

HET PARLEMENT EN DE EUROPESE UNIE

PREADVIES

33E STAATSRECHTCONFERENTIE
15 DECEMBER 2006
UNIVERSITEIT MAASTRICHT

mr. Philipp Kiiver
Universiteit Maastricht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Capaciteitsgroep Publiekrecht
Postbus 616
NL-6200 MD Maastricht

Tel: +31 (0)43 388 48 51
Fax: +31 (0)43 388 49 07
philipp.kiiver@pubr.unimaas.nl
www.personeel.unimaas.nl/philipp.kiiver

1 Inleiding

De dreigende, reële of vermeende marginalisering van het parlement binnen het Nederlandse staatsbestel is een veel bediscussieerd onderwerp. Vooral de vaststelling van de aanvaardbare mate van verzelfstandiging van de ambtelijke dienst, en van de exacte strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement nopen tot permanente herijking van staatsrechtelijke leerstukken. De Europeanisering van bestuurlijke en wetgevingsbesluitvorming geeft intussen een geheel nieuwe dimensie aan dit onderwerp. Immers, de ambtelijke dienst is bij de behandeling van binnenlandse beleidsonderwerpen tenminste fysiek in het eigen land aanwezig. In Europees verband daarentegen, als Nederlandse ambtenaren deelnemen aan de werkgroepen van de Raad van Ministers of de comités rondom de Europese Commissie, is de dienst in feite aan Nederlandse parlementaire controle onttrokken. De vraag rijst zelfs of de minister zelf voldoende toezicht op zijn in Europees verband werkende ambtenaren kan uitoefenen. De reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid valt vervolgens moeilijk vast te stellen in een institutionele structuur waarin er voor een regering formeel de mogelijkheid bestaat om overstemd te worden, en waarin er in de praktijk compromissen met overige actoren, met name instellingen en twee dozijn andere lidstaten worden gesloten. De dynamiek van politisering van Europese vraagstukken aan het thuisfront is grotendeels aan eigen regels onderworpen. Deze eigen dynamiek houdt prikkels en vooral teugels in die zowel pragmatisch als ook ideologisch van aard zijn. De scheidslijnen tussen voor- en tegenstanders bij Europese zaken wijken zozeer van binnenlandse politiseringspatronen af dat zij politiek debat meestal niet helpen bevorderen. Daarnaast rijzen er meer in het algemeen vragen met betrekking tot het gepaste vertegenwoordigende orgaan voor de bevolking, volkeren of bevolkingsgroepen, die daadwerkelijk door Europese wet- en regelgeving worden geraakt. Kan de nationale vertegenwoordigende democratie in een dergelijke context een normatief dominante rol blijven innemen? Zal het vasthouden aan harde, thans geldende en in wezen liberaal-republikeinse staatsrechtelijke democratiënormen in het licht van de Europese realiteit tot cognitieve dissonantie en frustratie leiden?

Ik zal in deze bijdrage betogen dat nationaal parlementarisme wel degelijk een belangrijke rol kan blijven vervullen, maar dat hiervoor een aanpassing van staatsrechtelijke veronderstellingen aan de praktijk noodzakelijk is. Dit geldt in het bijzonder voor het aanvaarden van de nationale parlementaire democratie niet als exclusief of dominant leerstuk maar als schakel in een grootschaliger Europees stelsel van checks and balances (hoofdstuk 2 hieronder). Daarnaast moet

een verkenning van parlementaire invloedsmogelijkheden op Europese besluitvorming plaatsvinden die verder gaan dan het louter ter verantwoording roepen van uit Brussel thuishorende ministers (hoofdstuk 3). Ook politieke factoren die van invloed zijn op de ruimte voor parlementaire politisering van Europese vraagstukken moeten in acht worden genomen: zij vormen immers de materiële uitwerking van staatsrechtelijke leerstukken omtrent parlementaire controle; tenslotte moeten juridische en vooral politieke reflexen worden losgelaten om Europese realiteit zonder strikte noodzaak meteen met nationale en Europese institutionele en procedurele hervormingen te bejegenen (hoofdstuk 4). Met een gevoel voor *politiek en juridisch pragmatisme*, en de uitputting van reeds bestaande mogelijkheden van parlementaire betrokkenheid, voorzover deze gewenst is, kan de nationale parlementaire democratie uitstekend in een Europese context worden ingebed.

2 De staatsrechtelijke positie van het parlement in de Europese Unie

De beoordeling van de plek die nationale parlementen in de Europese Unie innemen, hangt af van het gehandhaafde conceptuele model van de EU zelf. Men kan hierbij in essentie twee klassieke tegenpolen onderscheiden: een internationaal-publiekrechtelijk en een nationaal staatsrechtelijk perspectief. Afhankelijk van de dominante hoofdpool worden óf de nationale parlementen als perifere instellingen in de EU ervaren (die wel bij besluitvorming betrokken kunnen worden), óf wordt de EU zelf als perifere beleidsomgeving ten opzichte van het binnenland beschouwd (waarmee wel rekening kan worden gehouden bij de uitvoering van parlementaire wetgevingstaken en de uitwerking van politieke ministeriële verantwoordelijkheid). Deze twee hoofdpolen vormen vervolgens de uitgangspunten voor modernere, geïntegreerde modellen die een meer omvattend beeld schetsen en daarmee ook dichterbij de realiteit komen.

2.1 Nationale parlementen als perifere organen

Vanuit een Europees en door het klassieke volkenrecht beïnvloed perspectief zijn de parlementen van de EU-lidstaten in wezen informele actoren. De formele nationale actoren blijven de regeringen, en het zijn dan ook doorgaans de regeringen die zijn bedoeld wanneer er in EU-

context van lidstaten wordt gesproken.¹ Een parlement is binnen een dergelijk regerings-gericht model principieel een interne nationale instelling die niet gelijk is aan de regering. In die zin zijn nationale parlementen qua status vergelijkbaar met regio's, gemeenten, of zelfs vakbonden: zij zijn allen non-regeringsorganen wier toestemming voor de geldigheid van Europese wetgeving niet vereist is, maar die uiteraard wel bij Europese besluitvorming door middel van institutionele vertegenwoordiging kunnen worden betrokken. Zo zijn vakbonden vertegenwoordigd in het Economisch en Sociaal Comité; regio's en gemeenten zijn institutioneel betrokken via het Comité van de Regio's. Nationale parlementen zijn in de thans geldende verdragen formeel op twee manieren erkend.

Ten eerste zijn parlementen actoren die actief vanuit hun interparlementaire conferentie, met de Franse acroniem COSAC, opinies aan de EU-instellingen mogen richten.² COSAC komt sinds 1989 om de zes maanden bijeen en bestaat uit afgevaardigden van de Kamercommissies Europese zaken van de nationale parlementen en afzonderlijke Kamers daarvan alsmede uit vertegenwoordigers van de commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement. COSAC is in die zin geen EU-instelling omdat zij niet door middel van een verdrag is *opgericht*, maar zij is wel in een verdrag *erkend*: haar is op grond van het Protocol van Amsterdam een recht toegekend, namelijk het recht om opinies aan de instellingen te richten. Deze opinies zijn niet bindend, maar dat geldt voor de andere twee genoemde adviesorganen, Ecosoc en de Regio's, evenmin. Bij COSAC komt er nog bij dat de opinies niet eens voor de deelnemende parlementen zelf bindend zijn,³ zodat voor een parlement niets in de weg staat om later van een aanvankelijk gesteunde COSAC-positie af te wijken. Desalniettemin hebben nationale parlementen als non-regeringsinstellingen een geformaliseerde plek via een collectief orgaan in de institutionele structuur van de EU verkregen.

Ten tweede zijn parlementen individueel als organen erkend die passief van Europese wetsvoorstellen op de hoogte dienen te worden gehouden.⁴ Naast die informatievoorziening is in korte tijdperiodes voorzien waarin parlementen EU-voorstellen voorafgaand aan besluitvorming

¹ Zie bijvoorbeeld art. 230 EG waarin de lidstaten als geprivilegieerde klagers voor het Hof van Justitie worden aangemerkt.

² Zie art. 4 t/m 6 van het Protocol inzake nationale parlementen gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (hierna: Protocol van Amsterdam).

³ Ibid. Zie ook art. 1 van het Reglement van Orde van COSAC (PbEU 2004/C 270/01): 'De bijdragen van de COSAC zijn geenszins bindend voor de nationale parlementen en laten hun standpuntbepaling onverlet.'

⁴ Zie art. 1 en 2 Protocol van Amsterdam.

in de Raad kunnen behandelen. Het idee is dat het besluitvormingsproces tussen wetgevingsvoorstel en agendering in de Raad kunstmatig wordt vertraagd zodat nationale parlementen de tijd hebben om een opinie te vormen.⁵ Het Verdrag tot oprichting van een Grondwet voor Europa zou zowel de middelen tot informatievoorziening als ook de genoemde tijdperiodes hebben uitgebreid dan wel bevestigd.⁶ Ook zou het nationale parlementen een direct inspraakrecht voor tweeërlei soorten besluitvorming hebben gegeven: een recht om de initiatiefnemer bij Europese wetsprojecten op een schending van het beginsel van subsidiariteit te attenderen⁷ en een absoluut vetorecht voor elk parlement of afzonderlijke Kamer ervan om de toepassing van de vereenvoudigde procedure tot verdragsherziening te blokkeren en om daarmee een uitbreiding van co-decisie met het Europees Parlement of gekwalificeerde meerderheidsprocedures in de Raad tegen te houden.⁸ Daarnaast zou het Grondwettelijk Verdrag in een indirect vernietigingsklachtrecht voor het Hof van Justitie voor nationale parlementen of Kamers ervan wegens vermeende schendingen van het subsidiariteitsbeginsel hebben voorzien. Het Hof mag dan kennis nemen van door een regering namens een Kamer ingediende klachten.⁹ Het Grondwettelijk Verdrag zou meer in het algemeen hebben geproclameerd dat het beginsel van vertegenwoordigende democratie in de EU op twee pijlers berust, namelijk naast het rechtstreeks verkozen Europees Parlement tevens op de ministeriële verantwoordelijkheid van leden van de Europese Raad en de Raad van Ministers ten opzichte van hun thuisparlementen –

⁵ Ibid., art. 3.

⁶ Zie Protocol no. 1 gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (GrwV); zie inzake informatievoorzieningen tevens art. I-42 lid 2, III-260, III-261, III-273 en III-276 GrwV betreffende nationaal parlementair toezicht op Europol en Eurojust; art. I-18 lid 2 GrwV betreffende het attenderen van nationale parlementen op de beoogde toepassing van de flexibiliteitsclausule (Unieoptreden zonder specifieke Uniebevoegdheid, de opvolger van art. 308 EG); art. I-58 lid 2 GrwV betreffende de inlichting van nationale parlementen over binnenkomende aanvragen voor EU-lidmaatschap alsmede art. IV-443 lid 1 GrwV betreffende de inlichting van nationale parlementen over initiatieven tot een reguliere verdragswijziging (Intergouvernementele Conferentie met eventueel voorafgaande Conventie en tenslotte ratificatie in de lidstaten) en art. IV-444 lid 3 voor initiatieven voor vereenvoudigde verdragswijziging (unaniem besluit in de Europese Raad met toestemming van het Europees Parlement, voor vetorechten van nationale parlementen zie hieronder).

⁷ Zie vooral art. 6 Protocol no. 2 GrwV.

⁸ Art. IV-444 lid 3 GrwV.

⁹ Art. 8 Protocol no. 2 GrwV: ‘Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd uitspraak te doen inzake ieder beroep wegens schending door een Europese wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als bepaald in artikel III-365 van de Grondwet [de opvolger van art. 230 EG, PhK] wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement.’

of, in het geval van rechtsreeks verkozen executieve staatshoofden: hun burgers.¹⁰ Ten slotte blijven nationale parlementariërs beoogde leden van toekomstige Conventies voor de ontwikkeling van nieuwe verdragen, zoals reeds bij het Grondwettelijk Verdrag zelf (en daarvóór bij het Handvest van Mensenrechten) het geval was.¹¹

De achterliggende gedachten voor de in toenemende mate prominente vermelding van de rol van nationale parlementen in Europese verdragen volgen een bepaalde politieke logica. Een kritische analyse van de in het Grondwettelijk Verdrag gemaakte ‘concessies’ aan nationale parlementen toont aan dat deze bepalingen in drie gedeeltelijk overlappende categorieën vallen: bepalingen die de status quo erkennen, juridiseren of met symbolische waardigheid omkleden; bepalingen die nationale parlementen faciliteiten bieden die niet resultaatgericht zijn en waarvan de daadwerkelijke waarde alleen van de politieke wil van parlementariërs en de kloof tussen regering en Kamer afhangt; en bepalingen waarbij het parlement (namelijk de regeringsmeerderheid in het parlement) als plaatsvervanger voor de regering zelf kan worden gemobiliseerd: executieve actie met een parlementair sausje overgoten.¹² Aangezien deze categorieën gedeeltelijk met elkaar overlappen, vallen sommige bepalingen onder alle drie. Zo heeft de Tweede Kamer geen Europees verdrag nodig om de vertrouwensregel in te roepen – de Europese formule dat ministers ‘democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationaal parlement’ is zelfs nogal grof in vergelijking met de subtiliteiten van het Nederlandse staatsrecht op het gebied van ministeriële verantwoordelijkheid.¹³ De Europese formule komt derhalve neer op symbolisme. De Kamer heeft evenmin verdragen nodig om Europese wetsvoorstellen op hun subsidiariteitsgehalte te controleren, boze brieven naar de Commissie te sturen of de regering met

¹⁰ Art. I-46 lid 2 GrwV: ‘De lidstaten worden in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of hun regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationaal parlement of aan hun burgers.’

¹¹ Art. IV-443 lid 2 GrwV; zie voor een overzicht van de vernieuwingen in het Grondwettelijk Verdrag mede in Nederlands perspectief: Ph. Küiver, ‘De parlementen van Nederland en België en het Europese besluitvormingsproces’, 54 *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* (2006), pp. 222-229.

¹² Zie voor een kritische analyse: Ph. Küiver, ‘The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement?’, 2 *European Constitutional Law Review* (2006), pp. 227-252.

¹³ Zie over het verschil tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, vertrouwensregel en verantwoordingsplicht: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2004; zie over de invloed van de interne soevereiniteitsbron in het staatsrecht op het concept van ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder het verschil tussen verantwoordingsplicht en sanctionering door het parlement: I.A. Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid: Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2005.

een motie ertoe te bewegen om een klacht bij het Hof van Justitie in te dienen. Ook hier weer symbolisme, ditmaal gepaard met procedures die de parlementen zelf links kunnen laten liggen, maar die de regeringen zelf kunnen inroepen om hun standpunt in de Raad of voor het Hof te versterken. Wat onder het Grondwettelijk Verdrag onder de vereenvoudigde herzieningsprocedure voor verdragen zou zijn gevallen, vereist thans een gewone verdragswijziging, zodat in Nederland de Kamer hoe dan ook een vetorecht heeft. Als er een instelling is die van de sterkere betrokkenheid van nationale parlementen daadwerkelijk tot op zekere hoogte profiteert, dan is dat de Eerste Kamer, namelijk in alle gevallen waarin ‘Europese’ privileges aan afzonderlijke Kamers worden toegekend. Daarmee worden senaten, vaak in tegenstelling tot hun rol in het nationale staatsrecht, immers op gelijke voet met Lagerhuizen gesteld.

Wat de politieke kwalificeringen van de genoemde verdragsontwikkelingen ook mogen zijn, constitutioneel blijven nationale parlementen, vanuit Europees en internationaal-publiekrechtelijk oogpunt, perifere instellingen in de EU. De basisbeginselen van Europese samenwerking, vooral de met elkaar verweven duopolie tussen lidstaten (d.w.z. regeringen) en EU-instellingen worden weliswaar door de betrokkenheid van externe actoren aangevuld maar niet fundamenteel gewijzigd. Juridisch gezien, althans vanuit dat perspectief, verschillen de beoogde informatievoorzieningen en vetorechten voor nationale parlementen qua status en systematische inbedding niet van mogelijke voorzieningen en privileges ten behoeve van regio's, gemeenten of vakbonden.

Een dergelijk oordeel heeft uiteraard alleen betrekking op het ‘harde’ recht en zijn politieke implicaties; het neemt niet weg dat nationale parlementariërs in werkelijkheid veel subtieler bij Europese integratie zijn betrokken, via informele invloedsmogelijkheden, wederzijdse afhankelijkheden en uiteraard het nationale staatsrecht. Het project Europa blijft bijvoorbeeld strategisch afhankelijk van de instemming van lidstaten met steeds nieuwe verdragen, en dat wil zeggen van de goedkeuring van onder meer Nederland, en dat wil wederom zeggen de Nederlandse Staten-Generaal. Dat heeft niet alleen betrekking op integratieverdragen maar tevens op institutionele hervormingen, het uitbreidingsproces door middel van toetredingsverdragen en overeenkomsten onder de Derde Pijler. De omzetting van richtlijnen (en kaderbesluiten onder de Derde Pijler) geschiedt door nationale autoriteiten, maar als er daartoe binnen Nederland wetten of amvb's moeten worden gemaakt of gewijzigd, dan geschiedt dat mede door of onder parlementaire controle van de Staten-Generaal. Het is ook parlementair vertrouwen in de lidstaat

dat ministers in staat stelt om in de Raad aan Europese besluitvorming mee te werken. En terwijl dergelijke kwesties primair binnen meer informele ‘governance’-verhoudingen vallen en wisselijk niet schriftelijk in verdragen verankerd zijn, blijft de benoeming van kandidaat-Eurocommissarissen gekoppeld aan de voorkeuren van nationale regeringen, waarvoor zij eveneens verantwoordelijk zijn ten opzichte van hun parlement. Daarnaast blijft de kandidaatstelling van Europarlementariërs gekoppeld aan de voorkeuren van politieke partijen die wederom ook in het nationale parlement kunnen zijn vertegenwoordigd. Ik kom op deze verhoudingen terug wanneer ik aandacht besteed aan de daadwerkelijke participatiemogelijkheden van nationale parlementariërs in de Europese Unie.

2.2 De Europese Unie als perifere beleidsomgeving

Zodra het centrum van aandacht vanuit de EU-instellingen en regeringen in Europese hoedanigheid naar de nationale hoofdstad (of Hofstad) verschuift, wordt de Europese Unie van een zelfstandige constitutionele orde snel tot een ruimte voor externe betrekkingen en komt de binnenlandse verhouding tussen regering en parlement weer centraal te staan. Dit betekent dat parlementaire taken van medewetgeving en controle op de regering een bijkomend aspect krijgen, namelijk dat te behandelen voorstellen en te evalueren ministerieel gedrag niet alleen in binnenlands maar ook in Europees verband tot stand kan zijn gekomen. Het is zelfs denkbaar om een dergelijk Europees aspect volledig uit het staatsrechtelijke denkkader te bannen. In dat geval is het Europese samenwerkings- en integratieverband niet alleen perifeer aan de nationale orde, maar is het als zelfstandige dimensie zelfs irrelevant. In Nederland zijn door de Staten-Generaal te behandelen wetsvoorstellen nog steeds van de regering of individuele Tweede-Kamerleden afkomstig, welke strekking of achtergrond de voorstellen dan ook mogen hebben. Een wetsvoorstel kan op een puur binnenlands beleidsterrein van toepassing zijn, maar kan eveneens dienen ter implementatie van een EG-richtlijn, of ter vervulling van formele internationale verplichtingen onder verdragen en Derde Pijler-overeenkomsten, of ter vervulling van informele toezeggingen binnen een kader van beleidsafstemming zoals de open methode van coördinatie: voor de parlementaire behandelingsprocedure maakt de oorsprong van wetsvoorstellen geen verschil. Zelfs als een wetsvoorstel ter goedkeuring van een verdrag wordt ingebracht, wordt het procedureel als gewone wet behandeld, met als enige bijkomende vereiste een gekwalificeerde meerderheid ter goedkeuring van verdragen die van de Grondwet afwijken of

tot een afwijking noodzaken.¹⁴ Ook wat de ministeriële verantwoordelijkheid betreft, maakt het conceptueel noch procedureel een verschil of een minister ter verantwoording wordt geroepen voor diens optreden in eigen land, in Brussel of waar dan ook. Hetzelfde geldt voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren: er bestaat voor deze doeleinden geen fundamenteel verschil tussen een Nederlandse ambtenaar die hamerstukken voor de Raad van Ministers in Brussel voorbereidt, een op een Haags departement werkzame wetgevingsambtenaar belast met zuiver binnenlandse dossiers, of een ambtenaar die in de Nederlandse ambassade te Ankara is geplaatst.

2.2.1 Europese realiteit in het staatsrecht

Het voordeel van een dergelijk staatsgericht denkkader is dat er daarbinnen geen of weinig behoefte zal bestaan aan staatsrechtelijke, organisatorische of zelfs politieke aanpassingen van procedures, instellingen of parlementair gedrag aan Europese integratie. Het nadeel van een dergelijk denkkader is dat het aan de realiteit voorbij gaat, niet alleen aan de politieke maar ook aan de juridische. De twee kernpunten die hierbij van belang zijn, zijn juist de belangrijkste karakteristieken van de Europese Gemeenschap en intussen ook andere integratie- en samenwerkingskaders binnen de Europese Unie: de door verdrag mogelijk gemaakte meerderheidsbeslissingen in de Raad van Ministers en de Europese Raad, en de door rechtspraak mogelijk gemaakte rechtstreekse werking en voorrang van bepaalde categorieën van primair en secundair Europees recht.

Het eerste aspect, de meerderheidsprocedure, heeft gevolgen voor de betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid. Een fundamenteel, hoewel ietwat formalistisch onderscheid kan worden gemaakt tussen Raadsbesluiten die unanimiteit vereisen (en waarvoor de Nederlandse minister verantwoordelijk is omdat hij hen heeft kunnen tegenhouden), en Raadsbesluiten waarin de Nederlandse minister werd overstemd; ik heb evenwel reeds elders bepleit dat als voorwerp van verantwoordelijkheid voor ministerieel optreden in de Raad het algemene *onderhandelingsgedrag* onafhankelijk van de besluitvormingsprocedure zinvoller is dan puur en alleen het stemgedrag.¹⁵ De reden hiervoor is dat de Raad nauwelijks expliciet stemt maar in plaats daarvan compromissen

¹⁴ Zie art. 91 lid 3 Grw.

¹⁵ Zie Ph. Kiiver, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming', in J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.) *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Deventer: Kluwer 2006.

met consensus aanneemt, zelfs als een gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden ingeroepen. Wanneer er bij wijze van uitzondering toch gestemd wordt, is in de meeste gevallen slechts één enkeling van de lidstaten tegen het aan te nemen besluit, en die lidstaat wederom is meestal Duitsland.¹⁶ Dit zal minder met een oncoöperatieve Duitse grondhouding te maken hebben als met het gegeven dat middelgrote en kleine lidstaten het zich eenvoudigweg minder vaak kunnen permitteren om onvoorspelbaar op te treden. Zij moeten daarom zorgvuldiger kiezen op welke momenten zij oppositie gaan voeren en op welke momenten zij liever medewerking verlenen in ruil voor politieke steun van andere lidstaten op voor hen belangrijkere terreinen.¹⁷ En het zijn juist deze keuzes, de onderhandelingstactiek en als beperkt deelaspect daarvan het stemgedrag, die bij uitstek onder ministeriële verantwoordelijk vallen.

Het tweede kenmerkende aspect van Europese besluitvorming, de rechtstreekse werking van bepaalde categorieën van primair en secundair recht alsmede het voorrangbeginsel, heeft wederom gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid en ook de wetgevende rol van de Staten-Generaal. Voor de geldigheid van een Nederlandse stem, of het aanvaarden van een consensus binnen de Raad door Nederland, is het namelijk irrelevant of de minister overeenkomstig de wensen van het parlement heeft gehandeld. De stem blijft ook geldig ongeacht of de minister na terugkomst in Den Haag lof, onwetendheid, onverschilligheid of een motie van wantrouwen oogst. Een parlementaire sanctie achteraf zal de geldigheid van het besluit niet ongedaan maken. In die zin kunnen, vanuit het parlement bezien, onderhandelingen in Europees verband in analogie met het bedingen en sluiten van convenanten met binnenlandse maatschappelijke actoren worden beschouwd: ook hier kan een parlementaire sanctie achteraf een convenant niet zonder meer vernietigen. Het verschil is alleen dat een minister door middel van in een convenant gemaakte toezeggingen over toekomstig overheidshandelen de wetgever formeel niet kan binden; in Europees verband kan dat wel degelijk het geval zijn.¹⁸ Een eenmaal vastgestelde EG-richtlijn dient correct en op tijd in nationaal recht te worden omgezet, en verordeningen hoeven niet eens omgezet te worden. Niet alleen de Commissie oefent hierbij via het Hof van Justitie toezicht op de naleving uit; in uitvoering van zijn 'Europees mandaat' waarborgt de nationale rechter de effectiviteit van Europees recht, op welke staatsrechtelijke of

¹⁶ Zie voor empirisch onderzoek hierover: F. Hayes-Renshaw, W. van Aken & H. Wallace, 'When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly', 44 *Journal of Common Market Studies* (2006), pp. 161-194.

¹⁷ Zie ook T. Raunio & M. Wiberg, 'Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union', 36 *Cooperation and Conflict* (2001), pp. 61-86.

¹⁸ Zie Ph. Kiever, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming', in J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.) *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Deventer: Kluwer, 2006.

Europeesrechtelijke grondslag men de rechtstreekse werking en de voorrangsregel onder de Eerste Pijler en langzamerhand tevens de Derde Pijler¹⁹ ook aanvaardt. Dit ‘mandaat’ kan daarom in feite uit nationaal staatsrecht - en niet EG-recht - voortvloeien en tevens aan nationale grondwettelijke voorwaarden zijn verbonden.²⁰ Het maakt hoe dan ook wel degelijk een verschil of een van de regering afkomstig nationaal wetsvoorstel een Europese achtergrond heeft of niet. Het recht van de regering om het voorstel te wijzigen of terug te trekken, het recht van de Tweede Kamer om het te amenderen of te verwerpen, en het recht van de Eerste Kamer om het te verwerpen, blijft immers feitelijk en juridisch door de inhoud van met name EG-richtlijnen, de daarin gestelde implementatietermijn, en de mogelijke rechtstreekse werking bij gebrekkige implementatie beperkt.²¹

2.2.2 Europese realiteit in de nationale parlementen

Wanneer er de politieke wens bestaat om in sterkere mate rekening te houden met de Europese realiteit, staat het het parlement vrij om zijn instellingen en procedures daarop af te stemmen. In een vergelijkend perspectief heb ik voorgesteld om de institutionele en procedurele inbedding van Europese zaken in nationale parlementen langs vijf dimensies te benaderen: (1) het moment van parlementaire betrokkenheid, voorafgaande aan respectievelijk na afloop van Europese besluitvorming; (2) de rol van de Kamercommissies, vooral de commissie Europese zaken en de vakcommissies; (3) de methode van parlementair toezicht; (4) de rechtsbasis voor het toezicht; en (5) de intensiteit en effectiviteit ervan.²²

Zo kan men ten eerste onderscheiden in welke mate een parlement het accent legt op een *ex post* verantwoordingsplicht voor het optreden van de regering in Europees verband, en in welke mate *ex ante* behandeling van Europese ontwerpen en sturing van ministers wordt bedreven: het accent

¹⁹ Zie hierover de zaak-Pupino, Hof van Justitie EG, 16 juni 2005, C-105/03, *EHRC* 2005/85 m.nt. Klip.

²⁰ Zie M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford: Hart, 2006.

²¹ S. Munneke stelt dan ook dat voorzover er noodzaak voor hervormingen bij nationale parlementaire controle op EU-beleid bestaat, dit puur uit de ‘nationale’ realiteit voortvloeit en niet vermengd moet worden met het oplossen van ‘Europese’ problemen zoals ‘democratisch tekort’. Zie S.A.J. Munneke, ‘Controle door de Staten-Generaal op de Europese besluitvorming’, in D.J. Elzinga & L.F.M. Verhey (red.) *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2003.

²² Zie voor een uitgebreide analyse hierover: Ph. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union - A Critical View on EU Constitution-Building*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 2006.

op *ex ante* controle was vanaf 1973 de belangrijkste vernieuwing van de parlementen van de toen nieuwe lidstaten Denemarken en Verenigd Koninkrijk ten opzichte van de meer permissieve en reactieve parlementen van de zes oorspronkelijke lidstaten.

Ten tweede verschilt per lidstaat de rol van parlementaire commissies. De twee extreme modeltypes zijn enerzijds een gecentraliseerd model waarin de commissie voor Europese zaken als voorhoede van de Kamer de parlementaire behandeling van Europese vraagstukken voor haar rekening neemt, en anderzijds een gedecentraliseerd model waarin Europese kwesties per sectoraal beleidsterrein aan de vakcommissies worden overgelaten. Men dient zich hierbij evenwel ervan bewust te zijn dat decentralisatie meestal fragmentering van parlementaire behandeling betekent en dat wederom de commissie Europese zaken de enige commissie is die, paradoxalerwijs juist centralistisch, enig belang voor EU-zaken toont. Tusseloplossingen zijn het Duitse, Franse of Nederlandse model waarin de commissie Europese zaken de vakcommissies actief in hun werk ondersteunt of zelfs aanstuurt; het Britse model waarin meerdere commissies Europese zaken voor verschillende Europese beleidsterreinen zijn opgericht; en het aan populariteit winnende Finse model waarin een commissie Europese zaken de behandeling van beleidskwesties aan de afzonderlijke vakcommissies delegeert en vervolgens op basis van hun rapporten met de regering centraal overleg voert.

Als derde dimensie voor internationale vergelijking kan men de methoden van parlementaire behandeling van en controle op Europese zaken hanteren. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen een parlement dat systematisch alle Europese documenten ter kennis neemt en het recht voorbehoudt om een resolutie aan te nemen (maar dat niet altijd doet); een parlement dat ministers geroutineerd voor Raadsvergaderingen inzake de beoogde onderhandelingstactiek mandateert (maar niet noodzakelijkerwijs alle stukken leest); en een parlement dat op vooral informele wijze contact met de regering onderhoudt (zonder stelselmatige verwerking van stukken of mandatering). Het is belangrijk om in deze context vast te stellen dat de *methode* van parlementaire controle nog niets of weinig zegt over het daadwerkelijke *effect* ervan, voorzover dat laatste empirisch kan worden gemeten. Een mandaat oogt strikt en beperkend, maar het kan in feite zeer breed zijn geformuleerd (zoals doorgaans in Oostenrijk het geval is) en het ontwerpmandaat, dat wil zeggen het initiatief voor een beoogde tactiek die vervolgens in theorie kan worden verworpen, kan nog steeds van de regering zelf afkomstig zijn (zoals zelfs in Denemarken het geval is). Daartegenover staat informele beïnvloeding waarmee de regering, in vergelijking met een permissief mandaat, inhoudelijk veel forser kan worden aangestuurd, en

waarmee ook een sterker signaal van nationale voorkeuren aan andere lidstaten kan worden gegeven. Men denke aan een parlementaire resolutie die weliswaar juridisch niet bindend is maar in de praktijk krachtig kan zijn, vooral wanneer zij door een Kamermeerderheid (en dus meestal ook met steun vanuit de regeringsfracties) is aangenomen.

Naast de methode van parlementaire controle in EU-zaken kan als vierde dimensie de rechtsbasis ervan worden aangeduid. Deze kan in de grondwet, in het reglement van orde van het parlement, in wetten, interinstitutionele overeenkomsten of in gewoonte zijn neergelegd. Evenals de methode zegt dit evenwel weinig over het effect van parlementaire controle. Als voorbeeld zij verwezen naar lidstaten waar controle prominent aanwezig maar nauwelijks gecodificeerd is (zoals Denemarken) en lidstaten waar een verwijzing naar controle op Europese zaken expliciet in de grondwet is verankerd maar in de praktijk permissief blijft (zoals België, Portugal, Griekenland en sommige van de nieuwe lidstaten waar parlementaire traditie op dit gebied nog moet groeien).

Als vijfde dimensie in de internationale vergelijking kan tenslotte het effect of de ‘sterkte’ van parlementaire controle op EU-beleid worden aangemerkt. Het probleem is hierbij altijd dat het empirisch zeer moeilijk vast te stellen valt. Ook vergelijkingen met andere lidstaten in een kader van sterk-middel-zwak blijven problematisch. Politicologisch onderzoek wijst evenwel vrij duidelijke tendensen uit. Ongetwijfeld zijn voor de uitwerking van parlementaire controle op EU-beleid als factoren relevant de rol van het parlement op binnenlands terrein; de omstredeheid van Europese integratie onder de bevolking en onder de politieke partijen; de strategische voorkeuren van politieke partijen - zowel in de regering als ook in de oppositie; het staatsrechtelijke kader zoals het kiesstelsel en de kabinetsformatie; de socio-economische en geostrategische achtergrond van de lidstaat en diens beweegredenen voor de toetreding tot de EU; het moment van toetreding; en de politieke cultuur en gebruikelijke interactiepatronen tussen parlementariërs en kabinetsleden. Ook politieke cultuur kan wederom in verschillende termen worden verwoord, bijvoorbeeld hoe ‘noordelijk’ een staat is²³ of hoe katholiek/orthodox hij is (eenvoudig gesteld: hoe verder verwijderd van de Middellandse Zee, hoe intensiever de parlementaire controle).²⁴

²³ Zie T. Bergman, ‘National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations’, 4 *Journal of European Public Policy* (1997), pp. 373-387.

²⁴ Zie T. Raunio, ‘Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation’, 11 *The Journal of Legislative Studies* (2005), pp. 319-342.

Al deze analyses en internationale vergelijkingen tonen aan dat Europese besluitvorming en de deelname van de nationale regeringen eraan gevolgen hebben voor nationale parlementaire controle. In vele gevallen brengen nieuwe praktische eisen tevens interne hervormingen binnen het parlement en nieuwe mechanismen in de verhouding tussen regering en parlement met zich mee. Een belangrijk voorbeeld van institutionele aanpassingen aan de Europese realiteit in Nederland is de instemmingsprocedure onder de Derde Pijler. Hiermee mag de regering, op basis van de goedkeuringswetten voor alle Europese verdragen sinds Maastricht, alleen toestemming voor Derde Pijlerbesluiten namens Nederland geven wanneer de Tweede en Eerste Kamer ermee vooraf hebben ingestemd of binnen vijftien dagen niets van zich hebben laten horen.²⁵ Een recenter voorbeeld is de oprichting van een gemengde commissie van de Eerste en Tweede Kamer (Gemengde tijdelijke commissie subsidiariteitstoets) die eind maart 2006 voorlopig voor één jaar is ingesteld, oorspronkelijk anticiperend op de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. De commissie, opgericht naar aanleiding van een advies van een tijdelijke voorganger,²⁶ heeft tot taak het ontvangen van rapporten van de vakcommissies betreffende het subsidiariteitsgehalte van Europese voorstellen en het opstellen van door de twee Kamers afzonderlijk aan te nemen negatieve adviezen aan de EU-instellingen ingeval van vermeende schendingen.

2.3 Europa als policentrische orde

Wie een stap terugneemt van zowel de institutionele architectuur van de Europese Unie als ook de verhoudingen tussen regering en parlement binnen de lidstaat, stelt al gauw vast dat de Europese constitutionele orde een hybride van gecombineerde stelsels is. Toegepast op het voorliggende onderwerp is het niet gerechtvaardigd om nationale parlementen als randfiguren om Brussel heen te karakteriseren, omdat de Unie haar bestaan aan deze parlementen, althans de lidstaten te danken heeft, en zij in dat kader mee blijven opereren;²⁷ omgekeerd is de Unie

²⁵ Zie art. 3 van de goedkeuringswet voor het Verdrag van Maastricht (Rijkswet van 17 december 1992, Stb. 1992, 692) en de meest recente bekrachtiging van het instemmingsregime in art. 3 van de goedkeuringswet voor het Verdrag van Nice (Rijkswet van 19 december 2001, Stb. 2001, 677).

²⁶ Zie Kamerstukken I, 2005-2006, 30389.

²⁷ G. Hoogers stelt zelfs dat de transcendente soevereiniteitsgrondslag binnen de afzonderlijke lidstaten ook dan blijft bestaan wanneer de Europese Unie staatskarakter in analogie met het Duitse Rijk van 1871 zou verwerven, zie H.G. Hoogers, 'De verbeelding van de rede en de Europese Unie. Over politieke representatie in Nederland en haar

evenmin een randverschijnsel in het nationale staatsrecht, omdat zij feitelijk wetgevende en uitvoerende taken binnen een quasi-federale structuur heeft overgenomen – echter niet als anonieme autarke bureaucratie maar als organisatie waarin zowel de burgers als ook de lidstaten zijn vertegenwoordigd. De lidstaten zijn zelfs buitengewoon sterk vertegenwoordigd in vergelijking met andere federale stelsels: zo kan de Raad bijvoorbeeld nog steeds op sommige wetgevingsterreinen zonder toestemming van het Europees Parlement optreden, maar kan het Europees Parlement de Raad nooit overstemmen.

Er zijn vele manieren om de kerngedachte van een hybride orde tot uitdrukking te brengen: ‘composite constitution’, ‘multi-layer constitution’,²⁸ ‘multi-faceted constitution’, ‘vervlochten constituties’,²⁹ ‘verweven constituties’,³⁰ ‘co-actorship’,³¹ ‘multi-level constitution’³² of ‘polycentric constitution’. Het komt er in zekere zin op neer dat het voor de verkenning van het Europees recht niet voldoende is om enkel en alleen Europees recht te bestuderen: nationaal recht is ook Europees recht en andersom. Het verwoorden van de Europese orde in termen van policentrisch constitutionalisme heeft een belangrijk voordeel tegenover de term ‘multi-level’, omdat policentrisme afstand neemt van het begrip ‘levels’.³³ Het bestaan van bestuurslagen is immers niets nieuws, en impliceert daarenboven nog steeds een hiërarchische verhouding en wederzijdse autonomie van overheidsniveaus. Dat is evenwel niet wat wordt bedoeld. Wat bedoeld wordt, is een realiteit waarin de lokalisering van centrum en periferie afhangt van het gekozen standpunt, maar waar de standpunten uitwisselbaar zijn en zich zelfs in één en dezelfde persoon kunnen manifesteren. Een minister kan bijvoorbeeld primair als EU-Raadslid en toevallig ook als

toekomst’, in J.W.M. Engels & M. Nap (red.) *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer: Kluwer 2004.

²⁸ Zie bijvoorbeeld H. Hofmann, ‘Parliamentary Representation in Europe’s System of Multi-Layer Constitutions: A Case Study of Germany’, 10 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2003), pp. 39-65.

²⁹ Zie bijvoorbeeld E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Vervlochten constituties. Nederland in de Europese rechtsorde’, in A.K. Koekkoek (red.) *Bijdragen aan een Europese grondwet*, Deventer: Kluwer, 2005.

³⁰ Zie bijvoorbeeld W.J.M. Voemans, ‘Nederlands constitutioneel recht in het raam van een Europese grondwet’, in D.J. Elzinga & L.F.M. Verhey (red.) *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 2003.

³¹ Zie bijvoorbeeld E.M.H. Hirsch Ballin & L.A.J. Senden, *Co-Actorship in the Development of European Law: The Quality of European Legislation and its Implementation and Application in the National Legal Order*, Cambridge: CUP/Asser, 2005.

³² Zie bijvoorbeeld I. Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism in the European Union’, 5 *European Law Review* (2002), pp. 511-529.

³³ Zie L. Besselink, ‘National Parliaments in the EU’s Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm’, in Ph. Kiiver, red., *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing 2006.

Nederlands kabinetslid optreden, of als Nederlands kabinetslid die ook toevallig af en toe tijd in Brussel doorbrengt - maar uiteraard is noch het ene noch het andere werkelijk toevallig.³⁴ Nationale parlementariërs kunnen op een in principe vergelijkbare, policentrische manier worden benaderd.

Vanuit nationaal staatsrechtelijk perspectief zullen parlementariërs strategische Europese keuzes zoals nieuwe verdragen inclusief het uitbreidingsproces alsmede stappen op strategische terreinen zoals unaniem aan te nemen Derde Pijlerbesluiten kunnen tegenhouden. Bij secundaire wetgeving op gecommunautariseerd terrein alsmede ten opzichte van rechterlijke rechtsvorming zijn zij op bescheidenere middelen aangewezen. Vanuit een Europees en internationaal-rechtelijk oogpunt zijn nationale parlementariërs ook niet de verpersoonlijking van de democratie: het vereiste dat elke lidstaat überhaupt een parlement moet hebben, is formeel maar zeer indirect te construeren. Men raakt er, afgezien van het Amsterdamse Protocol betreffende de nationale parlementen, als volgt: via het algemene democratiebeginsel van art. 6 lid 1 EU, gecombineerd met de eerbiediging van de onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beschermde grondrechten onder art. 6 lid 2 EU, daar wederom via art. 3 Eerste Protocol EVRM en de verplichting van verdragstaten om met redelijke tussenpozen de wetgever vrij te laten verkiezen, gekoppeld aan het wederom in de preambule van het EVRM verwoorde democratiebeginsel. Ministeriële verantwoordelijkheid valt af te leiden uit de preambule van het Amsterdamse Protocol die juist *a contrario* duidelijk maakt dat de manier van invulling van deze regel niet door de EU maar door de lidstaten zelf moet worden bepaald. In al deze gevallen zijn Europese bepalingen met betrekking tot nationale parlementen, zowel van de Unie als ook het EVRM, niet zozeer constituerende bepalingen als wel gemeenschappelijke verwoordingen van een verwachtingspatroon omdat nu eenmaal alle EU-lidstaten en EVRM-verdragspartijen parlementaire of semi-parlementaire democratieën zijn. Op vergelijkbare wijze wijst de Duitse Grondwet de *volksvertegenwoordigingen* van de deelstaten aan om afgevaardigden naar het kiescollege voor de Bondspresident te sturen, en bepaalde de Amerikaanse Grondwet tot 1913 dat de *wetgevende* macht van de deelstaten Senatoren moest kiezen – beide federale grondwetten geven of gaven blijk van een verwachting van

³⁴ Zie enerzijds art 203 EG: ‘De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden’, en anderzijds de nationale basisbepaling over ministerieel optreden in de EU-Raad, art. 4 lid 2 aanhef en sub i Reglement van Orde van de (Nederlandse) Ministerraad.

tenminste een rudimentair onderscheid tussen parlement en regering of tussen wetgevende en uitvoerende macht.³⁵

2.4 Nationaal parlementarisme in een stelsel van checks and balances

Dat de EU binnen haar eigen normenkader nationale parlementen maar marginaal waarneemt, wil niet zeggen dat de parlementen als onderdeel van een bredere policentrische Europese orde genegeerd moeten worden. Zij spelen wel degelijk een rol in deze orde, namelijk als instellingen in een macrostelsel van checks and balances. In dat verband is hun democratische kwaliteit ook niet werkelijk essentieel; deze komt weliswaar binnen hun eigen lidstaat tot uitdrukking maar daarbuiten verliest zij aan betekenis. Ik wijs in dat kader op een tweetal punten.

Ten eerste bestaat er, zoals Scheltema in zijn bijdrage aan de vorige Staatsrechtconferentie terecht heeft betoogd, een fundamentele hindernis voor de onbeperkte werking van vertegenwoordigende democratie in geïnternationaliseerd verband: degenen die in een nationaal parlement vertegenwoordigd zijn, zijn niet noodzakelijkerwijs degenen zijn die door binnen het bereik van dat parlement vallende overheidshandelingen geraakt zijn. Scheltema geeft het voorbeeld van de gevolgen op het Nederlandse klimaat en de consumentenveiligheid van het beleid van vreemde mogendheden waar Nederlanders niet stemgerechtigd zijn.³⁶ Hetzelfde geldt uiteraard omgekeerd evenzeer. Ik zal aan dit punt nog een tweede opmerking hechten, en wel dat burgers van een EU-lidstaat die in een andere EU-lidstaat zijn gevestigd, nog steeds het kiesrecht voor nationale parlementsverkiezingen in hun gastland kan worden onthouden. Het bestaande recht voor EU-onderdanen om in hun gastland aan verkiezingen voor het Europees Parlement alsmede gemeenteraden (en in Nederland waterschappen) deel te nemen, is voor EU-onderdanen met een hechte band met dat EU-gastland onbevredigend, temeer zij juist daar als economische actoren en belastingbetalers optreden. Democratische participatie via verkiezingen, ook op centraal niveau, zou van EU-onderdanen niet meteen naturalisatie in het gastland moeten vergen. Van meet af aan is de mobiliteit van werknemers binnen de EG immers gestimuleerd, niet alleen om economische maar ook om ideële redenen: EU-buitenlanders, en daarmee economische mobiliteit en culturele uitwisseling, zijn in elke lidstaat een strategisch gewenst verschijnsel.

³⁵ Zie art. 54 lid 3 Duitse Grondwet resp. art. 1 lid 3 Grondwet van de VS (vóór de inwerkingtreding van het 17e amendement).

³⁶ Zie M. Scheltema, 'Staatsrecht zonder staat?', *NJB* (2006), pp. 192-196.

Daarenboven heeft het Grondwettelijk Verdrag ministeriële verantwoordelijkheid voor nationale parlementen zelfs expliciet tot één van de twee representatief-democratische pijlers van de EU verklaard. Gelet daarop valt het uitsluiten van het kiesrecht juist van burgers die van hun rechten als EU-onderdanen gebruik maken, niet uit te leggen.

Maar nogmaals, het betrekken van nationale parlementariërs in de Europese macroorde hoeft niet primair als uitdrukking van democratische beginselen te worden opgevat. Een goed voorbeeld hiervan is de Conventiemethode van verdragswijziging. De relatieve meerderheid in de Conventie die het Grondwettelijk Verdrag heeft ontworpen, bestond uit afgevaardigden van de nationale parlementen. Vooral de aanwezigheid van oppositieleden werkte tot op zekere hoogte als correctie op extreme standpunten en de standpunten van regeringsvertegenwoordigers.³⁷ De representatief-democratische waarde van de exercitie blijft daarentegen twijfelachtig. De Conventie stimuleerde noch maatschappelijke betrokkenheid bij haar werk, noch noemenswaardige debatten in de parlementen van de lidstaten. Haar meer pluralistische samenstelling in vergelijking met de intergouvernementele conferentie weerhield de Fransen en Nederlanders er tenslotte ook niet van om haar eindproduct, het Grondwettelijk Verdrag, in referenda te verwerpen.³⁸ Een ander voorbeeld van het misleidend idee om het democratiegehalte van Europese besluitvorming te verhogen door nationale parlementariërs eraan deel te laten nemen is het af en toe naar voren gebrachte voorstel om Kamerleden samen met de minister mee naar Brusselse Raadsvergaderingen te sturen of om de vaste leden van het Europees Parlement door nationale Kamerleden te vervangen. Kamerleden hebben immers geen magische aura van democratie om hen heen: hun activiteit wordt even snel ondoorzichtig als die van ministers wanneer zij in internationale en vooral inter-executieve fora plaatsheeft. *Locatie* van besluitvorming (in Den Haag met de camera's erbij of achter gesloten deuren in Brussel) is in die zin belangrijker dan de persoon van de deelnemers (minister of Kamerlid).

Buiten de grenzen van de lidstaat en het nationale staatsrecht ligt de waarde van nationale parlementaire betrokkenheid bij EU-besluitvorming en vooral de participatie van oppositiepartijen in bijkomende controle, niet in versterkte democratie. *Accountability*, een

³⁷ Zie T. Brown, *National Parliaments in the Convention on the Future of Europe* (Federal Trust online paper 31/03), www.fedtrust.co.uk.

³⁸ Zie over de kloof tussen Nederlandse burger en Nederlands parlement, in tegenstelling tot burger en regering of burger en Europa, O. Tans, 'The Dutch Parliament and the European Constitution: How Yes Led to No', in Ph. Kiiver, red., *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing, 2006.

waardevolle notie die waarborgt dat participanten aan besluitvorming verantwoording jegens een ander moeten afleggen, betekent immers ook niet altijd *democratic accountability*.³⁹ Dat wil zeggen dat degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, niet per se democratisch hoeft te zijn. Zo neemt financiële accountability tegenover rekenkamers of gerechtelijke accountability tegenover de rechterlijke macht in het ‘governance’-discours ook voor juristen een steeds meer belangrijke rol in.⁴⁰ Noch rekenkamers noch rechters ontlenen hun gezag echter aan de vertegenwoordigende democratie. Integendeel, wat van primair belang is, is hun professionele onafhankelijkheid en een publieke perceptie van een apolitieke werkwijze. Het is dan ook van belang, zo zou ik hier willen bepleiten, om de controlerende, accountability- en waakhondrol van nationale parlementariërs, voorzover die zich kan ontplooiën, in de policentrische Europese macroorde niet met beginselen van nationale representatieve democratie te vermengen. In Europees verband telt primair de pure aanwezigheid en activiteit van nationale politici die niet identiek zijn aan nationale ministers; waar deze politici vandaan komen, wie zij vertegenwoordigen, op welke wijze zij zijn verkozen, en of zij überhaupt rechtstreeks zijn verkozen (denk aan de Eerste Kamer of, sterker nog, het Britse Hogerhuis) is voor hun functie in Europees verband volstrekt secundair.

Zodra wij nationale parlementariërs in Europa vooral als correctieve actoren in een stelsel van checks and balances hebben aanvaard, staat de weg open voor een verkenning van de praktische correctiemogelijkheden. De vraag is namelijk hoe de descriptieve verwoording van de Europese orde als policentrisch stelsel kan worden vertaald in staatsrechtelijke en beleidsmatige concepten waar nationale parlementariërs daadwerkelijk iets mee kunnen.

3 Parlementaire invloedsmogelijkheden op Europese besluitvorming

De manieren waarop nationale parlementariërs toegang tot Europese besluitvormingsprocessen hebben, zijn veelvuldig. Het is hierbij evenwel van belang om de staatsrechtelijke gewoonte om van ‘het parlement’ te praten, voor een ogenblik los te laten. Een parlement als instelling die met

³⁹ Zie over het begrip accountability in Europese context bijvoorbeeld: C. Harlow, *Accountability in the European Union*, Oxford: OUP 2002; M.A.P. Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: CUP 1998; Chr. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press 1998; zie ook de bijdrage van A. Tomkins aan het SARO-congres van 9-10 februari 2006 in Maastricht (congresbundel nog te verschijnen).

⁴⁰ Zie D. Curtin, ‘European Legal Integration: Paradise Lost?’, in D. Curtin, J. Smits, A. Klip & J. McCahery (red.) *European Integration and Law*, Antwerpen/Oxford: Intersentia/Metro 2006.

meerderheid besluiten neemt, en die wederom met meerderheid moties aanneemt, is namelijk een nogal enge en voor het Europees verband belemmerende denkconstructie. Parlementariërs, in samenwerkingsverbanden zoals de fractie, de politieke partij en de Kamercommissie, beschikken over veel ruimere en ook subtielere mogelijkheden om aan de policentrische Europese macroorde deel te nemen. Ook het begrip ‘accountability’ dient in dat verband ruimer te worden opgevat dan politieke ministeriële verantwoordelijkheid, omdat ook Europese instellingen of afzonderlijke leden daarvan (en niet alleen de leden van de Raad van Ministers) wel degelijk door nationale parlementariërs ter verantwoording kunnen worden geroepen, zonder dat zij aan deze staatsrechtelijke regel in enge zin zijn onderworpen.

3.1 Het Kabinet

De meest belangrijke beïnvloedingsmogelijkheid van parlementariërs in Europees verband betreft nog steeds de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor overheidsoptreden. Of dit optreden binnen Nederland of in Brussel plaatsvindt, en of de minister zelf (ministeriële verantwoordelijkheid voor eigen handelen) optreedt of zijn ambtenaren (ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren), is voor de principiële strekking van de regel niet van belang. De belemmeringen bij de omzetting van de regel in de realiteit zijn dan ook vooral praktisch en politiek van aard, maar ook staatsrechtelijk moeten de grenzen van de regel opnieuw worden bepaald.

Praktisch gezien wordt een discrepantie tussen theorie en realiteit veroorzaakt door het gegeven dat verantwoordelijkheid en zelfs een sanctie achteraf een regeringsbesluit in EU-verband, of ministeriële instemming met een EU-besluit namens Nederland, het besluit zelf niet meer ongedaan kan maken; het besluit zelf krijgt, als het om wetgeving gaat, in sommige gevallen zelfs rechtstreekse werking en voorrang boven nationaal recht. *Politiek* gezien rijst de vraag in hoeverre parlementariërs überhaupt in staat of geneigd zijn om regerings- of ministerieel handelen aan voorafgaande controle en politisering te onderwerpen, waarbij politisering het zichtbaar innemen en uitvechten van standpunten met gevolgen voor de uitkomst van het proces inhoudt; op dit punt kom ik op een later moment terug. *Staatsrechtelijk* rijst de vraag in hoeverre een dergelijke parlementaire beïnvloeding of sturing *ex ante* binnen het bereik van het concept van politieke ministeriële verantwoordelijkheid valt.

De instemmingsprocedure onder de Derde Pijler laat bijvoorbeeld twee verschillende redeneringen toe. De eerste is dat de bekendmaking van Europese ontwerpbesluiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken slechts een *lex specialis* of een concrete uitwerking van de algemene inlichtingenplicht van de regering ten opzichte van de Kamers onder art. 68 Grw is.⁴¹ Het verbod op ministeriële instemming met het ontwerpbesluit in de Raad zonder nationale parlementaire goedkeuring vooraf is dan een concretisering van de ministeriële verantwoordelijkheid *ex ante*. Dit zou in wezen betekenen dat inlichtingen en mandatering ook zonder de expliciet in de wet geregelde instemmingsprocedure zouden kunnen worden verwezenlijkt en dat een dergelijke procedure ook op andere terreinen van Europees beleid, inclusief de Eerste Pijler, mogelijk is.

Een tweede interpretatiemogelijkheid is een beperkende *a contrario* redenering: de wettelijk verankerde instemmingsprocedure zou blijk geven van het feit dat zonder wettelijke grondslag een *ex ante* sturing bij het Europees onderhandelingsproces en mandatering met betrekking tot ministeriële instemming dan wel verwerping van het ontwerpbesluit door Nederland niet toelaatbaar zijn. Het instemmingsrecht der Kamers onder de Derde Pijler strekt zich dan juist niet uit tot parlementaire sturing ten opzichte van een coöperatieve of blokkerende onderhandelingstactiek in de Raad. De minister zou dan vrij blijven om in de Raad actief aan een ontwerpbesluit, waarvan bekend is dat het door de Kamers ongewenst is, mee te werken en daarmee een mogelijke verwerping door de Kamers op de koop toe te nemen.⁴²

Of de instemmingsprocedure nu neerkomt op een Grondwetswijziging of niet, het Nederlandse parlement is, dankzij de grote flexibiliteit van de Grondwet en de afwezigheid van rechterlijke toetsing eraan, vrij in het vinden van pragmatische oplossingen. Er zij in dit verband op het Franse contrastvoorbeeld gewezen. Daar heeft het parlement immers voor elke nog zo marginale pseudo-bevoegdheid, zoals het recht om een brief aan de Europese Commissie te versturen en

⁴¹ S. Munneke beklemtoont evenwel, in verband met de fiche- en agendaprocedures waarmee de regering de Staten-Generaal op de hoogte van EU-Raadsprocedures houdt, dat het bij art. 68 Grw slechts om *gevraagde* en niet om *ongevraagde* inlichtingen gaat, zie S.A.J. Munneke, 'Controle door de Staten-Generaal op de Europese besluitvorming', in D.J. Elzinga & L.F.M. Verhey (red.) *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2003.

⁴² Zie over deze problematiek E.C.M. Jurgens, 'Parlementair toezicht op de EU-ministerraad ontbreekt, ten onrechte', in J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg & L.F.M. Verhey (red.) *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gevogen*, Deventer: Kluwer 2006.

daarin over een vermeende schending van het subsidiariteitsbeginsel te klagen, een nieuwe grondwettelijke basis nodig.⁴³

De conclusie die hieruit in ieder geval voor Nederland te trekken valt, is dat er staatsrechtelijk gezien weinig aan een wettelijke uitbreiding van de instemmingsprocedure op alle EU-Pijlers in de weg staat, dat afstemming tussen minister en Kamers bij de voorbereiding van Europese besluiten mogelijk en soms zelfs wenselijk is (net zoals dat mogelijk en soms wenselijk is voor het aangaan van convenanten) en dat ministeriële verantwoordelijkheid *ex post* evenzeer tot de *ex ante* fase kan worden uitgebreid.⁴⁴ Ik bepleitte eerder dat het voorwerp van ministeriële verantwoordelijkheid voor Europees optreden sowieso het onderhandelingsgedrag en niet louter het stemgedrag moet zijn. De aankondiging van een sanctie voor het geval dat de minister op een bepaalde wijze blijft onderhandelen en een besluit met een door de minister beoogde inhoud en strekking tot stand komt, komt dan effectief neer op politieke parlementaire sturing *ex ante*, of althans een poging daartoe, binnen het bestaande staatsrecht. Wie eraan wil blijven vasthouden dat verantwoordingsprocessen logischerwijs alleen achteraf kunnen plaatsvinden, zal zich in herinnering kunnen roepen dat het parlement volstrekt vrij is om te kiezen waarvoor en wanneer het van de minister rekenschap eist. Ministeriële verantwoordelijkheid voor een reeds vastgesteld Europees (ontwerp)besluit, en de rol van de minister daarin, verschilt in die zin niet van ministeriële verantwoordelijkheid voor een in Brussel met een onaanvaardbare grondhouding doorgebrachte dag. Net als een geometrische lijn uit een oneindig aantal punten bestaat, bestaat een Brussels onderhandelingsproces uit een oneindig aantal momenten die elk op zichzelf genomen voltooide handelingen voorstellen. *Ex ante* verantwoordelijkheid is derhalve niets anders dan *ex post* verantwoordelijkheid voor handelingen op momenten die eenvoudigweg eerder op het tijdstraject liggen. De reden waarom er in de praktijk zo evident weinig van terecht komt, heeft dan ook niet zozeer met staatsrechtelijke beperkingen te maken als met de politieke prikkels die voor parlementariërs in Europese vraagstukken gelden. Op dat punt kom ik later nog terug.

⁴³ Zie de nieuwe art. 88-5 van de Franse Grondwet, krachtens de wet van 1 maart 2005 (Loi 2005-204) beoogd om in werking te treden zodra het Grondwettelijk Verdrag - en met name Protocol no. 2 daarvan - in werking zou treden. De wet werd noodzakelijk naar aanleiding van de uitspraak van de Conseil Constitutionnel van 19 November 2004, no. 2004-505, stellende dat het Franse parlement zonder grondwetswijziging geen bevoegdheid tot het uitvoeren van de subsidiariteitstoets onder het GrwV zou hebben en dat de Franse Grondwet moest worden gewijzigd om ratificatie van het GrwV mogelijk te maken.

⁴⁴ Zoals dit overigens recentelijk is voorgesteld door de Nationale Conventie.

3.2 De Europese Commissie

Bij elke poging tot beïnvloeding van Eurocommissarissen vanuit de lidstaten moet vooropgesteld worden dat de Commissie een orgaan is dat niet aan instructies vanuit de lidstaten is onderworpen.⁴⁵ Deze clause moet vooral de lidstaten (lees: de regeringen) ervan weerhouden om de door hen benoemde Commissarissen als ‘hun’ nationale vertegenwoordigers, die het nationaal belang zouden verdedigen, te blijven beschouwen. ‘Accountability’ in de strikte zin van een enigszins met politieke ministeriële verantwoordelijkheid vergelijkbaar concept bestaat alleen ten opzichte van het Europees Parlement, dat de Commissie desnoods door een motie van wantrouwen ten val kan brengen. Dit neemt evenwel niet weg dat ‘accountability’ breder kan worden opgevat dan ministeriële verantwoordelijkheid in enge zin. In zoverre houdt ook het parlement van een lidstaat wel degelijk toegangsmogelijkheden tot de Commissie, haar samenstelling en haar werk over.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft, worden kandidaat-Commissarissen nog steeds door de lidstaten (lees wederom: de regeringen) voorgedragen en door het Europees Parlement bevestigd.⁴⁶ Een dergelijke voordracht van een kandidaat-Commissaris blijft een voorwerp van politieke ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het nationale parlement, ongeacht of de regering nu wel of niet de verkiezingsuitslag van het Europees Parlement bij haar keuze in overweging neemt.⁴⁷ Het nationale parlement is daardoor van begin af aan, zij het indirect, bij de samenstelling van de Commissie betrokken.

Het tweede contactpunt tussen parlement en Commissie is het werk van de Commissie, met name het uitvaardigen van Europese wetgevingsvoorstellen. Het ontvangen en kritisch analyseren van dergelijke voorstellen zijn in de praktijk nu al mogelijk: de Kamers kunnen, met beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen, en de inlichtingenplicht onder art. 68 Grw in het bijzonder, de regering ertoe dwingen om de aan haar beschikbaar gemaakte Commissievoorstellen aan de Kamers te sturen. Ook vanuit de verdragen is in een dergelijke mogelijkheid voorzien: het Amsterdamse Protocol betreffende de nationale parlementen

⁴⁵ Zie art. 213 lid 2 EG.

⁴⁶ Zie art. 214 lid 2 EG.

⁴⁷ De eis dat de voordracht van de regeringen Europese verkiezingsuitslagen moet weerspiegelen, kwam reeds na de Europese verkiezingen van 2004 prominent aan de orde; volgens art. I-27 lid 1 GrwV dient de Europese Raad bij haar voordracht van een Commissievoorzitter rekening te houden met de verkiezingen voor het Europees Parlement.

verplicht de Commissie om haar consultatiedocumenten direct aan de nationale parlementen te versturen, en voorziet in een gelegenheid voor de regeringen om ontvangen wetsvoorstellen aan hun parlementen door te sturen. Het Grondwettelijk Verdrag zou, zoals eerder aangegeven, nog verder zijn gegaan. Het zou namelijk, in plaats van op de bereidheid van de regeringen om stukken door te sturen te vertrouwen, de Commissie hebben verplicht om alle van haar afkomstige stukken, inclusief wetsvoorstellen, rechtstreeks naar de nationale parlementen te verzenden. Tot op zekere hoogte heeft de Europese wetgever zelf, inclusief de Commissie, ook een pragmatisch belang bij het betrekken van nationale parlementen bij EU-besluitvorming. Het gaat er dan bijvoorbeeld om door bredere input de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren, fricties met bestaand nationaal recht te voorkomen en de politieke acceptatie van eenmaal genomen besluiten te verhogen. De inbedding van parlementen in een bredere Europese communicatiestrategie met de burgers bracht de Commissie-Barroso zelfs ertoe om een post te creëren van Commissaris (tevens vice-voorzitter van de Commissie) voor institutionele betrekkingen en communicatiestrategie, en om visites van Commissarissen aan nationale parlementen voor vragenuren in te roosteren. Nogmaals, het werkelijke belang van regeringen en EU-instellingen bij nationale parlementen heeft grenzen, maar voor zover het bestaat, bestaat er ook een manier voor nationale parlementariërs om Europa niet als onthechte federale overheid maar als horizontale policentrische orde op te vatten, waarin Eurocommissarissen ook slechts actoren zijn. Aan Europees-staatsrechtelijke beperkingen zal het derhalve niet liggen – de praktische uitwerking hiervan is wederom nauw verbonden met de logica van politisering van Europese vraagstukken in een parlement.

3.3 Het Europees Parlement

Als derde belangrijk voorbeeld van een toegangsportaal voor nationale parlementariërs tot Europese besluitvorming zij het Europees Parlement vermeld. Er is reeds veel is over de relatie tussen nationale parlementen en het Europees Parlement geschreven. Een populair thema blijft de vermeende interparlementaire alliantie tussen die twee, verbonden in de gemeenschappelijke taak om de Europese Unie te democratiseren. Dit thema is echter doorgaans vaag en misleidend. Zolang men het Europees Parlement en de nationale parlementen als onafhankelijke instellingen beschouwt, blijven zij namelijk, afgezien van ideologische voorbehouwen, structureel verschillende belangen hebben: het Europees Parlement heeft, kort gezegd, baat bij de co-decisieprocedure (die voor buitenstaanders zoals nationale parlementen moeilijker te volgen is

dan pure unanimiteit in de Raad), een uitbreiding van Uniebevoegdheden (ten koste van de exclusiviteit van nationale bevoegdheden) en een royaler Uniebudget (dat nog steeds vanuit nationale budgetten wordt bekostigd). Sommige nationale parlementen reserveren zetels voor Europarlementariërs in hun Kamercommissies Europese aangelegenheden, maar deze zetels blijven meestal even leeg als de zetels die het Europees Parlement standaard voor nationale parlementariërs vrijhoudt.

Er is echter wel degelijk een hechte band tussen nationale en Europese parlementariërs; die band is alleen niet interinstitutioneel van aard. De band ligt veeleer in gemeenschappelijke partijlidmaatschappen van de individuele parlementsleden. Aangezien het Europees Parlement uit delegaties van per lidstaat verkozen leden bestaat, die zich pas in het Parlement zelf aan de Europese fracties of partijfamilies voegen, blijven Europarlementariërs afhankelijk van hun nationale infrastructuur. De in het Europees Parlement vertegenwoordigde politieke partijen zijn dan ook, voor zover het gevestigde partijen zijn, nationale partijen die vaak tevens in het nationale parlement vertegenwoordigd zijn. Zo zijn in het 6e Europees Parlement dat in 2004 werd verkozen 25 van de 27 Nederlandse Europarlementariërs leden van politieke partijen die tevens op de dag van de Europese verkiezingen zetels in de Tweede Kamer hadden: 7 CDA, 7 PvdA, 4 VVD, 2 CU/SGP, 2 SP, 2 GL en 1 D66. Alleen de twee leden van Europa Transparant zijn aan een uitsluitend voor Europese verkiezingen bedoelde lijst verbonden.

Terwijl pogingen tot het versterken van interinstitutionele banden tussen nationale parlementen en Europees Parlement van matig succes blijven, hebben partij-interne banden een groter potentieel. Mits de nationale partij een dergelijke samenwerking en invloed in Europese besluitvorming via het Europees Parlement op prijs stelt, doen Europarlementariërs er goed aan om met hun nationale partijen mee te werken, willen zij bij de volgende Europese verkiezingen op een kansrijke plek op de verkiezingslijst belanden.⁴⁸ Wederom vallen er voor nationale parlementariërs toegangsmogelijkheden tot EU-besluitvorming te ontplooien, zonder dat in enge staatsrechtelijke zin een door verantwoordelijkheid gekenmerkte relatie tussen Europees Parlement en nationaal parlement hoeft te bestaan.

⁴⁸ Een uitbreiding van de inlichtingenplicht van art. 68 Grw ten opzichte van Nederlandse Europarlementariërs lijkt hierdoor overbodig. Het recht van Nederlandse Europarlementariërs om op gelijke voet met Kamerleden inlichtingen van de Nederlandse regering te vragen is niet onmogelijk (het Belgische federale parlement past een vergelijkbare procedure al toe), maar het zou niettemin verwarring in de twee kiezersmandaten creëren en daarenboven voor Europarlementariërs weinig meerwaarde hebben in hun medewetgevingstaak met de Raad (ook bij onze Zuiderburen verblijven de Europarlementariërs liever in Brussel (EU) dan in Brussel (België)).

Ondanks deze en andere geformaliseerde en subtiële toegangspunten, zijn er evenwel grenzen, niet alleen in toegang zelf maar ook aan de bereidheid tot exploitatie ervan aan de kant van nationale parlementsleden. Beide factoren spelen een rol voor de ruimte voor daadwerkelijke politisering van Europese vraagstukken in het nationale parlement.

4 Over de politisering van Europese vraagstukken

Zoals reeds eerder aangegeven, is het voor een meer diepgaande analyse van parlementaire dynamiek, en de materiële uitwerking van staatsrechtelijke regels, verstandig om het begrip ‘het parlement’ los te laten en de begrippen ‘parlementariërs’ of ‘parlementaire actoren’ te hanteren. Dit heeft te maken met het gegeven dat een parlement geen monoliet is maar uit afzonderlijke leden bestaat die gegroepeerd zijn in regeringsfracties en oppositiefracties, politieke stromingen, en Kamercommissies. Er is al eerder bepleit dat het voor staatsrechtbeoefenaren van belang is om de subtiële wisselwerking tussen overheidsinstellingen en andere actoren als factor in hun visie op de realiteit te betrekken. Op die wijze wordt voorkomen dat geformuleerde staatsrechtelijke regels aan de praktijk voorbij gaan. De verruiming van het begrip ‘accountability’ is hier maar één voorbeeld van. Het is evenzeer van belang om ook aan de empirische en analytische bevindingen van andere disciplines, met name de sociale wetenschappen, aandacht te besteden. De verkenning van politieke gedragspatronen, en van veranderingen daarin, kunnen immers tot een herijking van staatsrechtelijke concepten noodzaken. Het staatsrecht hoeft de sociale wetenschappen daarbij niet methodologisch na te bootsen; het kan echter van het expliciete betrekken van deze disciplines, althans hun bevindingen, profiteren.

In het kader van de discussie over de verhouding tussen nationale parlementaire actoren en de Europese Unie kan dan ook niet worden volstaan met een verkenning van de *theoretische* mogelijkheden van parlementaire toegang tot EU-besluitvorming. De praktische mogelijkheden van het daadwerkelijke gebruik ervan zijn van minstens even zo groot belang. Als centraal aspect van parlementaire dynamiek zal ik in het navolgende aandacht aan de *politisering* van Europese vraagstukken besteden. De mate waarin en de manier waarop parlementariërs gebruik zullen maken van hun invloedsmogelijkheden ten opzichte van de minister, de Commissie of hun partijgenoten in het Europees Parlement hangt af van de politieke prikkels die hen ertoe zullen bewegen, maar ook de teugels die hen ervan zullen weerhouden, en de balans tussen die twee.

4.1 Politisering in Europa

Een onder normale omstandigheden werkbare definitie van het begrip politisering omvat drie elementen: tegenstrijdige standpunten met betrekking tot een vraagstuk worden blootgesteld en niet verstoep of verbloemd; politieke actoren nemen daadwerkelijk bepaalde standpunten in; en dit proces heeft reële gevolgen voor de uitkomst van het politieke besluitvormingsproces.⁴⁹ In het kader van Europese besluitvorming moet het derde element van deze definitie evenwel worden aangepast, omdat een onderscheid moet worden gemaakt tussen gevolgen van politisering voor het nationale standpunt enerzijds en gevolgen van politisering voor de uiteindelijk vastgestelde EU-maatregel anderzijds. Het succesvolle bereiken van een parlementaire of zelfs maatschappelijke consensus met betrekking tot een EU-voorstel wil namelijk nog niet zeggen dat de andere EU-instellingen, en de vierentwintig andere lidstaten, dezelfde mening zijn toegedaan. Het betekent evenmin dat de minister bereid zal zijn om politiek kapitaal in juist deze kwestie te investeren. In die zin is het vermijden van politisering, bijvoorbeeld door EU-standpunten vaag te houden of niet te uiten, of door Europese kwesties als puur technische vragen te bestempelen en uit de plenaire vergadering naar de vakcommissies te ‘verbannen’, een middel om mogelijke frustratie te voorkomen. Een dergelijke frustratie kan immers worden veroorzaakt door het zichtbaar maken van het gegeven dat Nederland maar één lidstaat in een continentale Unie is.

Een tweede punt van aandacht is dat de uitkomst van een politiseringsproces diffuus kan zijn, in die zin dat een Europees besluit pas zichtbaar wordt als nationale politisering hierover allang voorbij is. De Europese agenda volgt immers een eigen ritme dat niet aan het nationale verkiezingsritme verbonden hoeft te zijn. De vraag is dan of parlementariërs het de moeite waard vinden om expertise in EU-vraagstukken te verwerven wanneer de maatschappelijke belangstelling hiervoor en de bruikbaarheid van EU-successen bij verkiezingscampagne’s beperkt blijven. Regeringsfracties belanden per definitie in een spagaat omdat zij enerzijds zijn verkozen opdat zij loyaal een kabinet kunnen steunen en van hen anderzijds een kritisch dualisme tegenover de uitvoerende macht wordt verwacht; voor oppositiefracties is de vraag waar ‘resources’ - tijd, energie en aandacht - moeten worden geïnvesteerd van nog groter belang.

⁴⁹ Dit is de werkdefinitie van het onderzoeksproject ‘Europa in Nederland’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, gestart naar aanleiding van een adviesaanvraag door de Minister-president en de Staatssecretaris voor Europese Zaken van 22 februari 2006.

Als derde punt van aandacht zij gewezen op de flexibiliteit van politiseringspatronen die moeilijk te handhaven zijn. Dit heeft met het reeds eerder geschetste policentrische karakter van de Europese macroorde te maken. Argumenten langs een verticale as ('wij/zij', 'Nederlands belang/belang van andere lidstaten') kunnen namelijk in een Europese context vrij willekeurig tot argumenten langs een sociaal-economische, links-rechts as worden omgevormd, en andersom. Dit maakt politisering vrijwel oncontroleerbaar. Een EU-rookverbod in de horeca kan bijvoorbeeld met een horizontaal links-rechts argument worden bekritiseerd ('het verbod is paternalistisch', 'het verbod kost banen'), maar het kan evenzeer een verticale dimensie verkrijgen ('Brussel moet zich niet met ons rookgedrag bemoeien'). Het gevolg hiervan is dat een Europa-vriendelijke grondhouding van nationale parlementariërs, die tevens inhoudelijk voorstanders van een voorstel zijn, makkelijk kan worden ondermijnd door subsidiariteits- of bevoegdheidsargumenten. Dit terwijl met name regeringsfracties ook een pragmatisch belang hebben bij de uitvoering van nationale beleidskeuzen in Europees verband, hetgeen het doven van preliminaire links-rechts-keuzen juist aantrekkelijk maakt. Men zal kunnen denken hoe tussen augustus en september 2006, nadat de Britse politie een plan voor terroristische aanslagen op vliegtuigen had ontdekt, verticale prioriteiten over Europese veiligheidsvoorschriften op vliegtuigen horizontale debatten hebben afgekap. Het horizontale argument om in de toekomst passagiers te verbieden bepaalde categorieën vloeistoffen in de handbagage mee te nemen ('wij hebben strengere veiligheidsvoorschriften in vliegtuigen nodig') werd al snel doodgeslagen door een positief verticaal argument ('deze voorschriften zijn alleen zinvol als zij voor heel Europa gelden'); nog geen twee maanden later kan de reiziger nieuwe regelingen tegemoet zien ('Brussel wil strengere veiligheidsvoorschriften'), waarvoor nationale regeringen nauwelijks meer verantwoordelijk worden gehouden ('het moet nu eenmaal van Europa'). Tegenstanders van een EU-voorstel hebben daarentegen weinig belang om zich, hoe onterecht ook, als Eurosceptisch bloot te geven, zeker als zij centristische oppositiepartijen zijn die in de toekomst geloofwaardige coalitiepartners willen blijven (en zélf Europa als stabiel besluitvormingskader willen gaan gebruiken). Soms is de doorslaggevende werking van nationaal belang zelfs onvermijdelijk: als oppositie in het Nederlandse parlement tegen een Europees voorstel ertoe leidt dat vanuit Straatsburg verzekerd wordt dat de Nederlandse Europarlementariërs in ieder geval óók tegen zijn, dan is dat voor Europa-liefhebbers frustrerend: politieke kleur zou voor Europarlementariërs doorslaggevend moeten zijn, niet land van afkomst. De gehele problematiek wordt nog verder gecompliceerd door het gegeven dat scheidslijnen over voorkeuren omtrent Europese voorstellen ook binnen de lidstaat dwars door politieke partijen heen kunnen gaan, waardoor uiteindelijk maar zeer weinig EU-voorstellen tot daadwerkelijke politisering uitnodigen.

4.2 Politisering en realisme

Willen nationale parlementariërs aan een maatschappelijke inbedding van Europese vraagstukken bijdragen, en willen wij dat van hen verwachten, dan vereist dit een bewuste zelfreflectie onder parlementariërs die moet leiden tot het besef dat er grenzen zijn aan hun politieke actiemarge. Debat in één nationaal parlement garandeert niet zonder meer Europese beleidsuitkomsten en kan daarom frustrerend werken; daarenboven moeten parlementaire actoren, met name politieke partijen, afwegingen maken tussen verschillende belangen en factoren, waaronder hun programmatische eenheid, de relevantie van Europese vraagstukken voor hun kiezers en, waar toepasselijk, hun pro-Europese grondhouding. Niet alle EU-onderwerpen zullen derhalve worden gepolitiseerd. Wanneer dit besef eenmaal is gevestigd, kan worden overgegaan tot het lokaliseren van geschikte Europese vraagstukken. Inhoudelijke posities op EU-voorstellen zullen overigens idealiter in het verlengde liggen van partijprogramma's op binnenlandse onderwerpen. Wanneer een geschikt onderwerp is gekozen, dienen politieke partijen, bijvoorbeeld tijdens verkiezingscampagnes, zich te binden aan inhoudelijke standpunten waarop zij willen worden afgerekend. Zij kunnen hun kiezers daarbij oproepen om Europese verkiezingen als logisch vervolg op het uiten van voorkeuren op nationaal niveau te beschouwen ('wie groen beleid wil, moet niet alleen in de lidstaat maar ook in de EU groen stemmen'). Zodra parlementariërs zich aan beleidsstandpunten hebben gebonden, zijn zij vrij om ter implementatie van hun beloften alle mogelijkheden van de policentrische Europese macroorde te gebruiken. Zij hoeven zich niet te beperken tot het ter verantwoording roepen van ministers voor hun optreden in Brussel, maar mogen in aanvulling daarop tevens in direct contact treden met andere lidstaten, Europarlementariërs, de Europese Commissie en andere EU-instellingen.

Politisering van Europese vraagstukken met inachtneming van het voorgaande leidt tot een betere maatschappelijke inbedding van Europees beleid dan puur en alleen 'reclame' voor Europese samenwerking. Wat vooral in deze context van belang is, is dat een dergelijke exploitatie van bestaande mogelijkheden effectiever werkt dan de kunstmatige oprichting van nieuwe Kamercommissies en parlementaire controleprocedures. Dergelijke hervormingen gaan namelijk slechts zo ver als de noodzaak voor hun invoering. Anders gezegd, weer een nieuwe klachtenprocedure voor nationale parlementen, weer een nieuwe informatievoorziening of weer een nieuwe Kamercommissie zullen op zichzelf niet de onderliggende prikkels van parlementariërs doen veranderen. Evenmin zullen zij in de ogen van de burger werkelijke politisering kunnen substitueren. Dat is een belangrijk punt voor actoren wier voorkeur neerkomt

op het geven van zoveel mogelijk privileges aan het nationale parlement bij Europese besluitvorming zonder in feite iets aan Nederlandse beleidsvorming te veranderen. Dergelijke hervormingen wekken niet alleen argwaan, maar leiden ook tot een ongepaste juridisering van invloedsmogelijkheden van parlementariërs. De beoogde waakhondrol voor nationale parlementen in de EU om de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te controleren, is bijvoorbeeld niets anders dan het geven van een bevoegdheid die geen werkelijke bevoegdheid is (het ‘recht’ om een boze brief te sturen), aan parlementen die nu al veel méér kunnen doen dan alleen over subsidiariteit te waken. De subsidiariteitsprocedure heeft weliswaar reeds tot op zekere hoogte als katalysator gewerkt zonder in werking te zijn getreden,⁵⁰ en de Nederlandse gemengde commissie subsidiariteit heeft reeds kritische geluiden vanuit de vakcommissies over bepaalde EU-voorstellen kunnen uitlokken. Nationale parlementariërs moeten zich echter door de gepoogde juridisering, de *Verrechtlichung* van ‘governance’, vooral niet gehinderd voelen om deel te nemen aan de Europese macroorde, voor zover zij dat zelf wenselijk en mogelijk achten.

5 Conclusie

Moet een centrale rol voor nationale parlementen in de Europese Unie worden afgedwongen om de burgers van het Brusselse kartel van regeringen en EU-instellingen te verlossen? Of moeten wij in Europese context simpelweg afstand nemen van de dominantie van de leerstukken omtrent vertegenwoordigende democratie en politieke ministeriële verantwoordelijkheid, aangezien een naïef volharden daarin slechts tot frustratie zal leiden? Toegegeven, Europese besluitvorming functioneert volgens de logica van een executief-federaal stelsel waarin naast gemeenschappelijke instellingen de regeringen als vertegenwoordigers van de lidstaten de hoofdrol spelen, maar dit wil niet zeggen dat er voor interne instellingen binnen die lidstaten geen rol zou zijn weggelegd. Integendeel, federalisme betekent in dit geval dat de nieuwe orde is opgericht door de wil van de constituerende lidstaten zélf. Het zijn de lidstaten die Europees recht uitvoeren, het zijn deze lidstaten die deelnemen aan het besluitvormingsproces (als het spel gespeeld wordt) en verdragswijzigingen (als de regels van het spel veranderen). Nationale parlementariërs zijn, als belangrijke politieke actoren in de lidstaten, op alle terreinen tot op zekere hoogte in de Europese orde ingebonden.

⁵⁰ Zie de rapporten over de eerste twee ‘pilot projects’ over de experimentele toepassing van de subsidiariteitstoets door nationale parlementen van 2004 tot 2006 op www.cosac.eu.

Het kan inderdaad frustrerend zijn om te zien dat nationale Kamerleden bij EU-besluitvorming slechts de kans hebben om hun nationale regering op Europese beleidskwesties te beïnvloeden, dat deze regering ook maar één van de vijftientig is en dat de Raad ook maar één van de Europese hoofdorganen is. Het zal voorts frustrerend kunnen zijn om te zien dat de toegang van nationale parlementariërs tot andere lidstaten en andere EU-instellingen dan de Raad (zoals de Commissie of het Europees Parlement), hooguit informeel is. Dit geldt zeker voor nationale oppositieleden. Desalniettemin bestáán al deze contactpunten en de omzetting ervan in de realiteit is in ieder geval niet of nauwelijks door nationaal-staatsrechtelijke of Europees-staatsrechtelijke regels beperkt.

Wat wel degelijk kan tegenwerken, is het stelsel van prikkels dat parlementariërs Europese onderwerpen wel of niet laat politiseren. Dit is echter een kwestie die primair door de verkenning van politieke belangen en de logica van politisering moet worden bejegend, en niet door staatsrechtelijke hervormingen. Kunstmatige nieuwe Kamerprocedures of parlementvriendelijke verdragsbepalingen vervangen dan ook niet de noodzakelijke politieke wil voor het gebruik ervan. Europese en nationale bepalingen waardoor nationale parlementen op papier worden versterkt, zijn snel ongeloofwaardig omdat zij aan de nationale parlementen zijn *geschonken*; echte bevoegdheden worden daarentegen *veroverd*.

Of nu actief uitgevochten of om andere redenen als prioriteit op de parlementaire agenda gezet, wat altijd als overkoepelende gedachte in stand dient te worden gehouden, is dat een actievere betrokkenheid van nationale parlementariërs in de Europese Unie niet noodzakelijkerwijs tot meer democratie leidt. Bijkomende actoren zoals nationale Kamerleden, in het bijzonder parlementaire minderheden die anders ondervertegenwoordigd blijven, versterken het Europese stelsel van *checks and balances*. Zij werken als correctie op Europees beleid binnen een policentrische Europese macrororde die niet heilig en onaantastbaar is maar juist nauw met de nationale orde is verweven. Dat betreft zowel de besluitvorming als ook de uitvoering van besluiten door nationale regelgevers en rechters. De optelsom van vijftientig afzonderlijke nationale parlementen zal geen Europese democratie teweeg brengen, maar de activiteit van Kamerleden maakt de Unie tenminste moeilijker te monopoliseren en te misbruiken als technocratisch vehikel voor in feite zeer politiek en controversieel beleid. Meer nationaal parlementarisme betekent dan ook niet meer Europese democratie, maar meer checks and balances. Als doelstelling is dit ambitieus genoeg.

Of parlementariërs zélf geneigd zijn om tijd en energie te investeren in vraagstukken die hun eigen fracties en hun eigen geweten in tweeën splitsen, die onzekere en moeilijk vatbare gevolgen hebben, en die door de burger bij verkiezingen niet eens worden gewaardeerd, is een ander punt. Hierbij zal het aankomen op de capaciteit van politieke partijen om zich te realiseren dat niet alle Europese vraagstukken geschikt zijn om te worden gepolitiseerd. Wáár het echter mogelijk is, vooral in het logische verlengde van partijprogramma's op binnenlandse vraagstukken, zijn de mogelijkheden van *government*, zoals het aansturen van ministers, en *governance*, zoals het netwerken met eigen partijgenoten in het Europees Parlement of het bekritisieren van de Europese Commissie, nu al beschikbaar. Kamerleden hoeven daarom niet op grondwetswijzigingen of verdragsherzieningen te wachten, willen zij aan Europese besluitvormingsprocessen gaan deelnemen. De weg naar een actieve deelname aan de Europese Unie kan lang en frustrerend zijn, maar aan gesloten poorten zal het niet liggen.