



Hoe komt het Europees Parlement aan kiezers?

DR. P. DANKERT*

Inleiding

Een parlement maak je niet, dat maakt zich zelf. En omdat daar meer dan een achternamiddag voor nodig is, heeft het weinig zin een vergelijking tussen bevoegdheden en macht van Tweede Kamer of House of Commons, en het anderhalf jaar geleden voor het eerst rechtstreeks gekozen Europees Parlement op papier te zetten. Meer relevant lijkt het om na te gaan of dat rechtstreeks gekozen parlement in die anderhalf jaar sinds de verkiezingen tekenen van leven vertoont en of een tweede verkiezing niet op een volslagen opkomstfiasco uitloopt.

Het Europees Parlement heeft dat maar ten dele in de hand. Hoe goed of slecht het ook functioneert, het kan alleen bestaan als de kiezers de indruk hebben dat een Gemeenschap bestaat, waarbinnen het Parlement een nuttige rol kan vervullen.

Of die indruk bestaat is onduidelijk. Er is in ieder geval, buiten Italië misschien, geen sprake van een actieve belangstelling van de burgers voor het wel en wee van Europa. Het is zelfs aan te nemen dat als gevolg van de economische moeilijkheden van de lidstaten de kiezer zich verder van de Europese integratie afwendt. Gezien de onmacht van de regeringen van de lidstaten om op EG-niveau een beleid tot stand te brengen dat perspectief biedt op het gezamenlijk overwinnen van de huidige crisis, is dat geen onbegrijpelijke reactie.

Onmacht

De grootste bedreiging, zowel voor de Gemeenschap als voor het Parlement, ligt in de onmacht van de regeringen van de lidstaten. De Raad van Ministers van de Gemeenschappen blijkt bij voortdurende niet in staat de plechtig uitgesproken beleidsvoornemens van de Europese Raad in concreet beleid om te zetten. Zo leidde de verklaring over de noodzaak van versterking van het regionaal beleid dit jaar, als gevolg van de dreigende uitputting van de eigen middelen, tot het tegendeel: op basis van de besluiten van de Raad van Ministers van 23 september

gaan de lidstaten die belangrijke bedragen uit het Regionaal Fonds ontvangen, er in 1981 reëel op achteruit. De door de Europese Raad in het vooruitzicht gestelde industriepolitiek wordt nog steeds in het vooruitzicht gesteld en van de Europese aanpak van de energieproblematiek is nauwelijks iets positievers te zeggen. De regeling van de Britse bijdrage, die wel van de grond kwam, is slecht voor de Gemeenschap omdat het aanvande beginsel van de eigen middelen erdoor wordt aangetast; de netto bijdrage aan de begroting is criterium gemaakt voor het voor- of nadeel dat een staat van het lidmaatschap van de Gemeenschap heeft en het Verenigd Koninkrijk is door deze regeling tijdelijk als volwaardig lid van de Gemeenschap uitgeschakeld. Tegelijk was er de nu alom geconstateerde onmacht van de Raad het uit de hand lopend landbouwbeleid in goede banen te leiden.

Blijven als positievere punten van de laatste twee jaar over: het tot stand komen van het Europees Monetair Stelsel (EMS) en het naar het Gemeenschapsniveau tillen van de Europese staalcrisis.

Voor een belangrijk deel vloeit de onmacht van de Raad voort uit de onwil van de lidstaten. Die onwil is, zij het naar gelang van het onderwerp, bij elke lidstaat aan te treffen. Bijna net zo belangrijk is echter de onmacht van de Raad om als Raad te functioneren. In feite bestaat er geen Raad van Ministers van de Gemeenschappen meer nu de coördinatie tussen de deelraden steeds verder zoek raakt. De Landbouwraprad beslist met gemak het tegendeel van wat de Economische en Financiële Raad twee maanden eerder besloten had. De besluiten van de Energieraad staan haaks op die van de Begrotingsraad en de met de coördinatie belaste Algemene Raad, te veel een bijeenkomst van staatssecretarissen, heeft in het strijdgewoel het loodje geleegd.

Bij dit alles gaat het dan nog om de besluiten die genomen worden. Vele dossiers halen de fase van de ministeriële besluitvorming niet, of pas na jaren vertraging als in een ambtelijke werkgroep van de Raad een referendaris uit Den Haag of Rome het veiliger vindt door het uitspreken van een veto moeilijkheden

thuis te voorkomen. Het dossier verdwijnt dan in een Brusselse lade.

Het is niet verbazingwekkend dat in zo'n omgeving de Europese Commissie moeite heeft collegiaal te functioneren. Iedere commissaris heeft immers zijn eigen Raad. En omdat men er samen geen heeft, wordt het steeds moeilijker de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verder ontwikkelen van de Gemeenschap waar te maken.

De fracties in het Parlement

Een al jaren functionerend parlement zou onder die omstandigheden de grootste moeite hebben bevredigende relaties met de beide andere instellingen te onderhouden. Dat het nieuwe Europees Parlement op dit vlak nog zoekende is, mag dat parlement dan ook niet al te kwalijk worden genomen.

Een nieuw parlement? Nog geen vijfde van de leden kende, door het lidmaatschap van de niet-rechtstreeks gekozen voorganger, de hoofdlijnen van het Europese werk. Een belangrijk deel van de nieuwe leden ontbrak het aan politieke ervaring, al hadden sommigen in gemeente- of gewestraden ervaring met een aantal fundamentele regels van het politieke spel kunnen opdoen. Helaas functioneert het politieke spel in Straatsburg niet volgens die regels, omdat één van de kernproblemen in Straatsburg de rol van de fracties betreft. Fracties werden wel gevormd, maar omdat in de meeste gevallen een gemeenschappelijk Europees program ontbrak en in alle gevallen de nationale partijen zwaarder wogen dan de Europese partijen (of pogingen daartoe), waren de fracties van het begin af aan uitermate kwetsbaar. Tegelijkertijd meende — zeker in het begin — een meerderheid van de leden dat het uitdragen van nationale partijstandpunten, of het spreken over de werkgelegenheid in het eigen kiesdistrict, gelijk stond aan het bedrijven van Europese politiek.

In die toestand is enige verbetering opgetreden. Er is — zeker de laatste maanden — regelmatig sprake van standpunten die tot conflicten met „thuis” moeten leiden en zelfs een begin van gevoel dat het Europees parlement de beste overlevingskansen heeft als het in een toestand van beperkt conflict met nationale partijbesturen en kamerfracties kan werken. Met die ontwikkeling is echter nog geen fractiesamenhang gekocht en zeker niet de basis gelegd voor een duidelijke politieke rol van de fractieleiders. Na anderhalf jaar zijn de politieke bazen nog steeds de leiders van de nationale partijdelegaties en het groeiende verzet tegen hun rol betekent voorlopig nog allerminst een versterking van de positie van de van hen afhankelijke fractievoorzitters. Zo wordt bijvoorbeeld de

* Vice-voorzitter van het Europees Parlement.

leider van de liberalen, de Westduitser Bangemann, steeds meer de woordvoerder van de Giscardisten, die bijna de helft van zijn fractie vormen, terwijl de door de voortdurend met elkaar overhoop liggende Britse en Franse socialisten op het paard geholpen Glinne in feite in toenemende mate afhankelijk wordt van een Duits-Italiaanse coalitie in de socialistische fractie. De Christen-Democraten en de Conservatieven hebben dit probleem in mindere mate. Bij de Communisten heeft het geleid tot het feitelijk bestaan van twee fracties, een Franse en een Italiaanse.

Wat de fractievoorzitters aan macht laten liggen wordt door anderen opgepakt. Naast de leiders van de nationale partijdelegaties proberen met name de voorzitters van de verschillende vaste commissies, sommigen met veel succes, hun positie te versterken. Het is nog niet mogelijk te zeggen hoever deze ontwikkeling zal gaan. Onwaarschijnlijk is echter dat de fractieleiders in het Europees parlement ooit de politieke machtsposities zullen kunnen opbouwen die fractieleiders nationaal vaak hebben. Zowel hun irrelevantie voor acht van de negen nationale achterbannen, als hun programmatische onmacht en het commissiesysteem staan daar borg voor.

Ondanks dit soort problemen van structurele aard gaat het toch beter met het Parlement. Na aanvankelijke pogingen tot grote door de fracties voorbereide debatten, die alle op mislukkingen uitliepen, is het afgelopen half jaar het accent vrijwel volledig verlegd naar plenaire debatten op basis van door vaste commissies voorgelegde rapporten en ontwerp-resoluties. De politieke relevantie van die debatten is daardoor aanzienlijk groter geworden. Zo werd, op basis van voorwerk door de Commissie ontwikkelingssamenwerking, het hulpbeleid van de Gemeenschap kritisch doorgelicht en aanbevelingen voor de korte en middellange termijn opgesteld, terwijl de begrotingsconsequenties van de voorstellen door middel van amendementen in de begroting 1981 werden verwerkt.

Op energiepolitiek gebied gaat het dezelfde kant uit, terwijl in de landbouwcommissie, op basis van een voorstel-Pisani, een boerenoorlog woedt over een fundamentele herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarnaast was er de voor het op gang brengen van het rechtstreeks gekozen parlement zo belangrijke begrotingsprocedure voor de begroting 1980, die in deze kolommen reeds uitvoerig werd besproken.

Ook in het kleinere werk wordt zichtbaar dat het parlement begint te functioneren. In nauwe samenwerking met de Europese Rekenkamer worden tal van uitgaven nauwkeurig doorgelicht en voorstellen tot verbetering gedaan. Het commissiewerk is zoveel grondiger geworden dat ambtenaren van de Europese Commissie het in toenemende mate moeilijker krijgen hun Commissarissen

in de parlementaire commissies te vertegenwoordigen zonder voortdurend te worden geconfronteerd met het vraagstuk van de politieke verantwoordelijkheid; het informeel overleg met vooral de voorzitter van de Raad neemt sterk toe.

Het functioneren van het Parlement

Dat alles neemt niet weg dat er ook nog steeds grote problemen zijn. Een parlement dat, in een Europa zonder regering, de bevoegdheden mist om zelf te regeren en dat de eigen oplossingen voor Europese problemen juist vanwege dat gebrek aan bevoegdheden niet in de krant of op de beeldbuis kan krijgen, is tot verdrinken veroordeeld als het niet door anderen boven water wordt gehouden of samen met anderen voldoende drijfvermogen kan opbrengen. Wat dat laatste betreft, er is enige hoop dat zulks met een Commissie-Thorn beter zal lukken dan met een Commissie-Jenkins.

Maar daarnaast is het essentieel dat de door de rechtstreekse verkiezing vrijwel verbroken relatie tussen nationale parlementen en Europees parlement wordt hersteld. Zonder een dergelijke relatie is de parlementaire controle op het doen en laten van de leden van de Raad niet goed mogelijk. Ook is niet in te zien hoe het door de rechtstreekse verkiezingen in de nationale parlementen versterkte proces van provincialisering en daarmee van Europese desintegratie kan worden omgebogen. Ten slotte zal het Europees Parlement zonder een dergelijke relatie van de politieke realiteit van de lidstaten worden geïsoleerd en zich ontwikkelen tot een Europese Academie van Mooie Sprekers.

Het Parlement zal, om die goede relaties te kunnen bouwen, zijn relevantie voor de nationale parlementariërs moeten bewijzen. Dat is niet ondoenlijk, maar het vergt wel dat men zich nog grondiger met de zaken van de Gemeenschap bezighoudt dan nu gebeurt en sterker de neiging onderdrukt gemakkelijke publiciteit te zoeken met andermans mensenrechten, of oorlogen die in het nationale parlement al worden gevoerd, ook nog eens naar het Straatsburgse podium te tillen. Wat dat betreft hebben vooral de Fransen en de Britten nog veel te leren.

Trouwens, ook de manier waarop het parlement vergadert staat het bedrijven van volwassen politiek in de weg. Het „beadviseren” van tal van voorstellen van de Europese Commissie zou aan in het openbaar vergaderende vaste commissies kunnen worden overgelaten. Daardoor zou de agenda van de plenaire vergadering worden ontlast en voor belangrijke debatten ruimte kunnen worden gevonden om in (ten minste) twee termijnen met de Commissie te debatteren. Onder het huidige systeem is van een ter verantwoording roepen van de Commissie in de plenaire vergadering nauwe-

lijks sprake. Slaagt men erin een systeem te ontwikkelen waarin dat wel kan, dan leidt dat niet alleen tot een effectievere greep op de Commissie, het maakt ook het voortdurend dreigen met een motie van wantrouwen tegen de Commissie tot een minder voor de hand liggende zaak. Hoewel het Parlement het recht heeft de Commissie naar huis te sturen kan het wapen van de motie van wantrouwen zich makkelijker tegen het Parlement zelf, dan tegen de Commissie keren. De Raad immers zal dezelfde Commissie opnieuw benoemen.

Veel moeilijker is het greep te krijgen op de Raad. De recente uitspraak van het Europees Gerechtshof in de isoglucosezaak, die inhoudt dat de Raad verplicht is het advies van het Parlement over verordeningen in te winnen, biedt in combinatie met de tussen Raad en Parlement afgesproken concertatie-procedure voor Raadsbesluiten met belangrijke financiële gevolgen, op zijn minst aangrijpingspunten voor een verdere uitbouw van de tussen Raad en Parlement op gang komende dialoog.

Met zo'n benadering kan dan misschien wat extra macht worden opgebouwd, er is geen enkele aanwijzing dat er in 1984 voldoende kiezers mee naar de stembus kunnen worden getrokken om de politiek cruciale tweede rechtstreekse verkiezing te kunnen overleven. Voor hen lijken de kosten van het Straatsburgse parlement voorlopig de baten te overtreffen. Afgezien van het feit dat dat kiezersoordeel aantoonbaar onjuist is, het doet ook geen recht aan de democratische noodzaak de Europese regeerders en hun bureaucraten afdoende te controleren. Dat die noodzaak er is valt af te leiden uit de recente uitspraak van een van de leden van de Raad. Hij stelde dat als de Raad vandaag zou moeten besluiten rechtstreekse verkiezingen voor een Europees Parlement toe te staan die rechtstreekse verkiezingen er niet zouden komen.

Slot

Goed, de Raad is de kiezer niet. En daarom zal het Parlement, wil het die kiezer in de komende drie jaar van zijn bestaansrecht overtuigen, meer moeten laten zien dan de afgelopen anderhalf jaar mogelijk was. In het voorgaande is hier en daar, en in hoofdlijnen, aangegeven hoe dat zou kunnen. Veel wezenlijker is echter, dat het Parlement de Europese burgers ervan weet de doordringen dat de nationale ruimte te klein is voor de oplossingen waarom de huidige crisis vraagt. Daarom is het naar het Europees niveau tillen van de staalproblematiek zo'n belangrijk aangrijpingspunt. Zonder een Europees aandeel in de herstructurering en de financiering van de sociale begeleiding blijft onzeker of het naar het Europees niveau tillen van de staalcrisis ook een Europese oplossing dichterbij

brengt. Het Parlement kan daarin, gesteund door de Commissie, een rol spelen. Dat geldt ook voor de oplossing van de huidige crisis in andere sectoren.

Daarnaast zal het Europees Parlement, alweer in samenwerking met de Commissie en de nationale parlementen, de Raad moeten stuwen tot een Europese aanpak van de energieproblematiek en tot een begin van aanpak van de industriële innovatie in die sectoren waar injecties van de Gemeenschap zinvol zijn. Het oplossen van de problematiek van boter-, vlees- en graanbergen kan op zich al tot een redelijke opkomst leiden, zelfs als dat meer het gevolg is van een tekort aan eigen middelen en actie van de Commissie dan van de inspanningen van het Europees Parlement.

Het Parlement zal deze taken alleen aankunnen als het van een reizend circus een „gevestigd” parlement wordt. De

plaats van vestiging is daarbij niet onbelangrijk. Er zijn regeringen die de schade van de rechtstreekse verkiezingen alsnog willen beperken door het Parlement naar, het overigens voor parlementariërs veel te comfortabele, Straatsburg te verbannen. Er zijn parlementariërs van allerlei landaard die hun gemak belangrijker vinden dan efficiënt politiek optreden. Er zijn er ook die, terecht, menen dat men het meest efficiënt tegen het Parlement en tegen de Gemeenschap optreedt als men definitief zijn intrek in Straatsburg neemt. Het moet dus Brussel worden. Als de Raad dat vóór juli 1981 niet beslist heeft, zal het Europees Parlement, zoals het al heeft aangekondigd, die beslissing zelf moeten nemen. Voorlopig hangt het vooral van die beslissing af of er in 1984 nog iets te kiezen valt.

Piet Dankert
