worden; de enige voorwaarden daarvoor zijn dat het dat wil, en dat het die wil in de kwaliteit van zijn beraadslagingen en beslissingen vertaalt. In de aanvang heeft het er even op geleken dat het die kant dadelijk zou uitgaan (men denke bv. aan de parlementaire rol bij de totstandkoming van de eerste mededingingsverordening, ver. no. 17), maar de ontwikkeling is daar blijven steken. De Raad heeft het Parlement overigens ook niet erg geholpen die rol te blijven spelen (bv. bij de beslissingen over de eerste landbouwverordeningen, vooral wat de financiering betreft); maar de parlementariërs hebben zich meer laten ontmoedigen dan nodig was geweest.

In dit licht gezien moet ik bekennen de discussies over parlementaire initiatieven niet te begrijpen. Waarom zou het nemen van initiatieven tot verordeningen of richtlijnen moeten wachten op een formele bevoegdheid (in de stijl van art. 126 Grondwet), en waarom zouden zulke initiatieven in strijd zijn met, of afbreuk doen aan, het 'voorstelrecht' van de Commissie? Als het Parlement werkelijk initiatieven zou ontwikkelen waar het aan hecht, zou de verantwoordingsplicht van de Commissie er juist borg voor kunnen staan dat het initiatief wordt verdergespeeld. Een formeel aanknopingspunt biedt het Verdrag trouwens zelf: juist bij het debat over het algemeen verslag van de Commissie (art. 143 EEG) kan de vraag aan de orde komen welke voorstellen ten onrechte achterwege zijn gebleven. Als het Parlement een oplossing weet voor bv. de structurele crisis in de scheepsbouw, moet het daarmee te voorschijn komen, en niet volstaan met vragen aan de Commissie waarom er zo weinig aan is gebeurd. En het is ook niet in te zien waarom, als meerdere informatie uit de bedrijfstak zelf nodig is, geen hoorzittingen georganiseerd zouden kunnen worden; de praktijk van de Tweede Kamer bewijst dat een verschijnplicht voor het welslagen daarvan niet noodzakelijk is.

Langs deze lijnen voortredenerend zou men ook aan parlementaire onderzoekscommissies kunnen denken. Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat 'investigation' tot een vrij intensieve vorm van beleidscontrôle kan uitgroeien. In de VS is daarbij de merkwaardigheid dat beleidscontrôle op zichzelf vreemd is aan het constitutionele systeem van 'separation of powers'; hij resulteert alleen uit onderzoeksactiviteiten die de vertegenwoordigende lichamen menen te kunnen entameren op geen andere grond dan dat zij vertegenwoordigende lichamen zijn. De ironie is, in zekere zin, dat in het Britse stelsel, waar de beleidscontrôle een van de belangrijkste parlementaire taken is, van die contrôle niet veel terecht komt, omdat de meerderheid, als de zaak op haren en snaren wordt gezet, tenslotte tegen de oppositie front zal maken om 'haar' regering. Maar die Amerikaans-Britse vergelijking (die ik overigens elders hoop uit te werken) bevestigt de hier eerder gelanceerde these: bevoegdheidstoedeling is iets heel anders dan taakvervulling. Zoals de Amerikaanse Senaat de hem ter beschikking staande middelen (openbaarheid, duchtig doorvragen, rapportage) heeft gebruikt om zijn vinger achter het regeringsbeleid te krijgen, zo zal een verkozen Europees Parlement dat kunnen doen. Art. 137 EEG bepaalt dat de Vergadering slechts 'de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden' uitoefent om te beraadslagen, te besluiten en toezicht uit te oefenen; maar dat lijkt mij geen serieus obstakel tegen onderzoeksactiviteiten. Zonder bepaalde onderzoekin-

gen te verrichten kan het Parlement de hem toegekende bevoegdheden niet naar behoren uitoefenen; technisch gesproken gaat het daarbij dus om een 'implied power'.

De voorgaande takenrits – centrum van meningsvorming, bron van nieuwe initiatieven, nieuwsgierige feitenverzamelaar – hoeft niet in één klap zijn vorm te vinden. De kans op verwezenlijking is alleen groter wanneer men van de aanvang af weet in welke richting men wil werken. Naarmate die verwezenlijking vordert, komt de kwestie van de bevoegdheidsuitbreiding langzamerhand vanzelf weer op het tapijt. De uitvoering van die taken zal immers geleidelijk met zich meebrengen dat het Europese Parlement de plaats gaat worden waar de opinies, de belangen en de waardenschalen van de kiezers in politieke termen worden vertaald, dwz. waar de 'articulatiefunctie', zoals de politicologen dat noemen, wordt waargenomen. Is dat eenmaal zover, dan zal die articulatie zich ook op onderwerpen moeten kunnen richten die onder de geldende regels aan anderen zijn toegedeeld. Bij de keus van de terreinen die zich voor nieuwe parlementaire bevoegdheden lenen, zal het Parlement in dat stadium zijn eigen prioriteiten op tafel kunnen leggen. Toch zou het niet onverstandig doen zich daarbij enerzijds te laten leiden door de geleidelijkheid die de ontwikkelingen tot nu toe heeft gekenmerkt, anderzijds door een duidelijk besef welke bevoegdheden behulpzaam kunnen zijn om binnen het geldende institutionele bestel tot een meer geprofileerde parlementaire invloed te komen. Herinnerd zij bv. aan de suggestie van Zuleeg, *Europarecht* 7 (1972) 1, om 'constituerende' bevoegdheden daarbij voorop te stellen; een uitwerking daarvan is bv. om, naar analogie van de 'kleine' herziening in het EGKS-verdrag, parlementaire instemming te verlangen bij de toepassing van art. 235 EEG. Ook het debat over de parlementaire rol bij associatie en toetreding zou op dat moment heropend kunnen worden.

Het gaat er daarom m.i. niet zozeer om wat politiek het interessantst is; in dat opzicht zou vergroting van bevoegdheden op budgetair gebied, of bij de economische planning, het misschien wel winnen. Waar het om gaat is om, op basis van de ontwikkeling van de feitelijke taakvervulling, de bevoegdheidsuitbreiding straks te lokaliseren op die gebieden waar parlementaire zeggenschap er primair toe bijdraagt het Europese Parlement aan de rol van een volwaardige volksvertegenwoordiging te helpen in een niet-parlementair systeem. Op die manier zou een ontwikkeling op gang worden gebracht met een eigen dynamiek: rechtstreekse verkiezingen vergroten de parlementaire rolperceptie, dat leidt tot verbeterde taakvervulling en vermeerderde invloed, daardoor wordt het Parlement articulatiekanaal, zodoende bewijst het welke betekenis de parlementaire arbeid in de geldende institutionele opzet kan hebben, dat maakt de bevoegdheidsuitbreiding actueel om die betekenis te accentueren, en als het object daarvan in de sfeer van de constituerende arbeid wordt gekozen is de parlementaire zeggenschap bezig legitimiteitsvoorwaarde te worden voor principiële decisies, met als gevolg nieuwe rolperceptie enz. De logica lijkt bijna onweerlegbaar, verondersteld dat de eerste duw goed wordt toegediend. Het geschetste beeld houdt alleen geen rekening met externe politieke factoren die het kunnen verstoren en is daarom als voorspelling waardeloos – maar als actiemodel zou het daarom nog wel dienst kunnen doen.

III. Perspectieven

Het is niet helemaal uitgesloten, al met al, dat de vrezen van de heren Verbrugh, Debré en Benn zullen worden bewaarheid, in die zin dat na verloop van tijd de meningen over Europese problemen niet meer nationaal gebundeld op gemeenschapsniveau terechtkomen. Hoe snel die tijd verloopt, zal voor een belangrijk deel afhangen van de houding van de politieke partijen, en in dat opzicht is er, vanuit Verbrugh's standpunt, niet veel reden voor pessimisme. Het ziet er niet naar uit dat de 'internationale fractievorming' voorlopig meer dan vorm zal zijn. Het is bv. moeilijk zich voor te stellen dat Italiaanse communistische intellectuelen gemakkelijk zouden kunnen samenwerken met de kornuiten van George Marchais, of met de overgebleven getrouwen van de heer Hoekstra; en bij andere politieke groeperingen is het niet veel anders. Maar als het Europese Parlement zich een rol weet te vinden, en de Gemeenschappen hernemen iets van hun oude rythme, zal het langzamerhand wel anders worden: ook politici reageren tenslotte op situaties zoals zij die vinden. Men zal bij de tweede Europese verkiezingen met 'issues' voor de kiezers moeten komen.

Betekent dat noodzakelijkerwijs polarisatie, meerderheid-oppositie-relaties e.d.? Ook in dit opzicht geloof ik niet dat men het Britse model als het enig mogelijke moet zien (ook in Nederland blijkt dat tenslotte niet erg te werken). Er is een veel flexibeler opstelling mogelijk, waarin de ene groepering dit, de andere dat onderwerp van Europese politiek prioriteit geeft, de derde niets wil en de vierde alles tegelijk. Zolang het draagvlak van de beleidsvorming niet in een vaste parlementaire meerderheid is te vinden, hoeft zo'n brokkelige parlementaire situatie niet per definitie tot parlementaire machteloosheid te leiden. Ook dat heeft de Amerikaanse Senaat vaak genoeg laten zien. Dat men als afgevaardigde of als groepering politiek herkenbaar moet zijn, sluit nog niet een 'meerderheidsstrategie' in. Zulk een strategie zou ook gevaarlijk kunnen zijn, bijv. als alle afgevaardigden uit een bepaalde Lid-Staat buiten de meerderheid zouden staan – althans zolang de Europese constructie nog betrekkelijk breekbaar is.

Als de Europese meningsvorming in de Straatsburgse fracties niet gesteund wordt door de meningsvorming bij de politieke vrienden in de nationale parlementen, ontstaat een nieuwe bron van fricties. Dit is een van de argumenten die meestal voor het dubbele mandaat worden aangevoerd. Anders zou men misschien moeten vrezen dat alleen Euro-fanaten en heftige nationalistenaar een Europese zetel meedingen (plus enkele oud-gedienden en ambitieuze carrière-makers). Tegenover deze caricatuur kan men natuurlijk een andere stellen, nl. die van permanent in de trein hun dubbele aantal stukken doorploegende politici, in het nationale parlement als halve buitenstaanders en in Straatsburg niet als echte parlementariërs beschouwd. Het is intussen wel duidelijk geworden dat de Lid-Staten verschillende keuzen zullen maken; bij keus van het enkelvoudig mandaat zal wel iets aan de communicatie tussen de twee groepen parlementariërs moeten worden gedaan; hetzij institutioneel, via de nationale parlementen zelf, hetzij politiek, door afspraken binnen de verschillende fracties. Een politieke wil die alleen maar in het gemeenschapsparlement bestaat, is meer een aanloop tot frustratie dan tot besluitvorming.

Indien de communicatie tussen nationale en Europese fracties goed loopt, snijdt echter het mes naar twee kanten: veranderingen in het nationaal-politieke

'plaatje' komen in Europees verband eerder aan bod, Europese opties van bovenationale groeperingen vinden gauwer een nationale vertaling. Leden van de Raad kunnen daardoor tussen twee vuren komen te zitten, en dat kan betekenen dat de Europese politieke problemen bespeelbaarder worden voor volksvertegenwoordigers en publieke opinie.

Ook in de meest 'gemeinschaftsfreundliche' veronderstelling blijft het beeld van de besluitvorming na de rechtstreekse verkiezingen nog lange tijd diffuus. De gedachte, geliefd bij de Europeanen-van-het-eerste-uur, dat een federaal Europa zijn regering in een onafhankelijke Commissie, zijn volksvertegenwoordiging in een rechtstreeks gekozen 'Vergadering' en een de deelstaten vertegenwoordigende 'Raad' zou vinden, kan beter overboord worden gezet. Weliswaar heeft Walter Hallstein eens zo aardig gezegd dat 'die sogenannten Realisten' te vaak vergeten 'dass es Realitäten gibt die es verdienen beseitigt zu werden', maar de kloof met de politieke werkelijkheid kan op een gegeven moment zo wijd worden dat de polsstok van een sympathiek idee een absoluut ondeugdelijk middel is geworden om aan de overkant te komen.

Uit besluitvormingsoogpunt gezien is er daarom een goede kans dat er een nieuw invloedscentrum bijkomt, zonder dat dit voorlopig verzwakking van de invloed der bestaande centra betekent. Voor de slagvaardigheid van het Europese beleid is dat geen pluspunt (maar geringer dan zij de laatste jaren is geweest kan zij moeilijk worden). De pluspunten liggen vooralsnog in een andere sfeer: bijdrage tot de fusie van de meningsvorming, versterking van wat men graag de 'democratische legitimatie' van de Gemeenschappen noemt, bevordering van de cohesie van de Gemeenschappen.

Over die laatste factor, de 'integratie-functie', is nog wel meer te zeggen; men kan er verschillende dingen onder verstaan. Het is bv. pleitbaar dat een rechtstreeks gekozen parlement dat goed begint te functioneren, het uiteenvallen van de Gemeenschappen zal bemoeilijken: Europese parlementariërs zullen, alleen al door de taak die zij te verrichten hebben, moeilijkheden minder spoedig uitsluitend in nationale termen benaderen dan hun collega's in de hoofdsteden, en als zij daarvan iets op hun achterban kunnen overbrengen wordt de kans op secessie geringer. Het is ook pleitbaar dat de langzame totstandkoming van een Europese volksvertegenwoordiging het representatieve stelsel in het algemeen zal versterken: welke avonturen de staatsinstellingen van de Lid-Staten ook zullen doormaken, de Europese verkiezingen zullen door moeten blijven gaan, en dat zou het minder gemakkelijk kunnen maken om in eigen land maar van verkiezingen en vertegenwoordigende lichamen af te zien. Een soort kolonels-regime wordt daardoor niet afgeschrikt, en er zijn voor ondemocratische machthebbers ook voldoende methoden denkbaar om verkiezingen tot een schijnvertoning te reduceren; niettemin kan de Europese dimensie dit soort manipulaties toch wat bezwaarlijker maken. Men kan bij integratie ook denken aan integratie van de politieke ideeën, maar dan zijn wij terug bij het probleem dat ik hiervoor als fusie van de meningsvorming heb aangeduid.

Erg spectaculair zijn de ontwikkelingen niet die van de rechtstreekse verkiezingen, naar te verwachten valt, het gevolg zullen zijn. De gebleken weerstanden zullen niet als bij toverslag verdwijnen; de uitbreiding van de bevoegdheden is voorlopig geblokkeerd; de parlementaire armslag hangt mede af van de vraag of de Gemeenschappen iets van hun oude tempo kunnen hernemen; de politieke toekomst van enkele Lid-Staten, zoals Italië, is moeilijk te voorspellen, en

schijnt in elk geval nauwelijks af te hangen van ontwikkelingen in de andere Lid-Staten; dan zitten wij ook nog met een economische stagnatie waar onze economen niet veel verstandigs over weten te vertellen; eventuele toetreding van Griekenland en Portugal zal een ontwikkelingsprobleem in het leven roepen (of verscherpen, want eigenlijk bestaat het sinds de toetreding van Ierland al) waarvoor bij mijn weten nog geen begin van een oplossing bestaat. En dan zwijg ik nog maar over een aantal nationaal bepaalde politieke moeilijkheden, die de kiezers in sommige Lid-Staten sterk bezighouden, maar waar op gemeenschapsniveau niets of weinig aan schijnt te doen: de immigratieproblematiek in Groot-Britannië, de 'stadsguerilla' in de Bondsrepubliek, de onmacht van de Italiaanse regeringen om vat te krijgen op de maatschappelijke ontwikkelingen, en zelfs op het eigen bestuursapparaat.

Toch zullen de rechtstreekse verkiezingen meer dan symboolwaarde hebben. Zij hebben een blijvend element aan het institutionele patroon van de Gemeenschappen toegevoegd, en daarmee de basis gelegd voor de totstandkoming van een representatief stelsel op Europees niveau. Zij geven het Europese Parlement de mogelijkheid om uit te groeien tot een centrum van invloed, en om op die basis op den duur de uitbreiding van zijn bevoegdheden weer op de politieke agenda te krijgen. Zij kunnen ertoe leiden dat langzamerhand politieke stromingen tot Europese politieke stromingen uitgroeien. Zij dragen hun steentje bij aan versterking van de samenhang van de Gemeenschappen; zij kunnen de Europese problemen dichterbij de kiezer brengen. En in laatste instantie zal de toekomst van de Gemeenschappen juist van die kiezer afhangen. Alles in de veronderstelling dat er in de komende jaren geen dramatische gebeurtenissen plaatsvinden die de Europese problematiek geheel van karakter doen veranderen.

Met parlementaire ogen bezien zal de toestand nog wel even schemerachtig blijven. Op onze breedtegraad kan de schemer vrij lang duren, maar zolang hij er is kan men in elk geval de hoop koesteren dat de dag die erop volgt mooi zal zijn.

Naschrift: Intussen heeft het Lagerhuis de evenredige vertegenwoordiging uit het Britse wetsontwerp gestemd. De liberalen zijn boos; de parlementaire basis van de regering-Callaghan is zwakker dan ooit; en de Boundary Commission moet aan het werk om 81 districten uit te meten. Dat laatste zal wel meer tijd gaan kosten dan de meeste andere Lid-Staten lief is.