



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Euro-(parlemento-)logie

Schendelen, M.P.C.M. van

Citation

Schendelen, M. P. C. M. van. (1979). Euro-(parlemento-)logie. *Acta Politica*, 14: 1979(2), 233-249.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451971>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451971>

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

- leven, *Nederlandse Juristen Vereniging, 1870-1970*, Tjeenk Willink, Zwolle 1970.
- Kraan, K. J., *Van Maarseveen over wetgeving*, *N.J.B.* 1975, pag. 1295-1300.
- Maarseveen, H. Th. J. F. van, Iets anders over wetgeving, *N.J.B.* 1975, pag. 677-685.
- Rosenthal, U. en A. Ringeling, Regeren door nota's, *Beleid en Maatschappij* 1976/3 en 4, pag. 64-72.
- Schendelen, M. P. C. M. van, en H. Th. J. F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, Tjeenk Willink, Groningen, 1976.
- Schendelen, M. P. C. M. van, *Terugred van de wetgever*, Tjeenk Willink, Groningen 1976.
- Sluijs, H. van der, Het parlementaire recht van initiatief, *Ars Aequi* 1977, nr. 8, pag. 539-549.

Literatuur

Euro-(parlemento-)logie

M. P. C. M. van Schendelen

Wie de naoorlogse literatuur over integratie tussen Europese Staten overziet, zal bemerken dat zij vooral door juristen is voortgebracht. Ook hedentendage zijn de meeste publicaties en vrijwel alle tijdschriften terzake van juridische origine.¹ De laatste jaren is evenwel een kentering bespeurbaar: steeds meer politicologen bestuderen het veld van de Europese integratie en rapporteren daarover.²

Die opkomende belangstelling van politicologen lijkt ook logisch, althans begrijpelijk te zijn. Steeds meer nationale politieke verschijnselen en vraagstukken krijgen een 'Europese dimensie'. Wie de nationale politiek zinvol wil bestuderen en verklaren, kan steeds minder ermee volstaan de internationale omgeving, casu quo de Europese Gemeenschap, als een constante factor te beschouwen of, bij vergelijkend onderzoek, in een 'ceteris paribus' assumptie op te bergen. Waar de politiek haar schaal vergroot, moet de politicologie wel volgen. Een tweede reden van die opkomende belangstelling van politicologen kan zijn dat de Europese integratie, als schaars geval van een zeer nabij politiek-systeem-in-wording, allerlei unieke mogelijkheden biedt tot empirische toetsing van theorieën van politieke groei en ontwikkeling, hoewel de kans op weerlegging niet elke theoreticus zal aantrekken.

In dit artikel zullen enkele recente politicologische studies over de Europese Gemeenschap worden gepresenteerd.³ Vanwege de naderende verkiezingen voor het Europese Parlement zal bijzondere aandacht gegeven worden aan studies over de parlementaire dimensie van de Gemeenschap. Uit het overzicht moge blijken dat de politicologische benadering, ook qua uitkomsten, wel degelijk verschilt van de juridische en derhalve daarop een goede aanvulling of correctie is.

Naar meervoudige visies op de Europese Gemeenschap

Talrijke auteurs blijken er behoefte aan te hebben om de Europese Gemeenschap met een enkele kernachtige uitspraak te definiëren. Sommigen, zoals *John Fitzmaurice*, stappen daarbij in het voetspoor van juristen die de Euro-

pese Gemeenschap vooral definiëren vanuit het Verdrag van Rome.⁴ Zij komen tot een exposé van formele bevoegdheidsverhoudingen en bestuurlijke processen. De politicologische kernvraag naar de invloedsverhoudingen wordt vanuit het Verdrag beantwoord; doorgaans gaat het dan om een Europese variant van de organenleer, waarbij het zwaartepunt nogal eens aan de Europese Commissie toevalt.

Niet minder legalistisch, maar wel minder juridisch zijn de auteurs van de *Hansard Society*, die constateren dat 'first of all, the Community is characterised by the fact that . . . it operates by law. Its operative decisions, almost without exception, are embodied in legislation'.⁵

De overeenkomst tussen deze visie en de traditioneel-juridische is de nadruk op de betekenis van formele regels.⁶ Het fundamentele verschil is dat in de juridische visie deze regels de politieke besluitvorming grotendeels conditioneren, terwijl ze bij de *Hansard* auteurs weinig meer zijn dan de vorm waarin de processen en uitkomsten van politieke besluitvorming uiteindelijk gegoten worden; het is het verschil tussen een conditionele en een instrumentele visie op wetgeving.

Vanuit een specifieke benadering of probleemstelling kan de zucht om de Europese Gemeenschap met een enkele pennestreek te definiëren verantwoord, althans begrijpelijk zijn. Voor een meer open, empirische analyse zal zij echter een hinder zijn, zoals uit een studie van *Rosenthal* blijkt.⁷

Met betrekking tot een vijftal beleidsprocessen in de Europese Gemeenschap stelt zij zich de vraag naar 'The Men Behind The Decisions'. De vijf beleidsprocessen betreffen kwesties inzake de positie van de Mahgreblanden, arbeidsverkeer, tariefpreferenties, landbouw en de Europese Monetaire Unie. Op elk daarvan laat zij, enigszins naar voorbeeld van Allison's analyse van de *Cuban Missile Crisis*, drie verschillende interpretatiekaders los.

In het eerste kader wordt de Europese Gemeenschap vooral beschouwd als een open politieke instelling met sterk intergouvernementale kenmerken. Het zwaartepunt van de politieke besluitvorming ligt bij de interacties tussen de nationale regeringen, c.q. bij de Raad van Ministers en wat zich daaromheen beweegt. In het tweede kader wordt het beleidsproces van de Gemeenschap beschouwd als een interactieveld van vooral pressiegroepen, waaronder het Europese Parlement soms niet de geringste plaats inneemt. In de analyse komt de focus vooral te liggen bij de Europese Commissie omdat juist daar de pressiegroepen hun institutionele ingang in de Gemeenschap hebben. Het derde interpretatiekader stelt de elite-netwerken centraal: Europese politiek wordt gemaakt door allerlei, steeds wisselende kliks van elites van welke herkomst dan ook (lidstaten, pressiegroepen, partijen, ambtenaren, of anderen).

De conclusie van *Rosenthal* is dat 'a single center of decisionmaking' ont-

breekt.⁸ Geen interpretatiekader geldt voor alle vijf beleidsprocessen. Geen beleidsproces is volledig interpreteerbaar in slechts één kader. Er zijn slechts relatieve zwaartepunten van besluitvorming, die bovendien per beleidskwestie verschillen en in de tijd veranderlijk zijn. De 'les' uit deze analyse is tweevoudig: 'just as there is not one process but many different processes of decision-making in the European Community, so there is not just one method but many different methods of influencing decisions'.⁹ Een derde les kan men daaraan toevoegen: er is niet één algemeen geldig interpretatiekader of analysemodel, maar meerdere tegelijk dienen te worden gehanteerd en uitgeprobeerd.

In veel publicaties overheerst evenwel het enkelvoudige interpretatiekader. Met name is een steeds weerkerend discussiepunt of *het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Raad dan wel bij de Commissie* ligt; het derde orgaan binnen de Gemeenschap, het Europese Parlement, speelt in die discussie nauwelijks een rol. *Sasse* benadrukt 'primarily that of the Council, which has responsibility for all basic issues', terwijl in nota bene dezelfde bundel *Poulet* en *Deprez* de betekenis van de Europese Commissie benadrukken die 'has a monopoly right within the Community's decision-making process to draft proposals. Without a proposal from the Commission, the Council of Ministers is unable to take any kind of decision'.¹⁰

Al deze auteurs ontlenen hun argumenten vooral aan het Verdrag van Rome. Wel vinden *Poulet* en *Deprez* dat, vanwege een aantal praktisch-politieke omstandigheden, gedurende de laatste jaren de positie van de Commissie tegenover de Raad enigszins verzwakt is. De Commissie ervaart een meer problematische effectiviteit en legitimiteit van haar besluitvorming, aldus de auteurs, terwijl de Raad veel effectiever is gaan functioneren, vooral door de frequentere inschakeling van Raadscommissies en werkgroepen. Voor de Europese Commissie bepleiten zij dan ook een vergaande decentralisatie van het besluitvormingsproces, waardoor de Directoraten-Generaal ('departementen') meer autonoom kunnen opereren. Tot eenzelfde conclusie komt ook *Michelman* die de effectiviteit van vijf Directoraten-Generaal heeft onderzocht en concludeert dat 'of all the independent variables examined in this inquiry, autonomy is undoubtedly the one with the single greatest impact on organisational effectiveness'.¹¹

Uit de onderlinge tegenspraak tussen de auteurs die de Europese Gemeenschap met een enkele kwalificatie definiëren of met een enkelvoudig analysemodel benaderen, kan men afleiden dat behoefte bestaat aan meervoudige kwalificaties en modellen, waarvan de geldigheid wisselt naar vooral tijdstip en beleidskwestie. Met haar drie verschillende interpretatiekaders komt *Rosenthal* op haar manier aan die behoefte tegemoet.

De conclusie dat de Europese Gemeenschap meervoudig benaderd moet

worden en niet op eenvoudige wijze gekarakteriseerd kan worden, is eigenlijk weinig verrassend, want zou men ten aanzien van een politiek systeem als de Europese Gemeenschap, dat zo volop in groei en ontwikkeling is, anders mogen verwachten? Desondanks gaan veel auteurs feitelijk van de andere verwachting uit.

De Europese Gemeenschap en de nationale soevereiniteit

Als kernfactor van de politieke groei en ontwikkeling van de Gemeenschap kan men zien de veranderlijke verhouding tussen de Europese en de nationale politieke instellingen. In de literatuur wordt deze verhouding vooral behandeld onder het thema van de nationale soevereiniteit. Veel auteurs stellen dat met de start en ontwikkeling van de Europese Gemeenschap de nationale soevereiniteit is aangetast. Ook hier is de argumentatie nagenoeg uitsluitend opgehangen aan het Verdrag van Rome, waarin de lidstaten zijn overeengekomen een aantal beleidszaken aan een gemeenschappelijke besluitvorming te onderwerpen, hetgeen een nationale besluitvorming over die zaken zou uitsluiten. 'The Treaty of Rome envisages that . . . sovereignty will pass from the member-states to the Community', aldus *Shephard*.¹²

Diverse studies dragen op het eerste gezicht ondersteunend materiaal aan voor de stelling. *Hull* en *Rhodes* gaan de effecten na van de Europese besluitvorming inzake migratie, publieke werken en transport, kortom sectoren van regionaal beleid, op de deelstaten van de Bondsrepubliek.¹³ Zij constateren dat die effecten er wel degelijk zijn, hoewel de Duitse regionale bestuurders en politici zich daarvan maar weinig bewust zijn. Veel regionale beleidsvraagstukken op de terreinen van bijvoorbeeld woning- en wegenbouw hebben hun oorzaak bij Europese beleidsprocessen, waaraan de lidstaat (deelstaat) zich moet aanpassen en die niet door nationale beleidsprocessen vervangen kunnen worden. Uit deze studie, die gemaakt is in opdracht van de Britse Local Authority Associations, die wilden weten wat van de Britse toetreding tot de EEG de te verwachten gevolgen voor het lokale bestuur zouden zijn, komt het beeld naar voren van de afhankelijke lidstaat tegenover de beleidsbepalende Europese Gemeenschap. Ook voor andere politieke structuren lijkt dat beeld te gelden: zo beschrijft *Gresch* de adaptatie van de nationale politieke partijen aan de Europese ontwikkelingen en *Sasse* die van de nationale parlementen.¹⁴

Het beeld is bedriegelijk. Al te gemakkelijk wordt de suggestie gewekt als zouden de lidstaten onderworpen zijn aan een supranationale grootmacht, door henzelf bij verdrag in het leven geroepen. De werkelijkheid is complexer: de lidstaten zijn weliswaar op meerdere beleidsvelden sterk afhankelijk ge-

worden van Europese beleidsprocessen, maar deze laatste zijn niet onafhankelijk van wat de lidstaten willen. Heel pregnant hebben de *Hansard* auteurs het over 'the national governments holding a near-monopoly of political authority in the Community', daarmee vooral de Raad van Ministers bedoelen.¹⁵ *Sasse* drukt zich wat voorzichtiger uit: 'the Community is not an OECD. Its institutions are, for all their inadequacy, something more than mere forums for intergovernmental coordination exercises'.¹⁶ Desondanks blijft een feit dat de Raad van Ministers voor een belangrijk deel op intergouvernementale wijze functioneert, dat (zoals *Rosenthal*, *Michelman*, *Sasse* en *Hull* en *Rhodes* allen opmerken) de nationale bureaucratieën actief deelnemen aan besluitvormingsprocessen van de Europese Commissie en de Permanente Vertegenwoordigers, en dat, zoals onder zal blijken, de nationale parlementen betrokken zijn bij het functioneren van het Europese Parlement.

De conclusie moet zijn dat de stelling als zouden de lidstaten ingeboet hebben aan nationale soevereiniteit wellicht formeel-juridisch houdbaar is, maar zeker niet politicologisch. In het Verdrag van Rome ligt een zekere bevoegdheidsverschuiving van nationaal naar supranationaal niveau opgesloten, maar op dat laatste niveau vinden we de lidstaten in velerlei gedaantes terug. In invloedstermen: hier geldt geen 'zero-sum' verhouding tussen lidstaten en Gemeenschap, maar een 'variable sum' (welke som, uiteraard, wel kleiner kan worden: alleen dan is er invloedsverlies voor de lidstaten).

Een apart argument, in dit verband, levert *Shephard*. Volgens hem is soevereiniteitsoverdracht onmogelijk 'without the approval of the various publics'.¹⁷ In zijn onderzoek naar de publieke opinie ten aanzien van de Europese integratie constateert hij dat, op massaniveau, nog betrekkelijk weinig steun bestaat voor de Europese gedachte als zodanig, dat de publieke opinie betrekkelijk wisselvallig is, en dat het 'wij-gevoel' van gemeenschappelijke behoeftes en belangen bij de verschillende Europese publieken nog zwakker is dan hun politieke steun voor de Europese instellingen.¹⁸ Voor een soevereiniteitsoverdracht van nationaal naar Europees niveau bestaat op massaniveau weinig affectie.

Een soortgelijk beeld komt naar voren uit *King's* boek over de Britse toetreding tot de Gemeenschap.¹⁹ De vraag of wel of niet moest worden getreden, was lange tijd uitsluitend een vraag voor de Britse politieke elites. Tot 1966 was de Britse publieke opinie weliswaar welwillend ten aanzien van de Europese Gemeenschap, maar tegelijkertijd weinig gepassioneerd en weinig geïnformeerd. Het debat pro of contra toetreding was een debat tussen politieke elites. De 'anti-Marketeers' schoven, als argument tegen toetreding, vooral het verwachte verlies van nationale soevereiniteit naar voren. Mede dankzij gunstig verloopende 'heropende onderhandelingen' tussen Groot-Britannië en de Gemeenschap, waaraan geen argument voor soevereiniteitsver-

lies kon worden ontleend, werd de Britse toetreding tenslotte per referendum publiekelijk bekrachtigd.

Sommige auteurs verheffen het politieke vraagstuk van de nationale soevereiniteit en de rol van het massapubliek daarbij, tot een politiek-theoretisch vraagstuk. Zo stelt *Shephard*, na eerst de intergouvernementele formule voor Europa geplaatst te hebben tegenover de supranationale, dat hierachter feitelijk het debat schuilgaat tussen enerzijds functionalistische en pluralistische theorieën van integratie en anderzijds neo-functionalistische en federalistische.²⁰ In de eerstgenoemde groep van theorieën wordt, in het voetspoor van *Mitrany*, de nodzaak benadrukt van een gemeenschappelijk 'wij-gevoel', als factor van politieke integratie, welk gemeenschapsgevoel dan allerlei pluralistische tendensen versterkt die over nationale grenzen heengaan en daardoor het vraagstuk van de nationale soevereiniteit oneigenlijk maken. De neo-functionalistische theorieën daarentegen zouden de betekenis van het massapubliek negeren, vatten politieke integratie vooral op als toenemend verkeer tussen politieke instellingen, dus op eliteniveau, en benadrukken, als factor van politieke integratie, het overschot van voordelen van integratie boven nadelen ervan. Om een soort Paretiaans optimum te kunnen bereiken, dienen de lidstaten zich dan te verplichten tot enige collectieve besluitvorming, hetzij van supranationale hetzij van federale aard. *Feld* en *Wildgen* relativeren het geschetste beeld van de afwezige massa's in de neo-functionalistische theorie, die zichzelf prefereren, door erop te wijzen dat het eliteniveau niet losgezien kan worden van wat zich op het massaniveau afspeelt.²¹ Hiermee is dan, over de grenzen van verschillende theorieën heen, het thema van de nationale soevereiniteit verlengd tot dat van de volkssoevereiniteit.

Van volkssoevereiniteit naar Europees Parlement

In een essay over legitimiteitswaarde van parlementen in het algemeen en het Europese Parlement in het bijzonder stelt *Coombes* dat 'a major task of Parliament is to voice and to assert the interests and opinions of the electorate'.²² Op diverse gronden concludeert hij dat het Europese parlement onvoldoende aan deze norm beantwoordt:

- 1 de formele bevoegdheden, ontleend aan het Verdrag, zijn te gering;
- 2 de nationale regeringen overheersen in de Gemeenschap te zeer en tonen zich niet bereid de positie van het Europese Parlement te versterken;
- 3 de nationale parlementen vaardigen vooral tweederangs leden af, en
- 4 er is geen Europese regering om te steunen of te bestrijden, kortom om er het parlementaire activisme op te richten.

Het Europese parlement is niet zozeer een parlement, als wel een 'pro-European pressuregroup'.²³

In hoeverre zijn Coombes' argumenten, die zijn tirade richting geven, evenwel geldig? Verschillende recente studies blijken materiaal te bevatten dat de argumenten van Coombes nuanceert, hetgeen uiteraard niet uitsluit dat de eindconclusie toch gehandhaafd moet blijven, zij het dan op andere gronden.

Wanneer men de juridische benadering volgt en alleen formele bevoegdheden in aanmerking neemt, moet men inderdaad concluderen tot een relatief zwakke positie van het Europese Parlement,²⁴ dat wil zeggen: vergeleken met de Europese Commissie, de Raad van Ministers en sommige nationale parlementen (Bondsrepubliek, Nederland) is het Europese Parlement zwakker, maar vergeleken met andere nationale parlementen (Frankrijk, Groot-Brittannië) is het in bepaalde opzichten daarentegen sterker.

In een politicologische analyse dient men echter meer dan enkel de formele bevoegdheden in aanmerking te nemen. In termen van politieke invloed zijn formele bevoegdheden niet meer dan een hulpmiddel, één uit vele die potentieel ter beschikking staan.

Een aanwijzing dat de invloed van het Europese Parlement groter is dan zijn bevoegdheden doen vermoeden, leverde *Rosenthal* met haar invloedsanalyse volgens de besluitvormingsmethode, waarbij zij voor enkele van de onderzochte beleidsprocessen tot een duidelijk aanwezige beleidsrol van het Europese Parlement concludeerde.²⁵ *Fitzmaurice* noemt als belangrijke invloedsmiddelen van het Europese Parlement de politiek-psychologische overredingskracht, die uitgaat van de parlementaire debatten, resoluties en publiciteit, op de andere organen van de Gemeenschap.²⁶ De consultaties van het Parlement door de Commissie en de Raad leveren formeel weliswaar geen bindende besluiten op (behoudens op sommige onderdelen van de Europese begroting), maar de adviezen sorteren wel degelijk vaak het beoogde effect.

De stellige indruk dat de feitelijke invloed van het Europese Parlement groter is dan zijn formele bevoegdheden doen vermoeden, zou met de volgende omstandigheden kunnen samenhangen.

Ten eerste is het bepaald niet zo, zoals Coombes suggereert, dat de nationale parlementen voornamelijk tweederangs leden afvaardigen naar het Europese Parlement. In een gedetailleerde beschrijving van het politiek-sociale profiel van de Westduitse leden van het Europese Parlement, constateert *Reichel* dat zij, vergeleken met hun collega's in de Bondsdag, relatief meer parlementaire ervaringsjaren hebben, een wat hogere opleiding hebben, en vooral afkomstig zijn uit kringen van het hoger onderwijs.²⁷ Bij de tendens tot vergaande specialisatie en werkverdeling, die in het Europese Parlement bespeurbaar is, zullen zulke leden gemakkelijk aansluiting kunnen vinden. Het 'Expertengremium', dat Reichel signaleert,²⁸ zal de zakelijke overtuigingskracht van het Europese Parlement ten goede komen.

Ten tweede is er de omstandigheid dat het Europese Parlement in hoge

mate unaniem in zijn besluitvorming is en de andere organen van de Gemeenschap daardoor weinig kans biedt aan parlementaire verdeeldheid eigen bewegingsvrijheid te ontnemen. Er is duidelijke 'pressure towards unanimity to impress and persuade other institutions which have the power of decision', aldus Fitzmaurice.²⁹

Het streven naar unanimiteit wordt vergemakkelijkt door de eerdergenoemde tendens tot vergaande specialisatie en werkverdeling, waardoor bij de meeste onderwerpen doorgaans alleen de leden van de desbetreffende parlementaire commissie goed geïnformeerd zijn. Stemadvisering aan de overigen, die deze stemadviezen overnemen, maakt grote en eensgezinde meerderheden mogelijk.³⁰

Gresch signaleert een parallelle tendens bij de fracties. Commissies en werkgroepen van de fractie waarborgen dat doorgaans de meeste fractieleden 'meegaan' met de zogeheten fractiespecialisten, die vrijwel steeds ook weer lid zijn van de desbetreffende parlementaire commissie; daarnaast is er dan nog het dwarsverband van de nationale delegaties, waar eveneens een sterke unanimiteit kan worden aangetroffen.³¹

Bij zoveel unanimiteit is het onvermijdelijk dat de fracties zich ten opzichte van elkaar weinig ideologisch profileren en dat ook een oppositie nauwelijks bestaat. Wel zou men met Fitzmaurice kunnen stellen dat het Europese Parlement als geheel kenmerken van een oppositie binnen de Gemeenschap heeft: in hoge mate eensgezindheid, betrekkelijk actief, formeel zwak, maar feitelijk niet zonder invloed.³²

Een derde omstandigheid, die het Europese Parlement enige extra invloed kan verschaffen, is de verdeeldheid tussen de andere actors binnen de Gemeenschap. Vele auteurs signaleren een soort bondgenootschap tussen de Europese Commissie en het Europese Parlement, tegenover de Raad van Ministers. Daarnaast is er de steun die het Parlement kan krijgen van geïnstitutionaliseerde pressiegroepen en allerlei meer informele cliëks binnen de Gemeenschap, zoals uit de beleidsanalyses van Rosenthal soms het geval bleek te zijn.

De voorgaande overwegingen en constatering maken aannemelijk dat er een wezenlijk en positief verschil bestaat tussen de politieke invloed en de formele bevoegdheden van het Europese Parlement, hoe moeilijk (zoals altijd) de feitelijke invloed ook exact bepaalbaar is. In ieder geval levert de politologische benadering terzake een genuanceerder beeld op van de betekenis van het Europese Parlement binnen de Gemeenschap dan de formeel-juridische benadering, die slechts op bevoegdheden let, of Coombes' variant daarvan.³³

Maar er is meer. Tot dusver is de Europese Gemeenschap hier voorgesteld als een begrensde politiek systeem. De Euro-parlementariërs leken in hun des-

betreffende rol de systeemgrenzen niet te overschrijden. Het tegendeel is waar. Zoals de Raad van Ministers en de Europese Commissie een frequente en intensieve interactie met het nationale niveau hebben, zo ook is er een belangrijk verkeer tussen het Europese en het nationale parlement.

In feite speelt ook op dit punt het verschil tussen de juridische en de politologische benadering. Het formele, aan het Verdrag van Rome ontleende interactiemodel is zeer eenvoudig: vanuit het nationale parlement worden leden afgevaardigd naar het Europese Parlement, die zich daar verzelfstandigen en langs de formele lijnen, binnen het Europese stelsel blijvend, invloed proberen uit te oefenen.

Het werkelijke model is aanzienlijk meer complex. Europese parlementsleden opereren tevens via het nationale parlement, via de nationale bewindslieden, via de nationale achterbannen en via de nationale topambtenaren bij hun pogingen om Europese besluitvormingsprocessen te beïnvloeden.³⁴ *Fitzmaurice*: the notion of the national parliament as part of the Community decision-making process has become common currency.³⁵ Om dezelfde reden stelt bijvoorbeeld *Shephard* dat, wil men de positie van het Europese Parlement versterken, het wenselijk is 'to involve the national parliaments more and more in the process of European legislation'.³⁶ Ook *Coombes* hanteert dit type opensysteem denken, wanneer hij concludeert dat 'it is, then, up to the national governments to reconstitute the Community and its institutions, including the establishment of a viable Parliament'.³⁷ Een auteur als *Sasse* levert veel documentatiemateriaal terzake: van alle negen lidstaten verschaft hij een uitvoerig overzicht van bestaande interactiekanalen tussen het Europese en het nationale parlement, inclusief de 'omwegen' via de nationale regeringen.³⁸

Door deze feitelijke verwevenheid van het Europese parlement met de nationale politieke stelsels, kan het populaire debat over de vraag of het nationale parlement soevereiniteit heeft afgestaan aan de Europese volksvertegenwoordiging, niet worden afgedaan met de eenvoudige conclusie als zou sprake zijn van 'a transfer of powers to a new level of government' en van 'the erosion of power of parliaments at the national level'.³⁹ In een juridische analyse, die slechts let op formele bevoegdheidsverhoudingen, kan men daartoe wellicht concluderen⁴⁰ maar in een politologische analyse van de invloedsverhoudingen tussen beide parlementen dient men meer aspecten te verdisconteren. In plaats van tot een soort 'zero-sum' verhouding te concluderen, waarbij functiewinst van het ene parlement een functieverlies van het andere parlement betekent, kan men een 'variable-sum' verhouding veronderstellen en op haar geldigheid nader onderzoeken. In aanmerking nemende het politieke verkeer tussen het Europese en het nationale parlement, kan gesteld worden dat het nationale parlement eerder een invloedsmogelijkheid rijker dan armer

is geworden. De volksvertegenwoordigers kunnen immers op meerdere niveaus, tegelijk of achtereenvolgens, invloed uitoefenen op de Europese Gemeenschap, namelijk zowel via het nationale politieke stelsel (bewindslieden, ambtenaren, pressiegroepen) als binnen de Gemeenschap zelf.

Met de variable-sum these is niet strijdig de mogelijke constatering dat het nationale parlement een functieverandering ondergaat. Bij het Verdrag van Rome zijn nu eenmaal andere bevoegdheidsverhoudingen geschapen, niet alleen tussen het nationale en het Europese stelsel, maar ook binnen het nationale politieke stelsel. Een belangrijk aspect van die nationale bevoegdheidsverschuiving is dat het nationale parlement feitelijk een aantal bevoegdheden heeft gedelegeerd aan de eigen nationale regering, die deze onder meer uitoefent op het Europese niveau (Raad van Ministers en Europese Commissie). Wie op basis van het Verdrag concludeert tot invloedsverlies van het nationale parlement aan het Europese Parlement, zou evenzeer moeten concluderen tot zulk een verlies aan de nationale regering. Niet alleen die eerste conclusie is echter te eng, ook de tweede. Het fenomeen van de 'terugtrek van de wetgever', zijnde de terugtrek van het parlement, heeft ook bekende voordelen voor dat parlement zelf.⁴¹ Hier geldt dan eerder een functieverandering dan een louter functieverlies.

Voor een eindconclusie terzake is het evenwel nog te vroeg, zo die ooit ten aanzien van levende en dynamische politieke stelsels gegeven kan worden. Geconstateerd moet worden dat het thema van 'volkssoevereiniteit en volksvertegenwoordiging binnen de Europese Gemeenschap' meer voorwerp is van hetzij formeel-juridisch analyse, hetzij speculatieve politicologie dan van empirisch politicologisch onderzoek. Het kan zijn dat de negatieve tirade van Coombes, zoals boven vermeld, en de conclusies van invloedsarmoede van het Europese Parlement en invloedsverlies van het nationale parlement, uiteindelijk waar zullen blijken te zijn. Maar dan zijn daarvoor wel andere, empirisch gefundeerde argumenten vereist. Zolang die ontbreken dienen, op grond van de genoemde aanwijzingen terzake, de theoretische opties te worden opengehouden dat het Europese Parlement wel degelijk méér invloed uitoefent dan vanwege zijn bevoegdheden te verwachten valt en dat het nationale parlement eerder functieverandering dan functieverlies heeft ondergaan; kortom, dat de notie van volkssoevereiniteit, geïnstitutionaliseerd in het verschijnsel van de volksvertegenwoordigingen, niet reëel aan betekenis heeft ingeboet, ja wellicht aan betekenis heeft gewonnen.

De directe verkiezingen

Het meest onmiddellijke gevolg van de aanstaande directe verkiezingen voor het Europese Parlement is dat de vaste, op het dubbele mandaat gebaseerde

band tussen het Europese en het nationale parlement nagenoeg zal worden verbroken. Weliswaar is in de nieuwe situatie het dubbele mandaat niet verboden, maar de sterke verwachting is dat slechts een kleine minderheid van de direct verkozen Euro-parlementariërs het dubbele mandaat zal behouden. Het verschijnsel van de overlappende lidmaatschappen zal uitzondering worden.

Voor het Europese Parlement betekent dit dat het, naast een ruime verdubbeling van het aantal leden, ook voornamelijk full-time leden in plaats van part-time leden krijgt. Men mag verwachten dat deze verveelvoudiging van 'vrije energie' binnen het Europese Parlement niet zonder gevolgen blijft voor de invloedspositie van het Parlement binnen de Gemeenschap. Op langere duur zou het kunnen leiden tot uitbreiding van de bevoegdheden voor het Europese Parlement, op korte termijn tot een actiever en intensiever gebruik van alle nu bestaande bevoegdheden, c.q. van al wat niet bij Verdrag aan het Parlement verboden is.⁴²

In de snel groeiende literatuur terzake, kennelijk geïnspireerd door de actualiteit van de dag, overheerst dan ook de optimistische toon. Sommigen geloven dat 'direct elections would be the most important single event in the development of Parliament and perhaps of the Community . . . agreement to hold direct elections was indeed a revolutionary event', en dat het hierbij gaat om 'a step towards increasing the element of democracy in the Community'.⁴³ Van de positie van het Europese Parlement binnen de Gemeenschap wordt een versterking verwacht 'because Members of the European Parliament will have more time and incentives to scrutinise, follow up and express their views on Commission proposals and questions affecting the European Community', aldus *Herman en Lodge*.⁴⁴ Een auteur als *Coombes* is wat somberder. Zijns inziens is de directe verkiezing van de Europarlementariërs 'not enough to overcome the present limitations of the European Parliament as a source of common political will'.⁴⁵

Op zich is deze laatste visie niet strijdig met de voorgaande: geen auteur stelt dat de directe verkiezingen op zich voldoende voorwaarde zijn voor een positieverbetering van het Europese Parlement. Velen zien haar wel als een noodzakelijke voorwaarde omdat zij de legitimiteitsbasis van het Europese Parlement verzelfstandigen en versterken. De directe verkiezingen worden als tenminste potentieel bevorderlijk voor een invloedstoename van het Europese Parlement gezien; geen auteur ziet ze als een hinderpaal daarvoor.

Niet alleen de positie van het Parlement binnen de Gemeenschap, maar ook zijn verhouding tot het nationale politieke stelsel, met name het nationale parlement, krijgt aandacht. Met het grotendeels wegvallen van de overlappende lidmaatschappen tussen beide parlementen wordt niet alleen het probleem van de overbelaste part-time volksvertegenwoordigers opgelost,

maar ook de facilititeit van een extra parlementaire invloedsmogelijkheid nagenoeg opgeheven. Uit de overzichten van Sasse, Reichel en Fitzmaurice, waarnaar boven verwezen is, blijkt overigens dat tussen beide parlementen talrijke mogelijkheden tot interactie en communicatie, tot wederzijdse beïnvloeding, blijven bestaan. Nu reeds valt waar te nemen dat (mede) vanuit de parlementen zelf pogingen worden ondernomen om die overblijvende mogelijkheden intensiever te benutten, meer formeel te verankeren, of aan te vullen met nieuwe methoden.⁴⁶

Daarnaast is een geheel ander koppelingsmechanisme aan het ontstaan: de Europese partijvorming. *Fitzmaurice* en vooral *Gresch* tonen dat de nadering van de directe verkiezingen de Europese partijvorming vanaf 1974 in een ware stroomversnelling heeft gebracht.⁴⁷ Zij noodzaakten de nog sterk separaat opererende 'zusterpartijen' in Europa tot een minimaal gemeenschappelijk programma van eisen en verlangens te komen; van een gemeenschappelijke kandidering is echter nog lang geen sprake. De Europese partijvorming dwingt de nationale partijen ertoe zich te verdiepen in de Europese problematiek, kandidaten voor het Europese Parlement te recrutereren, en er op toe te zien dat er geen te grote afwijking ontstaat tussen het doen of laten van de nationale fractie en dat van haar Europese fractie. Dit toezicht, dat voorheen nauwelijks bestond, is een nieuw verbindingsmechanisme tussen Europees en nationaal parlement; weliswaar indirect, maar ook dat kan verbinden.

De relatie tussen beide parlementen wordt door de directe verkiezingen dus wel anders, maar niet noodzakelijkerwijs per saldo verzwakt. Bovendien zullen beide parlementen elkaar nodig blijven hebben. Voor het nationale parlement is het Europese Parlement een institutionele mogelijkheid om parlementaire invloed op de besluitvormingsprocessen binnen de Gemeenschap uit te oefenen of te verzekeren. Voor het Europese Parlement blijven de nationale parlementen een belangrijke ingang tot de nationale politieke stelsels, die opgehouden moet worden, niet alleen omdat in de nationale stelsels het Europese beleid zijn concrete vorm moet krijgen, maar ook omdat daar de sleutel ligt voor een formele versterking van de positie en de bevoegdheden van het Europese Parlement.

Tot slot: onderzoek

Uit de recente literatuur moge duidelijk geworden zijn dat er een geheel eigen plaats is voor een politicologische analyse van de Europese integratie, naast en soms ingaand tegen de juridische analyse die zo overheerst. Vooral bleek dat ten aanzien van de herhaaldelijk weerkerende vraag naar de invloedspositie van het Europese Parlement. Voor politicologen heeft de zogeheten

formele positiemethode slechts beperkte geldigheid. Zij dient te worden aangevuld met andere analysemethodes, bijvoorbeeld de door Rosenthal gehanteerde besluitvormingsmethode.

Wetenschappelijk beschouwd is het een goede zaak dat gevestigde antwoorden op vragen met betrekking tot de Europese Gemeenschap opnieuw 'im Frage' komen en dat eenvoudige conclusies worden vervangen door meer eenvoudige en andersluidende.

Het grote gevaar, dat de politicologische benadering van de Europese Gemeenschap nu bedreigt, is dat de nieuwe antwoorden en conclusies al te gehaast geformuleerd worden en daardoor het verdere inzicht gaan belemmeren. Nu al moet van de hier gepresenteerde reeks recente studies, helaas, geconstateerd worden dat het merendeel ervan zijn kracht niet zoekt in zorgvuldig empirisch onderzoek doch in al of niet intelligente speculatie en dat het daardoor eerder zwakheid dan kracht etaleert.⁴⁸ Vooralsnog dienen meer vragen dan antwoorden geformuleerd te worden. Aan degelijk empirisch onderzoek, hoe bescheiden van opzet ook, is momenteel meer behoefte dan aan impressionistische beschouwingen, hoe interessant ook, die naar hun aard tekortschieten in betrouwbaarheid en geldigheid.

Uiteraard vereist empirisch onderzoek de toepassing of ontwikkeling van theorieën vooraf. Daarvan bestaat reeds een ruim aanbod: Almond's theorie van politieke groei en ontwikkeling, Mitrany's functionalisme, Haas' neofunctionalisme, Deutsch' pluralisme, enzovoorts. Van Nederlandse bodem zouden daaraan toegevoegd kunnen worden Lijphart's consociationalisme, dat het verschijnsel van de pacificerende Europese topleiders zou kunnen helpen verklaren, en De Vree's aanzet tot een integratietheorie.⁴⁹ Naast deze macrotheorieën zijn er talrijke partiële of micro-theorieën voorhanden, die op onderdelen van de Europese Gemeenschap kunnen worden toegepast. Het merendeel van deze theorieën leidt op dit veld een ongetoetst en daardoor bloeiend leven.

Noten

Voor literatuur, die slechts aangeduid wordt naar auteur en jaartal, zij men verwezen naar de appendix.

1. Men zie bijvoorbeeld de periodieke overzichten *Etudes Universitaires sur l'intégration européenne*, Institut de la Communauté européenne pour les études universitaires, Bruxelles.
2. Vooral Britse, naar uit de appendix mag blijken. Zo kan zelfs een wetenschap rechtstreeks profiteren van de Britse toetreding tot de Europese Gemeenschap.
3. Zie appendix.
4. Fitzmaurice, 1975, hoofdstuk 1.
5. Hansard Society, 1977, blz. 3.
6. C. W. A. Timmermans: *Het recht als multiplier in het Europese integratie-*

proces (oratie), Kluwer, 1978, legt weer een andere nadruk op de formele regels, namelijk in de context van het Europese Hof als 'wetgever'.

7. Rosenthal, 1975.
8. Rosenthal, 1975, blz. 128.
9. Rosenthal, 1975, blz. 135.
10. Sasse, 1977, respectievelijk blz. 86 en 131.
11. Michelman, 1978, blz. 228.
12. Shephard, 1975, blz. 2.
13. Hull and Rhodes, 1977. Zie ook Hansard, 1977, hoofdstuk 3.
14. Gresh, 1978; Sasse, 1977.
15. Hansard, 1977, blz. 145.
16. Sasse, 1977, blz. 86.
17. Shephard, 1975, blz. 2.
18. Evenzo Feld and Wildgen, 1976. Herman and Lodge, 1978, hoofdstuk 8, laten zien hoe weinig de massamedia een middel van politieke communicatie zijn. Periodieke informatie leveren verder de zogeheten Euro-barometers.
19. King, 1977.
20. Shephard, 1975, hoofdstuk 2 en 3.
21. Feld and Wildgen, blz. 5.
22. Sasse, 1977, blz. 277.
23. Sasse, 1977, blz. 290. Gresh, 1978, blz. 65: 'eine einheitlich handelnde Interessengruppe'.
24. Aldus Herman and Lodge, 1978, deel 1 en Fitzmaurice, 1975, om slechts twee voorbeelden te noemen.
25. Zie noot 7.
26. Fitzmaurice, 1978, hoofdstuk 1.
27. Reichel, 1974.
28. Reichel, 1974, blz. 98.
29. Fitzmaurice, 1975, blz. 163.
30. M. P. C. M. van Schendelen, *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, Rotterdam, 1975, met name hoofdstuk 5.
31. Gresh, 1978, hoofdstuk 2; Fitzmaurice, 1975, hoofdstuk 11.
32. Een positieve functie van afwezigheid van oppositie binnen het Europese Parlement! Zie ook Fitzmaurice, 1975, blz. 196. Daarentegen ziet Shephard, 1975, blz. 234 meer de negatieve functie ervan; hij bepleit méér interne oppositie.
33. Zie noot 24 voor voorbeelden van dit laatste. Voor zo'n meer genuanceerd beeld kan men ook terecht bij het recente rapport van de Europese Beweging, *Het Europese Parlement na de eerste rechtstreekse verkiezingen*, Den Haag, 1979, waaraan overigens meerdere juristen hebben meegewerkt.
34. M. P. C. M. van Schendelen: De EEG en Nederland, in *Beleid en Maatschappij*, 1977, blz. 102 en 140, alsmede V. Herman and M. P. C. M. van Schendelen (eds.), *The European Parliament and the National Parliaments*, London, 1979, laatste twee hoofdstukken.
35. Fitzmaurice, 1975, blz. 176.
36. Shephard, 1975, blz. 236.
37. Sasse, 1977, blz. 305.
38. Sasse, 1977, hoofdstuk 1. Zie ook Fitzmaurice, 1978, hoofdstuk 2.
39. Respectievelijk Hansard, 1977, blz. 32, evenzo 58, en Fitzmaurice, 1978, blz. 43.

40. Zie daarvoor S. Schüttemeyer: Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1978, 2, blz. 261-278; het vraagteken wordt uiteindelijk een uitroepteken.
41. M. P. C. M. van Schendelen, *Terugred van de wetgever*, Alphen a/d Rijn, 1976, blz. 71-73.
42. Hierop toegespitst is het in noot 33 vermelde rapport van de Europese Beweging Nederland.
43. Respectievelijk Fitzmaurice, 1978, blz. 51 en Herman and Lodge, 1978, blz. 94.
44. Herman and Lodge, 1978, blz. 117.
45. Sasse, 1977, blz. 338.
46. Zie noot 42.
47. Fitzmaurice, 1978, hoofdstuk 4, en Gresh, 1978.
48. Zie appendix.
49. J. K. De Vree: Politieke integratie in M. van Schendelen (red.), *Kernthema's van de politicologie*, Meppel, 1976, blz. 209.

Appendix: behandelde studies

1. W. Feld and J. K. Wildgen: *Domestic Political Realities and European Integration*, Westview Press, Colorado, 1976, 177 blz. Op basis van Eurobarometergegevens uit 1973 en aanvullende interviews met zowel parlementsleden als ambtenaren uit de lidstaten onderzoeken de auteurs, op zowel massa- als eliteniveau, overheersende attitudes ten aanzien van de Europese integratie en hun samenhang met gevoelens van nationalisme, politieke belangstelling en partij-identificatie. Na een betrekkelijk zakelijke beschrijving van het onderzoeksmateriaal geven zij een dramatisch epiloog, waarin zo ongeveer de ondergang van de Gemeenschap als scenario wordt geschetst.
2. J. Fitzmaurice, *The Party Groups in the European Parliament*. Saxon House, London, 1975, 229 blz., \$ 17.85. Het boek bestaat grotendeels uit een beschrijving van kenmerken van de fracties van het Europese Parlement. Verder aandacht voor fractiecohesie, oppositie, en relaties met het nationale parlement. De auteur, werkzaam bij het Europese Parlement, baseert zich grotendeels op onderzoek van anderen en op persoonlijke waarneming. Het betoog is wat onordelijk, soms letterlijk herhalend.
3. J. Fitzmaurice: *The European Parliament*, Saxon House, London, 1978, 183 blz., \$ 16.80. Een vooral door de naderende directe verkiezingen geïnspireerd boekje. Naast aandacht voor de besluitvorming over de directe verkiezingen en voor de Europese partijvorming, is er ook een beschrijving van het besluitvormend vermogen van het Europese Parlement, mede in relatie tot de nationale parlementen. Het betoog is nogal 'vanuit de praktijk' geschreven en daardoor moeilijk controleerbaar.
4. N. Gresh: *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, Nomos, Baden-Baden, 1978, 296 blz., 59 DM. Het boek is geheel gewijd aan Europese fracties en partijen. Bevat goede informatie over de omgang tussen de diverse zusterpartijen in Europa, waarbij een aantal Nederlanders zeer actief naar voren komt, alsmede over de stemcohesie in het Europese Parlement. De auteur toont zich over de voortgang van de partijvorming somberder dan Fitzmaurice, 1978.
5. Hansard Society, *The British People, their voice in Europe*, Saxon House,

London, 1977, 220 blz., £ 7.50. Dit rapport bevat het eenstemmige commentaar van een handvol heren, onder leiding van David Coombes, op de verhouding tussen de Gemeenschap en Groot Britannië. Hoe interessant soms ook, de beweringen zijn vaak erg apodictisch gesteld en ontberen ten ene male de nodige documentatie.

6. V. Herman and J. Lodge: *The European Parliament and the European Community*, MacMillan, London, 1978, 196 blz., \$ 3.95. Dit boek is een bundel van eerder verschenen artikelen. In het eerste deel concluderen de auteurs, hoewel politologen, vooral langs formeel-juridische weg tot een zwakke positie van het Europese Parlement. Het tweede deel gaat over uiteenlopende onderwerpen (massamedia, burgers, directe verkiezingen, twee-kamer-stelsels).

7. C. Hull and R. W. A. Rhodes: *Intergovernmental Relations in the European Community*, Saxon House, London, 1977, 87 blz., \$ 15.75. De auteurs onderzoeken de inwerking van Europese beleidsprocessen op Westduitse deelstaten. Naast case-studies hebben zij interviews gehouden waarvan zijzelf opmerken dat 'the replies . . . were disappointing and the content of the responses varied greatly' (blz. 9). Desondanks biedt het boekje aardige informatie over dit weinig onderzochte onderwerp.

8. A. King: *Britain Says Yes*, American Enterprise Institute, Washington, 1977, 153 blz. Op een voortreffelijke en cynische wijze beschrijft King de achtergronden van het Britse referendum over de toetreding tot de Gemeenschap en de ambivalente houding van de Labour-politici daartegenover.

9. H. Michelmann: *Organisational Effectiveness in a multinational bureaucracy*, Saxon House, 1978, 259 blz., \$ 17.85. Op basis van het oude effectiviteitsmodel van James Price (*Organisational Effectiveness*, Homewood, 1968) evalueert Michelmann de effectiviteit van de 'Euro-kratie', daarbij gebruik makend van interviews (als appendix opgenomen) waarin respondenten zelf de effectiviteit konden schatten. Meer dan eens zijn de gepresenteerde gegevens moeilijk of niet controleerbaar. Propositions, soms verheven tot 'hypothesen', worden op onduidelijke gronden aanvaard of verworpen geacht.

10. P. Reichel: *Bundestagabgeordnete in europäischen Parlamenten*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1974, 143 blz., 26 DM. De auteur geeft een gedetailleerd sociaal-politiek profiel van de Westduitse Europarlementariërs, mede in relatie tot de Bondsdagleden. In het slothoofdstuk overschrijdt hij zijn onderzoeksonderwerp en komt hij tot allerhande boude uitspraken en speculaties.

11. G. G. Rosenthal, *The Men Behind The Decisions*, Lexington Books, Massachusetts, 1975, 166 blz., \$ 14.30. Op instructieve wijze toont de schrijfster hoe verschillend eenzelfde beleidsbeslissing geïnspireerd kan worden. Haar open-interview-methode biedt naar haar aard oncontroleerbare uitkomsten: wat moet men aan met anonieme verantwoordingen als 'personnel interviews, Brussels, February and March 1972?'

12. C. Sasse and others: *Decision-making in the European Community*, Praeger, New York, 1977, £ 19.25. In het eerste deel geeft Sasse een uitstekend overzicht van de wijzen waarop in de negen lidstaten regering en parlement met elkaar omgaan met betrekking tot de Europese Gemeenschap. Hij stelt hervormingen van de Europese Raad van Ministers voor. In het tweede deel geven E. Pouillet en G. Deprez een beschrijving van de 'Euro-kratie' en voorstellen tot hervorming van de Europese Commissie. In het laatste deel houdt David Coombes een onduidelijke tirade tegen het Europese Parlement. In zijn streven naar 'fundamental changes . . . a complete reconsideration . . . radical conclusions' (blz. 245) baseert hij zich op

nogal persoonlijk impressies van de Gemeenschap en op hooggestemde maatstaven à la Mill en Bagehot.

13. R. Shephard: *Public Opinion and Europe Integration*, Saxon House, London, 1975, 249 blz., \$ 15.75. Na enkele theoretische hoofdstukken over Europese integratie, formuleert Shephard zes proposities, die hij invult met Eurobarometergegevens en die hij (zoals Michelmann) met ogenschijnlijke willekeur bevestigt of verworpen acht.