

EUROPESE VERKIEZINGEN: HEEL BELANGRIJK

EUROPESE VERKIEZINGEN: HEEL BELANGRIJK

Lectoraat European Integration

Colofon

EUROPESE VERKIEZINGEN: HEEL BELANGRIJK
Lectoraat European Integration

De Haagse Hogeschool
Johanna Westerdijkplein 75
2521 EH Den Haag
www.dehaagsehogeschool.nl/lectoraten
www.dehaagsehogeschool.nl/lectoraat-eurint

Redactie Jaap de Zwaan en Chris Aalberts
Vormgeving Dienst Communicatie & Marketing, De Haagse Hogeschool
Druk OBT bv, Den Haag

© mei 2014 De Haagse Hogeschool

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

ISBN/EAN: 978-90-73077-56-0

Inhoudsopgave

p.7	Inleiding: de relevantie van de Europese verkiezingen <i>Jaap de Zwaan</i>
p.11	De Europese verkiezingen 2014: De relatie tussen de burger en de Europese Unie <i>Chris Koppe</i>
p.21	Europese integratie gaat te veel over economie en politiek <i>Margriet Krijtenburg</i>
p.31	De Europese Unie-samenwerking: hoe leggen we het uit? <i>Jaap de Zwaan</i>
p.39	De EU en de mythe van het democratisch deficit <i>Roeland Audenaerde</i>
p.53	Naar een Europese publieke ruimte? <i>Santino Lo Bianco</i>
p.63	European elections: national politics lost in Europe <i>Paul Shotton</i>
p.71	Media geven Europarlementariërs nauwelijks mogelijkheden zich te verantwoorden <i>Chris Aalberts</i>
p.79	Towards a European citizenship education <i>Cécile Fournis</i>
p.85	English summaries
p.91	Over de auteurs



Inleiding: de relevantie van de Europese verkiezingen

Jaap de Zwaan

Op donderdag 22 mei 2014 worden in Nederland de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden. De burger wordt in staat gesteld zijn/haar vertegenwoordiger in dit parlement rechtstreeks te kiezen.

Er wordt tegenwoordig veel over Europa gediscussieerd. Dat is op zich een goede zaak. De discussie moet echter wel op een evenwichtige wijze plaatsvinden. Dat is niet altijd het geval. In het publieke debat wordt bijvoorbeeld het bestaan van de economische crisis vaak aan Europa verweten. Ook laten Europa-criticasters veel van zich horen. Daarentegen wordt weinig gehoord van de voorstanders van Europese samenwerking.

In die zin is de betekenis van de verkiezingen aanzienlijk. Het is een testcase voor de geloofwaardigheid van het samenwerkingsproces in het algemeen en, belangrijker nog, voor de steun die Europa onder de bevolking geniet in het bijzonder. Mede vanwege de traditioneel lage opkomst voor de Europese verkiezingen (in Nederland in 2009 43,1%) is het goed een genuanceerd debat te stimuleren.

Het is om die reden dat het lectoraat European Integration het plan heeft opgevat om naar aanleiding van de verkiezingen van 22 mei een publicatie het licht te doen zien waarin diverse aspecten rond de verkiezingen aan de orde komen, zoals:

- Het al dan niet bestaan van een democratisch deficit in Europa;
- De behoefte aan een Europese publieke ruimte;
- De complexiteit van het besluitvormingsproces van de Europese Unie, in samenhang met de vraag hoe je dat uitlegt aan de burger;
- Aandacht voor de fundamentele waarden waarop het Europese integratieproces is gebaseerd;
- De verantwoordelijkheid van de media bij de berichtgeving;
- De betekenis van het Europees Burgerschap.

Met deze publicatie hoopt het lectoraat bij te dragen aan een adequate voorlichting over het belang van de Europese verkiezingen. Het lectoraat is ook voornemens, parallel

aan het gereedkomen van de publicatie een seminar op De Haagse Hogeschool te organiseren op donderdagmiddag 1 mei. Een openbaar debat met kandidaten voor de verkiezingen volgt op woensdagavond 14 mei in de Aula. Houd de website van het lectoraat www.dehaagsehogeschool.nl/lectoraat-eurint in de gaten! Komt allen en, belangrijker nog, breng uw stem uit op 22 mei! ■



De Europese verkiezingen 2014: De relatie tussen de burger en de Europese Unie

Chris Koppe

De Europese verkiezingen vormen een goede aanleiding om stil te staan bij de verhouding tussen de burger en de Europese Unie, maar hoe deze relatie te waarderen? Op deze vraag kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. Het hangt er van af wie je vraagt. De één zal sceptisch antwoorden, de ander positief en de derde neutraal. Interessanter is de vraag: aan de hand van welk criterium kan de relatie tussen de EU het best worden geduid? Moeten we de relatie duiden aan de hand van zestig jaar vrede, economische welvaart of op basis van democratische beginselen? Al deze criteria zijn valide, maar deze bijdrage richt zich op een ander criterium, namelijk het Europees burgerschap: 'Refererend aan het burgerschap van een lidstaat, vormt het burgerschap van de EU een relatie tussen de burger en de EU, met rechten, plichten en deelname aan het politieke leven'.¹ In het licht van dit citaat is het begrijpelijk waarom 2013 werd uitgeroepen tot het Europees jaar van de Burger en waarom de lidstaten vastbesloten zijn dat 'besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen'.² Dit artikel richt zich op het Europees burgerschap, de verworvenheden en de plichten die hieruit voortvloeien en de betekenis daarvan voor de aankomende Europese verkiezingen.

Europees burgerschap

'In de geest van het vrije verkeer van personen dat is vastgelegd in de verdragen, ontstond in de jaren zestig het idee om een Europees burgerschap in het leven te roepen, waarbij nauw omschreven rechten en plichten zouden horen'.³ Dit idee, de instelling van het Europees burgerschap, is uiteindelijk verwezenlijkt in 1992 door het Verdrag van Maastricht⁴ met als doel 'versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie'.⁵ Sinds de instelling van het Europees burgerschap heeft dit zich verder ontwikkeld door met name de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Voorbeelden van spraakmakende uitspraken op het gebied van het Europees burgerschap zijn het arrest *Chen*⁶, het arrest *Bidar*⁷, het arrest *Metock*⁸ en het arrest *Ruiz Zambrano*⁹.

Het Europees burgerschap is ondergebracht in het Verdrag betreffende de Europese Unie¹⁰ (VEU) en in het tweede deel van het Verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie (VWEU), dat toeziet op non-discriminatie en burgerschap van de Unie. Volgens artikel 20 VWEU is iemand een EU burger wanneer hij of zij de nationaliteit van een EU lidstaat bezit. Daarmee is het sleutelwoord om in aanmerking te komen voor het Unieburgerschap nationaliteit. Wie welke nationaliteit krijgt wordt bepaald door de EU-lidstaten en niet door de Europese Unie. Binnen de Europese Unie kan een natuurlijk persoon, globaal gesproken, op twee manieren de nationaliteit verkrijgen van één van de EU lidstaten.¹¹ Allereerst op basis van het geboorterecht (*ius sanguinis*¹² en *ius soli*¹³) en ten tweede door middel van naturalisatie.¹⁴

De relevante regelgeving in Nederland is de Rijkswet op het Nederlanderschap.¹⁵ Aan de hand van deze wet wordt vastgesteld of een natuurlijk persoon wel of niet de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. In het geval dat een natuurlijk persoon de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, verkrijgt die persoon tevens het Europees burgerschap op basis van artikel 20 VWEU. Het Europees burgerschap moet daarom worden gezien als aanvulling op het nationale burgerschap en komt niet daarvoor in de plaats.¹⁶ Op dit moment bestaat de Europese Unie door de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013, uit meer dan 500 miljoen Europese burgers.¹⁷

De rechten van de Unieburger

Unieburgers genieten een aantal rechten uit hoofde van het Europees burgerschap. Deze rechten zijn gecodificeerd in artikel 20 lid 2 VWEU. Het eerste recht dat dit artikel noemt is het recht van Unieburgers om zich vrij op het territoire van de EU-lidstaten te bewegen en daar legaal vrij te verblijven.¹⁸ De reis- en verblijfsrechten van Unieburgers en de beperkingen daarop zijn nader uitgewerkt in richtlijn 2004/38/EG¹⁹ en worden na dit gedeelte uiteengezet.²⁰

Ten tweede hebben Unieburgers het recht om hun stem uit te brengen bij de Europese verkiezingen en het recht om gekozen te worden voor het Europees Parlement.²¹ Daarbij genieten Unieburgers het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij rechtmatig verblijf houden.²² Dit houdt concreet in dat bijvoorbeeld een Unieburger met de Portugese nationaliteit zijn stem kan uitbrengen én gekozen kan worden bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam, wanneer hij in Rotterdam rechtmatig verblijft.

Het Europees burgerschap brengt verder met zich het recht op diplomatieke en consulaire bescherming.²³ Dit houdt in dat wanneer een Unieburger zich in een land

begeeft dat geen lid is van de Europese Unie en zijn of haar lidstaat niet in dat land is gevestigd, dan heeft diegene het recht op diplomatieke en consulaire bescherming door een ander EU-land dat wel is gevestigd in het land waarin de Unieburger zich begeeft.²⁴ Vervolgens mag de Unieburger die de diplomatieke en/of consulaire bescherming krijgt, niet anders worden behandeld dan een onderdaan van de EU-lidstaat die de Unieburger diplomatieke en/of consulaire bescherming biedt.²⁵

Daarnaast hebben Unieburgers het recht zich te richten tot de Europese Ombudsman en beschikken zij over de mogelijkheid om zich in de talen van de Verdragen te richten tot de EU-instellingen en de adviesorganen en antwoord te krijgen in hun eigen taal.²⁶ Dit betekent concreet dat Nederlands sprekende Unieburgers het recht hebben op basis van artikel 20 lid 2 sub d VWEU om zich in het Nederlands te richten tot zowel de EU-instellingen als de adviesorganen en in het Nederlands antwoord te krijgen. Zodoende kan er geen taalbarrière ontstaan tussen de burger en de Europese Unie.

Richtlijn 2004/38/EG

De reis- en verblijfsrechten brengen een aantal uitdagingen met zich mee. Deze uitdagingen worden nader toegelicht aan de hand van richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn betreft het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Deze is tot stand gekomen op 29 april 2004. De aanleiding voor deze richtlijn was om het beleid inzake personenverkeer dat tot dan aan toe gestalte had gekregen te codificeren in één document.²⁷

In richtlijn 2004/38/EG worden drie verblijfsrechten van elkaar onderscheiden. Op basis van artikel 6 hebben Unieburgers een verblijfsrecht van maximaal drie maanden. Tijdens deze drie maanden dienen Unieburgers in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.²⁸ Artikel 7 geeft burgers vervolgens een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden. In dat geval dienen Unieburgers over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.²⁹ Het is namelijk niet de bedoeling dat hij of zij een belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel waar hij of zij rechtmatig verblijft.³⁰ Daarbij dient de Unieburger in het bezit te zijn van een ziektekostenverzekering met een volledige dekking.³¹ Het derde verblijfsrecht houdt in dat wanneer een Unieburger gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland verblijft, de Unieburger een duurzaam verblijfsrecht verkrijgt.³² In de uitoefening van de verblijfsrechten hebben Unieburgers het recht op gelijke behandeling, wat inhoudt dat Unieburgers in een gastland dezelfde behandeling krijgen als onderdanen van het gastland.³³

Desalniettemin, de vrijheden die Unieburgers genieten op basis van richtlijn 2004/38/EG brengen binnen de Europese Unie tevens uitdagingen met zich mee, zoals toenemende concurrentie en criminaliteit. Richtlijn 2004/38/EG houdt rekening met deze uitdagingen door een aantal beperkingen op te leggen. Op basis van artikel 24 lid 2 kan een gastland niet worden verplicht om 'een recht op sociale bijstand toe te kennen', wanneer een EU-burger er voor een periode van drie maanden verblijft.³⁴ Zelfs niet na deze periode van drie maanden in het geval de Unieburger nog een kans maakt op reële arbeid.³⁵ Het idee achter dit artikel is om te voorkomen dat een Unieburger een beroep doet op het sociale bijstandstelsel van een gastland. Verder geeft richtlijn 2004/38/EG drie gronden die EU-lidstaten kunnen invoeren om een beperking op de verblijfsrechten te rechtvaardigen, namelijk openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid.³⁶ Zo kan een EU-lidstaat zich bijvoorbeeld beroepen op de openbare veiligheid ter 'bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit'.³⁷

De invloed van Unieburgers op het Europese beleid

Unieburgers hebben naast hun reis- en verblijfsrechten verschillende middelen tot hun beschikking om invloed uit te oefenen op het Europese beleid. Allereerst kunnen burgers gebruik maken van hun stemrecht voor de Europese verkiezingen. Dit stemrecht hebben Unieburgers al sinds 1976.³⁸ Op deze wijze kunnen Unieburgers invloed uitoefenen op het Europese beleid, nu het Europees Parlement één van de medewetgevers is. In het wetgevingsproces vertegenwoordigt het Europees Parlement het belang van de Unieburgers. Hier kan anders over worden gedacht.³⁹ Door te stemmen wordt het belang van de Unieburger kenbaar en kan dit belang worden behartigd door het Europees Parlement. Alleen al om deze reden is het van belang dat Unieburgers hun stem laten horen op 22 mei 2014.

Naast directe vertegenwoordiging door het Europees Parlement kunnen burgers zelf direct invloed uitoefenen op de inhoud van het Uniebeleid door middel van een burgerinitiatief.⁴⁰ Het burgerinitiatief is in de Verdragen gekomen door het Verdrag van Lissabon en heeft als doel 'de democratie binnen de Europese Unie [te] versterken'.⁴¹ Het stelt de Unieburger in staat de Europese Commissie direct te verzoeken een nieuw wetsvoorstel in te dienen.⁴² Echter moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan om een Burgerinitiatief te beginnen. Eén van deze voorwaarden is dat het initiatief moet worden ondertekend door 'ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten'.⁴³ Sinds 1 april 2012 is het mogelijk een burgerinitiatief te beginnen en heeft al tot een succes geleid.⁴⁴

Ten derde kunnen Unieburgers invloed uitoefenen door het indienen van een verzoekschrift bij het Europees Parlement.⁴⁵ De inhoud van een verzoekschrift kan een klacht zijn, een verzoek, of gaan over een bepaald punt, bijvoorbeeld gegevensbescherming.⁴⁶ Het grote voordeel van een verzoekschrift ten opzichte van het burgerinitiatief is dat elke burger individueel een verzoekschrift kan indienen, terwijl voor het burgerinitiatief er minimaal één miljoen EU burgers 'uit een significant aantal lidstaten'⁴⁷ nodig is, naast de andere criteria waaraan moet worden voldaan. Hierdoor is het verzoekschrift een toegankelijker middel voor de Unieburger dan het burgerinitiatief.

De ondersteunende diensten van de Europese Unie

In de uitoefening van hun rechten kunnen Unieburgers worden gehinderd. In dat geval kunnen Unieburgers een beroep doen op de ondersteunende diensten van de Europese Unie. Eén van deze diensten is het informatienetwerk Europe Direct.⁴⁸ Burgers kunnen met deze informatiedienst bellen en in hun eigen taal zijn of haar vraag voorleggen aan een medewerker van de Europese Unie. Naast de mogelijkheid om te bellen is er de mogelijkheid om een mail te sturen, een chatsessie te beginnen, of kan men binnenlopen bij het lokale Europe Direct-voorlichtingscentrum.

Verder bestaan er tal van andere Europese ondersteunende diensten. Wanneer bijvoorbeeld een burger in conflict is met een overheidsinstelling van een andere lidstaat als gevolg van een verkeerde toepassing van het Europees recht, kan deze persoon de hulp inschakelen van SOLVIT.⁴⁹ In het geval de Unieburger een probleem heeft met een financiële instelling in een andere EU-lidstaat, bijvoorbeeld een bank, dan kan de Unieburger contact opnemen met FIN-NET.⁵⁰ Als derde mogelijkheid is er de optie om de hulp in te schakelen van het Europees Consumenten Centrum, wanneer de Unieburger een klacht heeft over een consumentenaankoop gedaan in een andere EU-lidstaat.⁵¹

Stem!

De ondersteunende diensten van de Europese Unie onderstrepen dat de Unieburger er niet alleen voorstaat, maar dat de burger veel aandacht krijgt van Europese Unie. Uit voorgaande paragrafen volgt wat moet worden verstaan onder het Europees burgerschap, de meerwaarde daarvan voor de Unieburger in termen van rechten en plichten en hoe het Europees burgerschap de relatie tussen de burger en de Europese Unie bepaald. Het Europees burgerschap geeft de Unieburger een aantal rechten

waaronder de reis- en verblijfsrechten die nader zijn uitgewerkt in richtlijn 2004/38/EG. Daarbij stelt het Europees burgerschap de burger in staat om deel te nemen aan het Europese politieke leven en invloed uit te oefenen op het Europese beleid. Wanneer je als burger deze rechten serieus neemt, dien je ook als burger je stem uit te brengen voor de Europese verkiezingen. Stem dus op donderdag 22 mei 2014! ■

Endnotes

- ¹ Europees Parlement, 'De Burgers van de Europese Unie en hun rechten', Eurofeiten 2014, p. 1.
- ² Preamble, Geconsolideerde versie van het Verdrag Betreffende de Europese Unie, *PbEU* 2010, C 83.
- ³ Europees Parlement, 'De Burgers van de Europese Unie en hun rechten', Eurofeiten 2014, p.1.
- ⁴ Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht). *PbEU* 1992, C 191. In de Preamble van dit verdrag staat: 'Vastbesloten voor de onderdanen van hun landen een gemeenschappelijk burgerschap in te voeren'.
- ⁵ Verdrag van Maastricht, Artikel B.
- ⁶ HvJ EU, 19 oktober 2004, C-200/02 (Kunqian Catherine Zhu en Man Lavette Chen/Secretary of State for the Home Department).
- ⁷ HvJ EU, 15 maart 2005, C-209/03 (Dany Bidar/London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills).
- ⁸ HvJ EU, 25 juli 2008, C-127/08 (Blaise Baheten Metock e.a./Minister for Justice, Equality and Law Reform).
- ⁹ HvJ EU, 8 maart 2011, C-34/09 (Gerardo Ruiz Zambrano/Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen (RVA)).
- ¹⁰ Geconsolideerde versie van het Verdrag Betreffende de Europese Unie, TITEL II bepalingen inzake de democratische beginselen, *PbEU* 2010, C 83.
- ¹¹ Bauböck, R. & Honohan, I. (2010): Access to citizenship in Europe: birthright and naturalisation. EUDO Dissemination Conference, Brussels 18-19 November 2010.
- ¹² Het recht van het bloed. Dit houdt in dat een natuurlijk persoon een nationaliteit verkrijgt op basis van zijn of haar afkomst. Bijvoorbeeld, wanneer iemand zijn of haar ouders de Nederlandse nationaliteit bezit, verkrijgt het kind tevens de Nederlandse nationaliteit, omdat zijn ouders de Nederlandse nationaliteit hebben.
- ¹³ Het recht van de grond. Dit houdt in dat een natuurlijk persoon de nationaliteit verkrijgt op basis van het territorium waarop een hij of zij wordt geboren. Bijvoorbeeld, wanneer een kind wordt geboren op Amerikaans grondgebied, dan krijgt het kind de Amerikaanse nationaliteit, omdat hij of zij op Amerikaans grondgebied wordt geboren.
- ¹⁴ Bauböck & Honohan (2010).
- ¹⁵ Rijkswet van 19 december 1984, houdende vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268 op het Nederlanderschap en het ingezetenschap.
- ¹⁶ Artikel 20, VWEU.
- ¹⁷ European Commission, Internal Market and Services (2010): 20 Years of the Single Market: Together for New Growth, Main Achievements. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- ¹⁸ Artikel 20 lid 2 onder a, VWEU.
- ¹⁹ Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (*PbEG* 2004, L 158).
- ²⁰ Onder het kopje ‘Richtlijn 2004/38/EG’.
- ²¹ Artikel 20 lid 2 onder b, VWEU.
- ²² Artikel 20 lid 2 onder b, VWEU.
- ²³ Artikel 20 lid 2 sub c, VWEU.
- ²⁴ Artikel 20 lid 2 sub c, VWEU.
- ²⁵ Artikel 20 lid 2 sub c, VWEU.
- ²⁶ Artikel 20 lid 2 onder d, VWEU.
- ²⁷ Preambule overweging (4), richtlijn 2004/38/EG.
- ²⁸ Artikel 6 lid 1, richtlijn 2004/38/EG.
- ²⁹ Artikel 7, richtlijn 2004/38/EG.
- ³⁰ Artikel 7, richtlijn 2004/38/EG.
- ³¹ Artikel 7, richtlijn 2004/38/EG.
- ³² Artikel 16, richtlijn 2004/38/EG.
- ³³ Artikel 24, richtlijn 2004/38/EG.
- ³⁴ Artikel 24 lid 2, richtlijn 2004/38/EG.
- ³⁵ Artikel 24 lid 2, richtlijn 2004/38/EG.
- ³⁶ Hoofdstuk VI, richtlijn 2004/38/EG.
- ³⁷ HvJ EU, 22 mei 2012, C-348/09 (P.I. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid).
- ³⁸ Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, 20 september 1976, Brussel (Stb. 1977, 407).
- ³⁹ Aalberts, C. (2014): Kunnen burgers Europa van koers laten veranderen? Delft: Eburon.
- ⁴⁰ Artikel 11 lid 4, VEU.
- ⁴¹ Europese Commissie (2012): Eurobarometer Standaard 78, ‘De Publieke Opinie in de Europese Unie’, Najaar 2012, nationaal rapport Nederland. Brussel: Europese Commissie.
- ⁴² Artikel 11 lid 4, VEU.
- ⁴³ Artikel 11 lid 4, VEU.
- ⁴⁴ European Economic and Social Committee (2013): Water is a human right: the success story of a European Citizens’ Initiative. Press release No 57/2013, 20 September 2013.
- ⁴⁵ Artikel 227, VWEU.
- ⁴⁶ Europees Parlement (2013): Hoe de EU ervoor zorgt dat uw gegevens veilig blijven.
- ⁴⁷ Artikel 11 lid 4, VEU.
- ⁴⁸ Europe Direct, online bereikbaar via: http://europa.eu/eurodirect/index_nl.htm.
- ⁴⁹ SOLVIT, online bereikbaar via: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_nl.htm
- ⁵⁰ FIN-NET, online bereikbaar via: http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/how_en.htm
- ⁵¹ Europees Consumenten Centrum, online bereikbaar via: <http://www.eccnederland.nl/nl>



Europese integratie gaat te veel over economie en politiek

Margriet Krijtenburg

'This 'whole' cannot and must not remain an economic and technical enterprise: it needs a soul, the conscience of its historical affinities and of its responsibilities, in the present and in the future, and a political will at the service of the same human ideal.

Robert Schuman

Je kunt de krant niet openslaan, internet of televisie aanzetten, of EU-afbrekers en opbouwers zijn aan zet. Op 13 december 2013 verscheen het artikel 'We zullen nooit van Europa houden' in NRC Handelsblad, op 23 december 'Bespaar ons retoriek van Baudet & Co over EU' en op 28 december 'Dan ook geen open grenzen en vrije markt meer'. Dit is maar een greep uit de vele artikelen over de EU van nu die een deel van haar huidige problematiek beslaan. De EU is 'hot' sinds de economische crisis vanaf 2008 op het Europese continent. Voor het gemak lijkt de financiële crisis door de meerderheid van de bevolking vrijwel gelijk gesteld te zijn aan een EU-crisis, waardoor EU-scepticisme welig tiert. De Europese verkiezingen lijken daarmee uit te lopen op een hoogtijviering van nationale gevoelens, want weinigen geloven nog in het Europese discours van samen sterk, effectief en welvarend zijn, wanneer het wegglijden van nationale gelden, banen en vertrouwde gewoontes daarmee samen lijkt te gaan. Het doel van de vrede, waarvoor de eenwording tot stand was gekomen in 1950, aldus de EU-opbouwer, is bovendien allang gehaald, aldus de EU-afbreker. Deze bijdrage wil nagaan of er een verklaring is te vinden voor deze onvrede onder burgers en hoe er gewerkt kan worden aan een oplossing door aandacht te geven aan de oorspronkelijke reden tot Europese eenwording volgens Robert Schuman (1886-1963), 'Vader van Europa' en dé grondlegger van deze eenwording.²

Kennis over de daadwerkelijke reden tot eenwording en over de persoon van Schuman, zijn ver te zoeken, niet alleen bij eurosceptici en eurofielen, maar ook bij het overige deel van de Europeanen. Dit is de conclusie die voortdurend opnieuw bevestigd wordt wanneer mensen gevraagd wordt naar hun kennis over Robert Schuman. Alleen EU-specialisten en mensen bekend met het Schuman Metro-station in Brussel lijken zijn

naam te kennen en naar schatting hooguit een op de duizend van hen is bekend met zijn gedachtewereld over Europese eenwording. Toch is Schuman degene die de Europese eenwording en daarmee de vrede op het Europese continent samen met Adenauer, De Gasperi en Monnet mogelijk heeft gemaakt en dit door zijn jarenlange voorbereidende politiek. Veel van wat in deze bijdrage geschreven is, komt direct of indirect voort uit het proefschrift over *Schuman's Europe. His frame of reference* dat ik de dag voor de nationale verkiezingen van 12 september 2012, waarin de EU ook een belangrijke rol speelde, heb verdedigd aan de Universiteit Leiden.³

Eurosceptici en eurofielen

De Europese Unie heeft het niet gemakkelijk in deze tijden. Vrede en welvaart worden als vanzelfsprekende verworvenheden ervaren en de rol van de EU hierin is voor eurosceptici die van een lastige bemoeial. Europees burgerschap is voor de doorsnee euroscepticus veelal niet te verenigen met nationaal burgerschap of wordt als kunstmatige toevoeging aan de eigen nationaliteit gezien. Uitbreiding van de EU en de daarmee gepaard gaande toename van de EU-bevolking wordt door de euroscepticus dikwijls met *gemengde gevoelens* ontvangen. Het is goed zolang het geen nadelige gevolgen voor hem, als burger, met zich meebrengt, is over het algemeen zijn gedachtegang. Verordeningen, richtlijnen en adviezen van de Europese Commissie en Europese politieke richtlijnen die beklonken worden op Europese Toppen, werken bij dergelijke eurosceptici veelal als een rode lap op een stier omdat de mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen volgens hen in het gedrang komt. Het wantrouwen jegens de EU groeit. Bilaterale verdragen tussen staten moeten internationale samenwerking teweeg brengen en het 'EU-imperialisme' beëindigen, is de denktrant die opgang maakt.⁴

Voor veel eurofielen echter lijkt te gelden: hoe meer integratie hoe meer welvaart, en dus des te beter. De doorsnee eurofiel streeft naar het bewerkstelligen van een Verenigde Staten van Europa. Het Europese burgerschap wint het in deze visie van het nationale burgerschap. Uitbreiding van de EU en de daarmee gepaard gaande toename van EU-burgers wordt verwelkomd zolang het de economie ten goede komt. Een veelal utilitaristische benadering van het Europese integratieproces lijkt daarmee bezegeld. Bovendien roept het op tot navolging in andere continenten, zoals ASEAN (Association of South East Asian Nations) in Zuid-Oost Azië en MERCOSUR (Mercado Común del Sur) in Zuid Amerika, zij het dat het aldaar (nog?) niet gaat om overdracht van soevereiniteit, maar om puur economische intergouvernementele samenwerking.⁵ Verder is het natuurlijk van strategisch belang, aldus de eurofielen, dat Europa zijn

mannetje weet te staan tegenover de overige grootmachten van de wereld en dus niet alleen economisch, maar ook politiek krachtig is.

Deze zo uiteenlopende meningen over de EU snijden wellicht beide hout, maar laten tegelijkertijd ook een tweespalt zien. Er is een lacune in dit EU-dilemma dat ons Europeanen lijkt te beheersen, die gevuld moet worden om deze maatschappelijke tweespalt te kunnen doorbreken. Die lacune is dat we niet meer beseffen wat de dieperliggende en daadwerkelijke reden tot eenwording was behalve die van de noodzakelijke vrede na de Tweede Wereldoorlog. De kennis en erkenning daarvan zou eurosceptici, eurofielen en al diegenen die deze onrust over de EU maar gelaten over zich heen laten komen, in ieder geval aanzetten tot wederzijds begrip en tot meer geneigdheid om elkaar tegemoet te komen.

Wat is het 'quid' van de Europese eenwording?

*'The European spirit signifies being conscious of belonging to a cultural family and to have a willingness to serve that community in the spirit of total mutuality, without any hidden motives of hegemony or the selfish exploitation of others.'*⁶

Robert Schuman

In bovenstaande uitspraak van dé grondlegger van de Europese eenwording, Robert Schuman, wordt de eerdergenoemde lacune al geduid; de uitspraak wijst erop hoe belangrijk het is dat we beseffen dat we als Europese landen een gemeenschappelijk spiritueel en cultureel erfgoed hebben dat ons bindt als zijnde eenzelfde familie, of we het nu leuk vinden of niet.⁷ Dit erfgoed zit in ons spirituele en culturele Europese DNA, net zoals onze ouders altijd onze ouders zullen blijven. Zo zijn de Griekse en Romeinse traditie en de Christelijke wortels voor altijd terug te vinden in de oorsprong en ontwikkeling van ons onderwijs-, rechts- en zorgsysteem. Voor Robert Schuman, minister van Buitenlandse Zaken van Frankrijk toen hij de Schuman Verklaring op 9 mei 1950 uitgaf, was dit de daadwerkelijke reden van de Europese eenwording. Hij werd hierin gesteund door Adenauer, Rijkskanselier van West-Duitsland, De Gasperi, Premier van Italië, en Monnet, directeur van het Franse Plan Bureau.

Het resultaat van deze erkenning als belangrijkste reden voor eenwording was de verzoening tussen de aartsvijanden Frankrijk en Duitsland, twee landen waarvan de

gebieden sinds 843, het Verdrag van Verdun, met korte onderbrekingen, voortdurend met elkaar in oorlog waren geweest. En alsof deze verzoening nog niet genoeg was, reikte Frankrijk Duitsland de hand om samen het vredesproject van de Europese eenwording te beginnen op het gebied van kolen en staal. De materialen waar vroeger om gevochten werd, werden zo instrumenten van vrede. De gemeenschappelijke belangen in die sector werden voortaan bovennationaal behartigd door de Hoge Autoriteit, de voorloper van de huidige Europese Commissie. Effectieve solidariteit tussen burgers en staten, een solidariteit geuit in concrete realiteiten was het motto van de eenwording. Andere landen konden zich bij dit project aansluiten. Italië, België, Nederland en Luxemburg gaven hier meteen gehoor aan.

Het was dus niet zozeer het 'gevaar van buiten' dat de landen tot eenwording bracht, en ook niet het economische belang, maar de spirituele en culturele samenhang. Deze laatste vormde het 'quid', de essentie, en daarmee het cement, de ziel en *raison d'être* van de Europese eenwording.⁸

De veelgehoorde redenering dat de Europese samenwerking afhankelijk zou zijn van gevaar of van concurrentie van buiten Europese lidstaten naast de concurrentie binnen Europese lidstaten, zou wanneer we de gedachtegang van Schuman volgen, gecorrigeerd moeten worden. De opmerking zou omgebogen moeten worden tot de redenering dat het gemeenschappelijk erfgoed van de Europese landen, de primaire drijvende kracht is of in ieder geval dient te zijn voor groeiende samenwerking. De behartiging van de gemeenschappelijke belangen die uit die samenwerking voortkomen door een bovennationale instantie, dient er vervolgens voor te zorgen dat onderlinge exploitatie daardoor niet meer mogelijk is en vrede gewaarborgd blijft. Bovendien impliceert het gemeenschappelijk erfgoed dat de mens met zijn transcendentie, zijn persoonlijke band met God, in het eenwordingsproces centraal staat. Dit houdt op zijn beurt een erkenning van de waardigheid en daarmee van de vrijheid van de mens in, zoals deze ten tijde van Schuman was vastgelegd in het Verdrag van de Rechten van de Mens (1948). Ook betekent het dat bij het integratieproces rekening wordt gehouden met de psyche van de mens en de integratie dus niet sneller of met grotere passen dient te verlopen dan de mens aan kan, net zoals bij het goed functioneren van een gezin rekening wordt gehouden met de eigenheid van ieder kind. Bij het eenwordingsproces komt hierbij het subsidiariteitsprincipe om de hoek kijken. Te snelle integratie zou het hele eenwordingsproject in gevaar kunnen brengen. Of om de woorden van Schuman aan te halen:

*'We are still at the start of things. We would do well to bridle our impatience. If not, we are likely to make the doubters more distrustful and what is more serious, endanger not only the experiment but also the whole idea of a united Europe.'*⁹

Robert Schuman

Kortom, het 'quid', de essentie van de Europese eenwording, is dus niet economische samenwerking en ook niet politieke integratie. De economie en de politiek zijn er voor de mens en niet omgekeerd, zoals heden ten dage dikwijls het geval lijkt te zijn. De nadruk op een van beide zou volgens Schuman gemakkelijk leiden tot de egoïstische exploitatie van anderen:

'The economic capitalism lent itself too easily to methods of egoistic exploitation and neglected the meaning of human responsibility.'

Robert Schuman

Solidariteit?

De angst van de eurosceptici is in die zin niet volledig ongegrond. Het integratieproces lijkt, wanneer we Schumans gedachtelijn volgen, ook enigszins van koers geraakt omdat de economie en politiek steeds meer het Europese toneel zijn gaan beheersen en steeds meer los zijn komen te staan van het gemeenschappelijk spiritueel en cultureel erfgoed dat de mens centraal stelt, mensen onderling verbindt en daarmee onderlinge solidariteit bevordert.

De solidariteit lijkt heden ten dage vooral om economische redenen plaats te vinden, omdat de financiële crisis in een staat ten koste gaat van de economieën van de staten die met dat land verbonden zijn. De eurosceptici lijken zich er druk over te maken dat de belastinggelden van staten lijken weg te glijden om het financiële leed van lidstaten in problemen te verzachten, waardoor de mogelijkheden tot geldelijke steun in eigen landen minder zou worden. De nationale staat lijkt in dit proces daarmee, net als de burger, ondergeschoven te worden en onderworpen aan een in hun ogen overstemmende Europese bulldog-staat en economie. 'Hoe kán dit?!' is de hamvraag van deze tijden. Omdat wijzelf de EU zijn en de EU zo gemaakt hebben, is het antwoord. Deze situatie hebben we zelf bewerkstelligd aangezien de door ons gekozen vertegenwoordigers op nationaal en EU niveau de lakens uitdelen.

De EU spiegelt het grote belang dat wijzelf hechten aan economische vooruitgang en politieke macht. We willen er immers zelf warmpjes bijzitten en voorkomen dat anderen ons dat ook maar enigszins beletten. We laten hiermee ons individualisme en gebrek aan solidariteit zien door onze eigen leefwijze. We staan er liever niet bij stil dat de ander net zoveel rechten en plichten heeft om een menswaardig bestaan op te bouwen als wij, omdat we bang zijn dat dit ten koste gaat van ons eigen welzijn. Paradoxaal genoeg lijken we aan de andere kant ook te beseffen dat we die ander wel nodig hebben om onze huidige situatie veilig te stellen.

Deze kritische opmerkingen over ons individualisme betekenen echter niet dat we altruïstisch, onszelf en eigen land verloochend, te werk moeten gaan, om zo vooral ons gemeenschappelijk goed solidair te behartigen, was Schumans gedachtegang. Eigenliefde tot op zekere hoogte en vaderlandsliefde zijn goed en nastrevenswaardig zolang ze maar niet omslaan in egocentrisme en nationalisme boven het gemeenschappelijk belang. Subsidiariteit en solidariteit spelen hierbij weer een belangrijke rol. Volgens Schuman heeft de nationale staat wel degelijk een belangrijke functie in het eenwordingsproces en moet zijn identiteit zoveel mogelijk gewaarborgd worden in het Europese integratieproces. Maar als de nationale interesses ingaan tegen de Europese gemeenschappelijke belangen, dan dienen ze zich te schikken naar de Europese belangen:

*'In our minds, European policy is in no way at odds with the patriotic ideal we all share (...) the nation has a role to play vis-à-vis its own citizens, but also, and just as much, vis-à-vis other nations. It cannot therefore retreat into the first of those roles.'*¹⁰

Robert Schuman

Europees burgerschap¹¹

Het Europees burgerschap verwijst naar de gemeenschappelijke noemer die ons naast het nationale burgerschap eigen is als een ouder eigen is aan zijn kind(eren). Beide zijn realiteiten die naast elkaar, met elkaar en in elkaar bestaan en alles op een natuurlijke wijze en elk niet meer dan nodig. Al klinkt de volgende redenering op het eerste gezicht wellicht wat paternalistisch, het is op louter 'gezond verstand' gebaseerd. Een kind moet zijn vleugels kunnen uitslaan, waarbij zijn eigen uniciteit vorm krijgt en versterkt wordt door zijn omgang met ouders, broers en zussen. Ouders moeten niet betuttelend zijn, geen werk uit handen nemen en daarmee de eigenheid van het kind tekort doen.

Ze dienen het kind zo veel mogelijk op eigen krachten te laten functioneren om hem zijn talenten zoveel mogelijk te laten ontplooien, tenzij dit op egocentrisch gedrag stuit en ten koste gaat van de broers en zussen. Hier klinkt het concept van 'effectieve solidariteit' van Schuman in door waar, zoals boven vermeld, gemeenschappelijke belangen boven egocentrische nationale belangen gesteld worden¹², terwijl tegelijkertijd de nationale belangen zoveel mogelijk gewaarborgd moeten worden. Niet meer samenwerken dan alleen waar nodig en daarbij rekening houden met de menselijke psyche. Dat was Schumans devies.

Zowel de aan het begin genoemde artikelen in *NRC Handelsblad* als vele andere artikelen blijven aan de oppervlakte van het eenwordingsproces en maken geen melding van de diepere gronden die de Europese eenwording volgens haar grondleggers had. Het zou volgens Schumans denktrant moeten gaan om een zich inzetten voor en met elkaar als leden van een familie die dezelfde culturele en spirituele wortels deelt – of men daar nu in gelooft of niet – en die elkanders culturele eigenheid bevordert. Eenvoudig gezegd vertolken de ouders in eerdergenoemde vergelijking de supranationaliteit van de EU, het kind de lidstaat, broers en zussen de medelidstaten.

Europees burgerschap is in Schumans visie een inherente realiteit die het nationale burgerschap bevordert en die cruciaal is voor een gezonde eenwording. Dit burgerschap komt voort uit het gemeenschappelijke Europese spirituele en culturele erfgoed en neemt uiterlijke vorm aan door middel van effectieve solidariteit. Een solidariteit die eenwording alleen daar nastreeft waar het gemeenschappelijke belangen betreft. Deze vanuit subsidiariteit op solidariteit gebaseerde gemeenschappelijke belangen dienen op hun beurt veilig gesteld te worden door de supranationale instanties van de EU met medewerking van de overige EU- instellingen.

Kortom, bij Europees burgerschap gaat het om een individueel ervaren Europees burgerschap dat de connectie met de medeburgers erkent en beleeft. De mens behoudt hierbij zijn individualiteit, persoonlijkheid en nationaliteit en brengt deze aspecten hierdoor zelfs beter tot ontplooiing. Het is daarmee een burgerschap dat richting geeft aan economische en politieke samenwerking op gemeentelijk, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau.

Subsidiariteit – niet meer steun dan nodig van een hogere instantie – en solidariteit vloeien voort uit een dergelijke wijze van in het leven staan voor iedere burger. Daar dienen ook economen, politicologen, sociologen en juristen rekening mee te

houden. Deze omschrijving van het Europese burgerschap gaat verder en dieper dan alleen de juridische vormgeving van het Europese burgerschap. Zo'n burgerschap impliceert namelijk subsidiariteit én effectieve solidariteit óók over grenzen heen, óók over die van Europa.

*'What Europe wants is to uplift the rigidity of its borders. They should become the lines of contact where the material and cultural exchanges take place. They define the particular tasks, responsibilities and innovations proper to each country taking into account as well the problems all countries together - and even the continents - face and thus foster solidarity.'*¹³

Robert Schuman

*'This Europe which is still split up and torn, continues to be ever more aware of its calling to become the heart of a pacific cooperation of all peoples and of all races at the service of a humanity that embraces all continents.'*¹⁴

Robert Schuman

Conclusie, zo'n Europees burgerschap, dat de principes van solidariteit en subsidiariteit impliceert en bovennationaal gewaarborgd wordt, is revolutionair! ■

Endnotes

- ¹ Schuman, R. (2010): *For Europe*. Geneve: Les Éditions Nagel. Schuman, R. (2005): *Pour l'Europe*. Geneve: Les Éditions Nagel. 'Et cet ensemble ne pourra et ne devra pas rester une entreprise économique et technique: il lui faut une âme, la conscience de ses affinités historiques et de ses responsabilités présents et futures, une volonté politique au service d'un même idéal humain.'
- ² Dit artikel zal uitgewerkt worden in een onderzoek naar een mogelijke oplossing van de huidige onvrede onder Europese burgers.
- ³ Krijtenburg, M. (2013): *Schuman's Europe. His frame of reference*. Leiden: Leiden University Press.
- ⁴ Zie: Baudet, T. (2012): *De aanval op de natiestaat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- ⁵ Maillard, S. (2013): *Qu'avons-nous fait de l'Europe?* Paris : Éditions Salvator.
- ⁶ Schuman, R. (1949): *Speech at the Council of Europe*.
- ⁷ Dawson, C. (1953): *Understanding Europe*. New York: Sheed & Ward. Dawson, C. (1932): *The Making of Europe*. London: Sheed & Ward.
- ⁸ Zie ook: Lejeune, R. (2000): *Père de l'Europe*. Paris: Fayard.
- ⁹ Schuman, R. (1949): *Speech at the Council of Europe*.
- ¹⁰ Schuman, R. (2010). 'Les Européens seront sauvés dans la mesure où ils seront conscients de leur solidarité devant un même danger. (...) L'angoisse actuelle sera la cause immédiate d'une unification européenne, mais non sa raison d'être. Selon les circonstances contingentes dans lesquelles elle se fera, l'Europe sera plus ou moins complète. Le sera-t-elle jamais? nul ne saurait le dire. Ce n'est pas une raison pour remettre à plus tard l'effort d'unification. Entreprendre vaut mieux que se résigner, et l'attente de la perfection est une piètre excuse pour l'inaction (...).'
- ¹¹ Dit Europees burgerschap betreft de intrinsieke betekenis die Robert Schuman eraan gaf. Het gaat dus niet om de juridische definitie van Europees burgerschap zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voor een juridische benadering zie het artikel van Chris Koppe over Europees burgerschap in deze uitgave.
- ¹² Krijtenburg, M. (2013): *Europa ga terug naar je kern*. Gepubliceerd op opiniestukken.com, 28 januari 2013.
- ¹³ Schuman, R. (2010). 'Au lieu d'être des barrières qui séparent, elles devront devenir des lignes de contacts où s'organisent et s'intensifient les échanges matériels et culturels; elles délimiteront les tâches particulières de chaque pays, les responsabilités et les innovations qui lui seront propres, dans cet ensemble de problèmes qui enjambent les frontières et même les continents, qui font que tous les pays sont solidaires les uns des autres.'
- ¹⁴ Schuman, R. (2010): 'Pour l'unité de l'Europe'. In: *Du Pater Europae aux Pères de l'Europe*. Milan: Silvana Editoriale. 'L'Europe qui est encore aujourd'hui divisée et déchirée, continue de prendre toujours plus conscience de sa vocation à former le coeur d'une coopération pacifique de tous les peuples et de toutes les races au service d'une humanité embrassant tous les continents.'



De Europese Unie-samenwerking: hoe leggen we het uit?

Jaap de Zwaan

Er breken spannende tijden aan voor Europa. De verkiezingen voor het Europees Parlement die in Nederland op donderdag 22 mei worden gehouden, zijn een testcase voor de steun die het EU-lidmaatschap onder de bevolking geniet.¹

Er staat een heleboel op het spel. Nederland, ondanks de crisis nog steeds een van de meest welvarende landen ter wereld, is namelijk eurosceptisch geworden. Die Europa-kritische houding dateert niet van gisteren. In de negentiger jaren is de Nederlandse regering gaan klagen over de zogenoemde nettobijdrage van ons land aan de EU. Het Verdrag van Maastricht introduceerde beleidsterreinen op de Europese menukaart waar Nederland inhoudelijk ook wel eens problemen mee zou kunnen hebben (strafrecht, drugs). De uitbreiding van de Unie wakkerde vrees aan voor een massale immigratie van inwoners van nieuwe lidstaten naar West-Europa ‘om onze banen te stelen’. En sinds het desastreuze referendum van juni 2005 over de Europese Grondwet is de eurosclerose goed om zich heen gaan slaan.

Het is mooi dat over Europese samenwerking intensief wordt gediscussieerd. Dat brengt een ‘betrokkenheid’ met zich mee. Voorheen werd eigenlijk nooit publiekelijk over het lidmaatschap gediscussieerd. Dat hoefde ook niet. Alles wat goed was voor Europa, was goed voor Nederland. En, wat goed was voor Nederland was ook goed voor de burger. Zo was het ook, want de interne markt met zijn beginselen van vrij verkeer en vrije mededinging bracht voor Nederland – klein land aan de zee met eeuwenlange intensieve (handels-)contacten met zo goed als alle werelddelen – tal van kansen mee voor het bedrijfsleven. Denk aan onze transportsector: de Rotterdamse haven, wegvervoer, luchtvervoer en binnenvaart. Ander gegeven is dat Nederlandse ondernemingen nog steeds behoren tot de ‘top drie’ van buitenlandse investeerders in vrijwel alle nieuwe lidstaten. De interne markt bracht ons aldus werkgelegenheid en welvaart. Op politiek gebied zijn vrede en stabiliteit vaste waarden geworden. Wat een luxe!

De overheid biedt weinig tegenspel

Het is jammer dat aan de kritische tegengeluiden van de laatste decennia door de overheid maar weinig tegenspel is geboden. De rekenmeesters van de negentiger jaren (Gerrit Zalm als minister van Financiën voorop) die klaagden dat Nederland meer moest afdragen aan Brussel dan het ontving, gingen er gemakshalve aan voorbij dat Nederland gedurende de eerste decennia van de samenwerking ruim heeft geprofiteerd van de samenwerking (denk aan het landbouwbeleid). Zij stelden hun 'plus' en 'min' rekening ook suggestief en selectief op. Zij boekten bijvoorbeeld de afdrachten aan Brussel inzake invoer- en landbouwheffingen die in de Rotterdamse haven op importen uit derde landen werden geheven, als Nederlandse inkomsten. Geheel ten onrechte, immers was sinds de zeventiger jaren van de vorige eeuw duidelijk dat dat eigen inkomsten van Brussel waren. Ze hielden ook geen rekening met de economische – en niet altijd meetbare – voordelen en winsten voor ons bedrijfsleven in binnen- en buitenland vanwege het bestaan van de interne markt.

De regering realiseert zich kennelijk ook niet dat internationale samenwerking inhoudelijk nooit altijd voor de volle honderd procent zal stroken met de Nederlandse belangen en standpunten. Soms zullen concessies moeten worden gedaan. Dat neemt niet weg dat samenwerking noodzakelijk blijft wanneer grensoverschrijdende zaken zoals zware criminaliteit aan de orde zijn.² De vrees voor massale immigratie, vervolgens, werd – en wordt nog steeds! – niet gerelativeerd. Er wordt niet verteld dat, als er migrerende werknemers uit de nieuwe lidstaten komen, zij het werk komen doen dat Nederlanders niet meer wensen te verrichten. Zij leggen ook niet uit dat die buitenlandse werknemers vaak onder de Nederlandse normen betaald en gehuisvest worden. En een uitleg respectievelijk verdediging van de inhoud van de Europese Grondwet heeft – in 2004 en 2005 – al helemaal ontbroken. Het kabinet volstond ermee de taaie teksten van het verdrag bij een ieder thuis in de brievenbus te laten bezorgen, zonder toelichting! Geen wonder dat een stemming rechtstreeks onder de bevolking (nog nooit vertoond in ons land dat als constitutioneel beginsel dat van de indirecte vertegenwoordiging hanteert) voor het kabinet verkeerd uitpakte.

In Brussel bepalen de lidstaten het spel

Als het gaat over de vorm van de Europese Unie-samenwerking en de bevoegdheidsverdeling tussen Brussel en de lidstaten, wordt nog veel geroepen over een Europese superstaat, een a-sociaal Europa, het verlies van soevereiniteit en de noodzaak om bevoegdheden vanuit Brussel te laten 'terugvloeien' naar de lidstaten. De Europese

instellingen worden als kostbare bureaucratie neergezet en de leden van het Europees Parlement als zakenvullers.

Opnieuw, goed dat er discussie is. Maar de discussie moet wel in het juiste perspectief gezet worden. Ook moet het hele verhaal verteld worden. Niet mag worden volstaan met oppervlakkige impressies. Daarom zou goed zijn de regels over het functioneren van de instellingen en de besluitvorming nog eens goed uit te leggen. In essentie komen die erop neer dat de lidstaten, zoals dat in het Duits heet, de 'Herren der Verträge' zijn. Zij bepalen de inhoud en het verloop van de samenwerking. Het zijn immers de lidstaten die onderhandelen over de Europese verdragen: wat zijn de doelstellingen van de samenwerking, wat is het tijdsschema om die doelstellingen te bereiken, en hoe verloopt de besluitvorming daarover? Het zijn vervolgens de lidstaten zélf die, periodiek bijeenkomend op het hoogste politieke niveau in het kader van de Europese Raad, de algemene politieke beleidslijnen van de Unie-samenwerking vaststellen: wat zijn de prioriteiten van dit moment, hoe gaan we die bereiken en wie gaan dat doen?

Supranationale procedures bevorderen de democratie, efficiency en effectiviteit

Het is eerst binnen het kader dat de lidstaten aldus zélf hebben neergezet (regeringen en hoogste politieke leiders van de lidstaten) dat de zogenoemde supranationale procedures in werking worden gesteld.

Volgens die supranationale procedures is het aan de Europese Commissie om inhoudelijke voorstellen te doen, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, en bezit het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheden. Het Hof van Justitie controleert het goede verloop van het proces en de geldigheid van genomen beslissingen. Het feit dat de Commissie een exclusief initiatiefrecht heeft betekent dat het initiatief inzake de Europese beleidsontwikkeling uit handen van de lidstaten is gehaald. Daar zijn goede redenen voor. De Commissie opereert immers in het algemeen belang van de Unie (en haar lidstaten). De lidstaten daarentegen opereren van nature meer vanuit het eigen belang.

De Raad van Ministers bestaat – opnieuw – uit vertegenwoordigers van de lidstaten zelf. Dat zij met een versterkte vorm van meerderheid (ongeveer twee derde) besluiten nemen, dient de efficiency van het proces. Stel je voor dat voor alle besluiten de instemming van álle 28 landen nodig zouden hebben. Er zou nooit een besluit tot stand

komen, het zou een recept zijn voor een totale impasse. Dat besluiten met meerderheid tot stand kunnen komen, betekent overigens niet dat in de praktijk met regelmaat wordt gestemd en lidstaten worden overstemd. Integendeel, er wordt steeds naar compromissen gezocht. Het feit dát er gestemd kan worden bevordert wel dat lidstaten serieus en actief gaan meeonderhandelen. Dat is goed.

Het Europees Parlement, vervolgens, moet gaandeweg over alle beleidsterreinen instemming geven. Wat wil je nog meer? Het Parlement is de rechtstreeks verkozen vertegenwoordiging van alle EU-burgers. Het Parlement beschikt daarnaast over een horizontaal begrotingsrecht.

Kortom, als je het proces overziet, dan kan het niet anders of je moet tot de conclusie komen dat het proces democratisch en efficiënt is. En, nog belangrijker, de lidstaten draaien in wezen aan alle belangrijke knoppen.

Communicatie met de burger en de verantwoordelijkheid van de overheid

Waarom weten de mensen dat niet? Waarom denken de mensen dat ze in Brussel maar aan doen, achter onze rug om en zonder ons iets te vragen? Want dat is het probleem. De burgers begrijpen het niet en worden ook niet geholpen om het allemaal te begrijpen. De media zouden op dit punt meer kunnen doen. De burger zelf natuurlijk ook. Er zijn immers genoeg nieuwssites waar de laatste ontwikkelingen op te vinden zijn.

Het probleem betreft dus meer de *legitimiteit* van het proces. En het échte probleem, dat mag best eens luid en duidelijk gezegd worden, is de *politiek* zelf. Zij – met name de ministers en parlementariërs – vertellen het verhaal niet, zij kennen het verhaal zelf misschien niet eens, en laten op die manier een sfeer van onwetendheid en onbegrip voortbestaan.

Ten tijde van de aanloop naar het referendum van juni 2005 werd niet eens een poging ondernomen de inhoud van de Europese Grondwet aan de burger uit te leggen. Sindsdien is het allemaal niet beter geworden. De opvolgende kabinetten zaten – bij wijze van spreken – verkrampd op de weg, als hazen ‘gevangen’ in het licht van de koplampen van tegemoetkomend verkeer. Zij lieten de klus over aan niet-gouvernementele organisaties als de Europese Beweging en kennisinstellingen zoals universiteiten om het echte verhaal naar voren te brengen. Die instellingen beschikken echter niet over de publieke aandacht die politici in het algemeen kunnen krijgen. Hun publiek betreft ook kleinere groepen –

professionals, studenten en andere geïnteresseerden – dan de mensen die de politiek kan bereiken. De impact van hun optredens is dus bescheidener dan wat de politiek vermag.

Het is dus de politiek die zijn werk niet heeft gedaan, en in wezen nog steeds niet doet. Ministers zouden zich moeten presenteren als vertegenwoordigers – in ieder geval mede – van een Europese bestuurslaag. Zij moeten ook consequent uitleggen wat ze in Brussel doen en wat daar is bereikt. Dan mag natuurlijk best verteld worden in hoeverre Nederland aan zijn trekken is gekomen. Hebben de ministers echter concessies moeten doen, dan moet dat ook worden uitgelegd en niet worden afgedaan alsof ‘Brussel’, die andere partij, ons iets heeft opgelegd. Brussel zijn wij zelf en omgekeerd!

Ook nationale parlementariërs zouden hun Europese verantwoordelijkheden moeten uitstralen en niet doen alsof het hele politieke leven in de Tweede Kamer gestalte krijgt. Dat is namelijk niet zo. Veel van wat er op de agenda staat, zeker als het om grensoverschrijdende zaken gaat, heeft nu eenmaal een Europese oorsprong. Toegegeven, zij hebben op die wijze een lastige agenda want moeten niet alleen letten op wat er in de Kamer gebeurt, maar ook volgen wat er op datzelfde moment in Brussel en Straatsburg aan de hand is. Zij zouden hun werkzaamheden dan ook moeten herschikken, en gaandeweg mogelijk meer aandacht geven aan hun Europese agenda dan de puur nationale.

Internationale samenwerking moet, het belang van de Europese verkiezingen

Want, en dan zijn we weer terug bij de inhoud, waar het tegenwoordig om gaat is de internationale agenda en niet de strikt nationale. Immers, of het nu gaat om asiel en immigratie; schaarsteproblemen met water en voedsel; energie, milieu en klimaat; armoedebestrijding, de uitbanning van nucleaire en chemische wapens; of de bestrijding van terrorisme, het zijn allemaal onderwerpen met een grensoverschrijdend karakter. Zaken dus die internationaal moeten worden besproken en besloten. Al die zaken hebben overigens, linksom of rechtsom, te maken met onze veiligheid. De behandeling daarvan gaat het bereik en de mogelijkheden van individuele landen (in Europa gaat het toch voornamelijk om kleine respectievelijk betrekkelijk kleine landen) verre te boven. We zullen dus de handen ineen moeten slaan en de zaken gezamenlijk moeten aanpakken.

Ziedaar het belang van de Europese verkiezingen. Of we het nu leuk vinden of niet, de echt belangrijke zaken worden tegenwoordig op internationaal niveau behandeld en niet meer nationaal. En, zoals uitgelegd, het Europees Parlement heeft zo langzamerhand

een behoorlijke vinger in de pap gekregen. Zulks niet alleen waar het gaat om het interne beleid van de Europese Unie, maar ook op het gebied van de externe betrekkingen, de relatie met andere landen en internationale organisaties. Het is dus de moeite waard om invloed uit te oefenen op de inbreng van het Europees Parlement op de beleidsontwikkeling.

Institutionele hervormingen

De aanstaande Europese verkiezingen brengen ook een vernieuwing mee. Om het democratische karakter van de besluitvorming verder te verstreken, komen alle groeperingen die in het Europees Parlement vertegenwoordigd zijn (zoals de socialisten, christen-democraten, liberalen en groenen) met kandidaten voor het voorzitterschap van de Europese Commissie die per januari 2015 zal aantreden. Deze nieuwe benadering komt voort uit het Verdrag van Lissabon dat de lidstaten in 2007 ondertekenden en dat eind 2009 in werking trad. Daarin staat namelijk dat de lidstaten bij het aanwijzen van een kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Commissie 'rekening' zullen houden met de resultaten van de Europese verkiezingen van mei 2014. Uiteindelijk wordt die voorzitter ook door het Europees Parlement gekozen.³ Nu maar afwachten hoe de regeringen met deze hervormingen om zullen gaan.

Overigens, op het terrein van de institutionele vernieuwingen staat er nog meer te gebeuren in 2014. Behalve dat we een nieuwe samenstelling van het Europees Parlement zullen kiezen, zal de Europese Commissie (momenteel met Neelie Kroes als 'Nederlandse' commissaris) in haar geheel worden vernieuwd. Ook het mandaat van Herman van Rompuy, de voorzitter van de Europese Raad (het gremium van de hoogste politieke vertegenwoordigers van de lidstaten) loopt eind 2014 af. Voor hem moet een opvolger worden gevonden. En, last but not least, ook onze buitenland vertegenwoordiger, Catherine Ashton, die recentelijk goed werk deed in Oekraïne⁴ en bemiddelde tussen Servië en Kosovo, moet eind van het jaar worden opgevolgd.

Burger, ga stemmen. Politici, ga aan het werk!

Kortom, alle reden om het Europese debat te blijven volgen. En, wat de korte termijn betreft, behoeft geen betoog dat de burger wordt aanbevolen mee te doen aan de Europese verkiezingen die op donderdag 22 mei in Nederland worden gehouden. Het gaat ergens om! Dus, burger, breng uw stem uit! De eerste verantwoordelijkheid berust echter bij de politiek. Dames en heren politici, ga aan het werk! ■

Endnotes

- ¹ Dit artikel is mede gebaseerd op een Editorial die de auteur heeft geschreven voor het februari 2014-nummer van de Newsletter van een Europees netwerk voor Europese studiën, de Trans European Policy Studies Association (TEPSA).
- ² Een aardig voorbeeld is de 'subsidiariteits'-brief van minister Timmermans aan de Tweede Kamer van 21 juni 2013. In de bijlage bij de brief noemt de minister 54 onderwerpen. Met een ondertoon van 'daar moet Europa zich beter niet mee bemoeien' wordt in wezen niet meer gedaan dan te wijzen op een aantal problemen die de Nederlandse delegatie met de betreffende voorstellen heeft. Daarvoor – om die problemen op te lossen – dienen echter de onderhandelingen! Verder wordt niet betwist dat de Unie op zich bevoegd zou zijn op de betreffende terreinen beleid te ontwikkelen. Zelfs noemde de minister in zijn aanbiedingsbrief een aantal grote thema's waar hij graag méér Europa ziet: Europees toezicht op de Eurozone, energie, klimaat, asiel en migratie, de vervolmaking van de interne markt, de aanpak van belastingfraude en -ontduiking alsmede defensie.
- ³ Artikel 17, lid 7, VEU.
- ⁴ Gedoeld wordt op de fase voorafgaande aan de omwenteling in dat land van eind februari 2014. Direct voor en na de omwenteling moesten we ervaren dat het initiatief veeleer in handen lag van lidstaten respectievelijk andere grootmachten, zoals de Verenigde Staten.



De EU en de mythe van het democratisch deficit

Roeland Audenaerde

De Europese Unie wordt verweten dat zij niet democratisch genoeg is. Klopt dat verwijt? Het antwoord op die vraag hangt af van drie zaken. Ten eerste moeten we weten wat we onder democratie verstaan. Ten tweede dienen we na te gaan in welke mate de Europese Unie voldoet aan de kenmerken van democratie. De derde factor is de normatieve maatstaf die we hanteren om te beoordelen of de Europese Unie *genoeg* aan die kenmerken voldoet om het (nog) een democratie te kunnen noemen.

In deze bijdrage zal het tegenovergestelde worden betoogd van wat het groeiende koor aan eurosceptici en eurocritici beweert. Er zal namelijk getracht worden aan te tonen dat de Europese Unie de toets der democratie glansrijk kan doorstaan. De juistheid van deze schijnbaar boude stelling zal worden gedemonstreerd in drie etappes, die nauw samenhangen met de drie zojuist genoemde zaken.

Wat is democratie?

Het eerste argument is dat een politiek regime een democratie is zolang het past in de meest gezaghebbende definitie van democratie. De definitie van democratie die in de politieke wetenschappen het meest gezag geniet is die van Robert Dahl. Volgens deze Amerikaanse politicoloog is een bestel democratisch wanneer het voldoet aan de volgende zeven voorwaarden:

De constitutie geeft verkozen ambtsbekleders zeggenschap over het beleid en de besluiten van de regering.

1. De verkozen ambtsbekleders worden gekozen en vreedzaam weggestuurd in betrekkelijk frequente, eerlijke en vrije verkiezingen waarin dwang zeer beperkt voorkomt.
2. Vrijwel alle volwassenen hebben in die verkiezingen stemrecht.
3. De meeste volwassenen hebben ook het recht om zich in deze verkiezingen kandidaat te stellen voor openbare ambten.
4. De burgers hebben het recht, dat echt geëerbiedigd wordt, om vrijelijk hun mening te uiten, met name over politiek, waaronder kritiek op ambtsdragers, op het handelen van de regering, op het heersende politieke, economische en maatschappelijke stelsel, en op de dominante ideologie.

5. De burgers hebben ook toegang tot alternatieve informatiebronnen die niet worden gemonopoliseerd door de regering of door enige andere afzonderlijke groep.
6. Zij hebben het recht, dat echt geëerbiedigd wordt, om onafhankelijke verenigingen te vormen of daar lid van te worden, waaronder politieke verenigingen, zoals politieke partijen en belangengroepen, die trachten de regering te beïnvloeden door te wedijveren in verkiezingen en met andere vreedzame middelen.¹

Voldoet de Europese Unie aan de voorwaarden van democratie?

De Europese Unie voldoet aan elk van de zeven voornoemde voorwaarden en is daardoor een democratie. Dat de Unie aan alle zeven voorwaarden beantwoordt, blijkt uit de volgende argumentatie.

Artikel II-71 van het Charter van Grondrechten van de Europese Unie waarborgt voor Europese burgers de vrijheid van meningsuiting en pluralisme in de media, terwijl artikel II-72 alle ingezetenen van alle lidstaten van de Unie het recht van vereniging en vergadering garandeert. Daardoor voldoet de Europese Unie aan de laatste drie voorwaarden van Dahl.

De vraag echter is of de Europese Unie ook aan de eerste vier van Dahl's voorwaarden voldoet: geeft de constitutie van de Europese Unie verkozen ambtsbekleders zeggenschap over het beleid en de besluiten van haar regering? Worden die verkozen ambtsbekleders gekozen en vreedzaam weggezonden in betrekkelijk frequente, eerlijke en vrije verkiezingen? Hebben vrijwel alle volwassenen stemrecht in die verkiezingen? En hebben de meeste volwassenen ook het recht om zich in deze verkiezingen kandidaat te stellen voor openbare ambten?

Om te kunnen nagaan of verkozen ambtsbekleders zeggenschap hebben over het beleid en de besluiten van de regering van de Europese Unie, zal eerst moeten worden aangegeven wie er in deze 'regering' zitten. Probleem hierbij is dat de Europese Unie, anders dan de meeste nationale staten, niet is georganiseerd conform de klassieke doctrine van de trias politica. Volgens deze doctrine, die in 1753 werd geformuleerd door de Franse politieke denker Montesquieu,² heeft de overheid drie verschillende functies die worden uitgeoefend door drie verschillende organen: de wetgevende functie wordt uitgeoefend door het parlement, de uitvoerende door de regering, en de rechterlijke door gerechtshoven.³

De organisatiestructuur van de Europese Unie beantwoordt slechts ten dele aan dit ideaaltype. Doordat het Europees Hof van Justitie onafhankelijk is van de overige Europese organen, is de rechterlijke functie er weliswaar gescheiden van de wetgevende en uitvoerende functies, maar die twee laatste functies worden niet elk door een andere instantie uitgeoefend. Zowel de uitoefening van de wetgevende functie als die van de uitvoerende functie zijn in de Europese Unie namelijk gespreid over meerdere organen. Anders gezegd, de uitvoerende macht ofwel regering, die in nationale staten meestal één enkel orgaan is, is in de Europese Unie een samenstel van verschillende organen: de Europese Commissie, de Raad van Ministers, en de Europese Raad, die bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten.

Hetzelfde geldt in de Europese Unie voor de wetgevende functie: deze wordt er niet alleen uitgeoefend door het Europees Parlement, maar het Europees Parlement deelt haar met de Europese Commissie, de Raad van Ministers en, waar het gaat om verdragswijzigingen, de Europese Raad.⁴

Deze complexiteit, die vaak bewust wordt genegeerd door eurocritici die 'Brussel' reduceren tot de 'door niemand verkozen' Europese Commissie, maakt het lastig te zeggen wie precies de regering van de Europese Unie vormen, lastiger in elk geval dan bij een nationale lidstaat. Wanneer we aan deze complexiteit recht doen, blijkt niettemin dat het beleid en de besluiten van elk van de drie organen die in de voorgaande analyse tot de 'regering' van de Europese Unie werden gerekend, krachtens de Europese verdragen worden gecontroleerd door verkozen ambtsdragers c.q. volksvertegenwoordigers:

- De leiders van de regeringen van de lidstaten, die samen de Europese Raad vormen, zijn allen verantwoording verschuldigd aan de parlementen van die lidstaten.
- Hetzelfde geldt voor de ministers uit de regeringen van de lidstaten, die samen de Raad van Ministers vormen. Ook zij zijn verantwoording schuldig aan de nationale parlementen.
- De voorzitter en de leden van de Europese Commissie⁵ kunnen pas in functie treden nadat hun kandidatuur is goedgekeurd door het Europees Parlement. Daarnaast staan het Europees Parlement nog andere middelen ter beschikking om de Europese Commissie te controleren. Zo kan het Europees Parlement (leden van) de Europese Commissie naar huis sturen.⁶ Ook bespreekt het Europees Parlement het jaarverslag van de Commissie,⁷ behoeft de begroting van de Europese Commissie goedkeuring door het Europees Parlement (en de Raad van Ministers),⁸ kunnen commissies van het Europees Parlement onderzoeken instellen naar het handelen van de Europese Commissie,⁹ en heeft het Europees Parlement het recht om de Europese Commissie vragen te stellen.

Zowel de leden van het Europees Parlement als die van de nationale parlementen worden periodiek in eerlijke en vrije verkiezingen verkozen door de burgers. De leden van de nationale parlementen worden verkozen door de burgers van de afzonderlijke lidstaten, en de leden van het Europees Parlement worden verkozen door de burgers van alle lidstaten gezamenlijk. Daarmee voldoet de Europese Unie volledig aan de tweede en derde voorwaarde voor democratie.

Van de zeven voorwaarden van Dahl is er nu nog één over waarvan we nog niet hebben geconstateerd of de Europese Unie eraan voldoet. Dat is de voorwaarde dat burgers het recht hebben om zich in verkiezingen kandidaat te stellen voor openbare ambten.

Net zoals bij nationale verkiezingen hebben ook bij Europese verkiezingen alle burgers het recht zich kandidaat te stellen voor het parlement. In de lidstaten die een presidentieel of semi-presidentieel stelsel kennen, kunnen burgers zich bovendien verkiesbaar stellen voor de functie van president, en bovendien, indien zij vervolgens tot president worden verkozen, toetreden tot de Europese Raad, die één van de drie organen is die samen de regering van de Europese Unie vormen. In lidstaten met een parlementair stelsel kunnen burgers zich voor het lidmaatschap van de Europese Raad kandideren door zich beschikbaar te stellen voor de functie van premier. En in om het even welke lidstaat kunnen zij zich kandideren voor de functie van minister in de nationale regering. Worden ze inderdaad minister, dan treden ze automatisch toe tot de Raad van Ministers, de tweede van de drie organen die samen de regering van de Europese Unie vormen.

Resteert het derde orgaan van de Europese ‘regering’: de Europese Commissie. Hiervoor geldt een ogenschijnlijk minder democratische kandidaatstellingsprocedure. Voor de post van voorzitter of lid van de Europese Commissie kan men namelijk alleen door de Europese Raad worden gekandideerd.¹⁰ Die Europese Raad bestaat echter wel uit democratisch gekozen regeringsleiders. Bovendien moeten de door de Europese Raad voorgedragen kandidaten¹¹ vervolgens worden goedgekeurd door het (eveneens democratisch verkozen) Europees Parlement. In feite is er dus een dubbele democratische verantwoording. Men kan die democratische verantwoording trachten te bagatelliseren door erop te wijzen dat de kandidaatleden van de Europese Commissie, na te zijn goedgekeurd door het Europees Parlement, benoemd worden door de Europese Raad. Echter, na de parlementaire goedkeuring is die benoeming nog slechts een formaliteit. Het veel gehoorde argument dat de leden van de Europese Commissie ‘door niemand zijn verkozen’ gaat dus niet op.

Nu is gebleken dat hiermee ook aan de laatste van de gestelde zeven voorwaarden wordt beantwoord, kan worden geconcludeerd dat de Europese Unie voldoet aan alle opgesomde kenmerken van democratie. Zij is bijgevolg een democratie.

Is de Europese Unie democratisch genoeg?

De stelling dat de Europese Unie een democratie is, wordt vaak beantwoord met de opmerking dat dit formeel gezien misschien wel waar zou kunnen zijn, maar dat de Europese Unie nog lang niet democratisch *genoeg* is. Degenen die dit opmerken leggen de Europese Unie langs een normatieve meetlat. De contouren van die meetlat verzuimen zij vaak te expliciteren. Ook laten zij vaak na om het kritieke punt te markeren dat ‘democratisch genoeg’ scheidt van ‘onvoldoende democratisch’. Haalt de Europese Unie volgens hen dat ijkpunt niet, dan bestempelen zij de Europese Unie categorisch als ‘ondemocratisch’. Aldus reduceren zij een continuüm (‘democratie is een kwestie van meer of minder’) tot een set van twee elkaar wederzijds uitsluitende opties (‘of democratisch of ondemocratisch’). Dat is in strijd met de wetten der logica. Anderen zijn genuanceerder: zij handhaven het idee van een continuüm, maar stellen dat de cursor zich op een plek bevindt die gelegen is in het gedeelte van het continuüm waar sprake is van ‘onvoldoende’ democratie. Daarom spreken zij niet van een ‘ondemocratische’ Europese Unie, maar van een ‘democratisch deficit’ of een ‘democratisch tekort’.

De meetlat waarlangs sommigen de Europese Unie lijken te leggen is de mate waarin burgers in staat zijn om het beleid van ‘Europa’ en de besluitvorming in ‘Brussel’ te beïnvloeden. De vraag is dan wat er precies onder ‘Europa’ en ‘Brussel’ dient te worden verstaan. Daar wordt lang niet altijd duidelijkheid over geschapen. Het bezigen van versimpelende metaforen als ‘Europa’ en ‘Brussel’ miskent overigens de institutionele complexiteit van de beleids- en besluitvorming die in Brussel, Straatsburg en Luxemburg plaatsvindt. Ook negeert het dat die beleids- en besluitvorming meestal geen dictaat van supranationale instellingen als de Europese Commissie, het Europees Parlement of het Europees Hof is, maar tot stand komt door voortdurende interactie met nationale en regionale politici, diplomaten en ambtenaren van de lidstaten zelf, en andere actoren.

Nationale politici hebben nogal eens de neiging om hun interactie met Europese beleidsmakers en hun eigen aandeel of rol in deze interactie te ontkennen of minimaliseren. Zeker wanneer er impopulaire maatregelen moeten worden genomen, spelen nationale politici ‘Brussel’ graag de zwarte piet toe, of stellen ze het zo voor dat ze helaas geen andere keus hebben dan de ‘oekazes’ van ‘Brussel’ uit te voeren.

Dit laffe discours van nationale politici vergroot niet bepaald de populariteit van Europa bij de burger. Nationale politici verkleinen die populariteit nog verder door een ander, tweede soort van lafheid: zij durven hun electoraat niet te vertellen dat zij er nauwelijks meer toe doen. In plaats van hun kiezers uit te leggen dat steeds minder beslissingen puur en alleen in Den Haag worden genomen, voeden zij bij de burger de illusie dat ‘Den Haag’ het op de meeste beleidsterreinen nog soeverein voor het zeggen heeft, of dat het tot de mogelijkheden zou behoren dat ‘Den Haag’ het weer geheel voor het zeggen zou kunnen krijgen.

De paradox die zich voordoet is dat zij nu eens (wanneer er impopulaire maatregelen moeten worden genomen) de macht van ‘Brussel’ overdrijven, en dan weer hun eigen ijdelheid strelen door het illusionaire idee te verkondigen dat ‘Den Haag’ nog steeds het centrum van alle politieke besluitvorming is. De nationale media, die evenzeer gebaat zijn bij het voeden van deze illusie, werken er naar hartelust aan mee.

Door de illusie van nationale soevereiniteit en eigen importantie te blijven voeden dragen nationale politici en media niet alleen bij aan de groeiende onvrede van burgers met Europa, maar ook aan de onvrede van die burgers met de nationale politiek. Keer op keer immers blijken de verwachtingen die nationale politici bij de burgers hebben gewekt, te hoog gespannen: ambitieus nationaal beleid dat zij bijvoorbeeld in het regeerakkoord hadden laten opnemen, blijkt bij nader inzien niet te stroken met Europese parameters en kan daarom niet of slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd. De burger raakt daardoor teleurgesteld, zowel in de eigen nationale als in de Europese politiek. Gefrustreerd keert hij ‘de politiek’ de rug toe. Liever dan door zijn stem uit te brengen in het stemlokaal brengt hij zijn desillusie, onvrede en frustratie tot uitdrukking door voortaan te stemmen met de voeten.

Nochtans beschikt die burger over een scala aan mogelijkheden om Europees beleid te beïnvloeden. Dat scala is in elk geval niet kleiner dan het scala aan mogelijkheden dat hij heeft om de nationale, provinciale of lokale politiek te beïnvloeden: net zo goed als in Pietersburen, Groningen of Den Haag kan hij in Brussel gebruik maken van zijn recht om zijn stem uit te brengen, een petitie in te dienen, te demonstreren of te lobbyen in de wandelgangen.

Uiteraard maken lang niet alle burgers altijd even actief van die mogelijkheden gebruik. De vraag is dan natuurlijk waar dat aan ligt. Een deel van het antwoord zal zijn dat lang niet alle burgers het verkieslijk vinden om een significant deel van hun vrije tijd en energie aan politiek te besteden. Wij zijn niet allemaal, zoals Aristoteles meende,¹²

politieke dieren. De meesten van ons zijn gewone mensen, die ’s avonds liever televisie kijken dan actief deel te nemen in de gecompliceerde besluitvormingsprocessen van ‘Brussel’. Eigenlijk vinden we het daarom wel best dat er een kloof is tussen Brussel en ons.

Een ander deel van het antwoord is dat de besluitvormingsmechanismen van de Europese Unie inderdaad wel heel erg ingewikkeld zijn. Als docent aan de Haagse Hogeschool, waar ik internationale bestuurskundestudenten tracht in te wijden in deze mechanismen, heb ik zelf al de nodige moeite om ze goed te doorgronden. Voor de ‘gewone burger’ is dat waarschijnlijk nog een stuk lastiger.

Gelet op deze complexiteit zouden een versimpeling van de Europese institutionele architectuur en een betere informatievoorziening door de Europese Commissie en de media de ‘kloof’ tussen ‘Brussel’ en de burger wellicht enigszins kunnen dichten. Pogingen om de institutionele complexiteit te beperken zullen waarschijnlijk echter afketsen op het streven van lidstaten en Europese instellingen om hun eigen belangen veilig te stellen. Evenzeer uit eigenbelang stellen regeringen van lidstaten limieten aan het vermogen van Europese instellingen om burgers te informeren en om aldus ‘Europa dichter bij de burger te brengen’.

Het is echter de vraag of het primair de verantwoordelijkheid van overheden en de Europese Commissie is om burgers te informeren over de Europese politiek en ze erbij te betrekken. Is het niet vooral een eigen verantwoordelijkheid van de burgers zelf om zich goed te informeren over Europese aangelegenheden en om daar, als zij dat wensen, zelf actief een eigen rol in te nemen?

Soms beklagen burgers zich erover dat ze weinig of niets over het Europees Parlement weten, of dat dit parlement zo ver van hen afstaat. Moeten we dit de Europarlementariërs aanwrijven, die dag en nacht in touw zijn om deze afstand te overbruggen? Of is het in de eerste plaats een probleem van de betreffende burgers? En zijn die burgers dan niet op zijn minst zelf medeverantwoordelijk voor het (voort)bestaan van de door hen gevoelde kloof?

Een onrealistisch hoge lat

In het debat over het democratisch gehalte van het Europees Parlement wordt deze volksvertegenwoordiging vaak langs een onrealistisch hoge lat gelegd. Zo wordt van

Europarlementariërs gesteld dat zij pas democratisch handelen wanneer zij in hun stemgedrag perfect de voorkeuren van hun kiezers tot uitdrukking brengen. Wie weet dat kiezers zich bij Europese verkiezingen vooral door overwegingen van nationale politiek laten leiden, zal zich realiseren dat deze eis de leden van het Europees Parlement voor een onmogelijke opdracht stelt. Zij worden dan namelijk vermalen tussen twee tegenstrijdige eisen: de eis om uitdrukking te geven aan nationale voorkeuren en de eis om vanuit overwegingen van algemeen Europees belang vorm te geven aan Europees beleid.

Het feit dat kiezers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement vooral op basis van nationale overwegingen stemmen, pleit volgens sommigen voor afschaffing van die verkiezingen. Wie deze redenering consequent doorvoert, zal uiteraard ook pleiten voor afschaffing van de gemeentelijke, provinciale en waterschapsverkiezingen. Bij de gemeentelijke, provinciale en waterschapsverkiezingen laten de meeste kiezers zich immers ook leiden door overwegingen van nationale politiek. Wanneer we behalve de Tweede Kamerverkiezingen alle verkiezingen afschaffen, houden we echter nauwelijks een democratie meer over.

Het argument dat de Europese, provinciale, gemeentelijke en waterschapsverkiezingen moeten worden afgeschaft omdat kiezers bij die verkiezingen vooral op basis van nationale overwegingen stemmen, is overigens niet gespeend van arrogantie. Feitelijk stellen degenen die het naar voren brengen, zich namelijk boven het soevereine electoraat. Zij staan de burger weliswaar toe om te kiezen, doch alleen onder de voorwaarde dat deze de conditie in acht neemt die zij stellen.

Vertegenwoordiging is bovendien wat anders dan last en ruggespraak. De taak van de volksvertegenwoordiger laat zich niet reduceren tot het woordelijk herhalen van de boodschap van degenen die hem een mandaat hebben gegeven. Hij is niet slechts, om te variëren op Montesquieu, 'la bouche qui prononce la parole du peuple'.¹³ Integendeel, de volksvertegenwoordiger is er om naar eer en geweten, op basis van collectieve deliberatie en van zijn eigen soevereine oordeelsvorming, invulling te geven aan het algemeen belang van zijn land, provincie, gemeente, waterschap of van de Europese Unie.¹⁴

Binnen de Europese Unie legde de Europese volksvertegenwoordiging aanvankelijk weinig gewicht in de schaal tegenover de Europese Commissie en de Raad van Ministers. Inmiddels heeft zij echter vrijwel dezelfde bevoegdheden als de nationale

parlementen binnen de lidstaten. Niettemin is er één belangrijke bevoegdheid die nationale parlementen wel hebben maar het Europees Parlement niet. Die bevoegdheid is het recht van initiatief, ofwel het recht om zelf wetsvoorstellen in te dienen.¹⁵ In de Europese Unie berust dat recht niet bij het parlement maar bij de Europese Commissie, die, zoals we zagen, deel uit maakt van de Europese 'regering'. Men zou kunnen stellen dat aangezien het Europees Parlement het recht van initiatief ontbeert, de Europese Unie minder democratisch is ingericht dan de nationale lidstaten.

De meest voor de hand liggende oplossing voor dit mankement zou zijn om het Europees Parlement het recht van initiatief te verlenen. Dat zou betekenen dat we het Europees Parlement meer macht geven dan het nu heeft.¹⁶ Degenen die de Europese Unie een 'ondemocratisch' karakter verwijten, hoort men echter zelden pleiten voor zulk een democratisering. Deze critici, die zich aan zowel de linkerrand als de rechterrand van het politieke spectrum bevinden, zijn meer geïnteresseerd in herstel van de nationale soevereiniteit dan in democratie. Zij zijn meer nationalist dan democraat.

Wie daarentegen een echt, volbloedig democraat is, bepleit democratie op alle niveaus van openbaar bestuur: niet alleen op het lokale, provinciale of nationale niveau maar ook op dat van Europa. Democraten pleiten kortom voor versterking van het Europees Parlement. Of zij pleiten, indien zij een presidentieel systeem verkiezen boven een parlementair bestel, voor een direct door de burgers gekozen Europees president, die vervolgens de 'ministers' (de leden van de Europese Commissie) benoemt.

Conclusie

Het Europees Parlement heeft momenteel nog geen recht van initiatief. Evenmin heeft de Europese Unie op dit moment al een Uniepresident die direct wordt verkozen door de Europese burgers. Deze beide constateringingen laten echter onverlet dat het bestel van de Europese Unie de toets der democratie glansrijk kan doorstaan. Dit bestel voldoet immers in alle opzichten aan de voorwaarden die Robert Dahl, in zijn gezaghebbende definitie van democratie, stelt aan een democratisch regime.

Men zou uiteraard kunnen aanvoeren dat die definitie elitistisch is, en dat zij zou moeten worden vervangen door een andere benadering van democratie, zoals directe democratie, deliberatieve democratie of de klassiek republikeinse democratie van de oude Grieken. Ongetwijfeld zullen sommigen heimelijk dromen van het soort democratie dat Rousseau voor ogen had, waarin eenvoudige boeren periodiek rond de

dorpseik bijeenkomen om te beraadslagen over publieke aangelegenheden en op basis van unanimiteit besluiten te nemen.¹⁷ Maar is het realistisch te veronderstellen dat zo'n alternatieve vorm van democratie, die ook op nationaal niveau lastig is vorm te geven,¹⁸ zich laat organiseren met een half miljard Europese burgers? Kan men het, bij zo'n omvangrijk electoraat, stellen zonder vertegenwoordigers? Is er een Europese agora die zo'n groot gezelschap fysiek de ruimte biedt om te delibereren? Is het haalbaar om een half miljard mensen voortdurend te laten stemmen in referenda? En is het wijs, of überhaupt rechtvaardig, om een kleine minderheid van die mensen (bijvoorbeeld alleen de Nederlandse burgers) het recht te geven om per referendum gezamenlijke Europese besluiten te blokkeren, of om een Europese constitutie te torpederen? Organiseren we dan niet de dictatuur van de minderheid?

In een gemeenschap van vijfhonderd miljoen burgers en achtentwintig lidstaten zijn dergelijke alternatieve benaderingen van democratie gewoonweg utopisch. Wie zulke benaderingen op het niveau van de Europese Unie wil invoeren, legt de lat voor democratie onrealistisch hoog. Door aan die verleiding toe te geven verheffen we het idee van democratie tot onhaalbare, mythische proporties en scheppen we uiteindelijk zelf het misnoegen van de burger. We creëren, voeden en continueren aldus immers de misvatting dat de Europese Unie geplaagd wordt door een chronisch democratisch deficit. ■

Endnotes

- ¹ Dahl, R.A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven, Mass.: Yale University Press.
- ² Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *Esprit des Lois* (Over de geest der wetten), boek 15, hoofdstuk 3.
- ³ Dit is althans de gangbare interpretatie van boek 15, hoofdstuk 3 van de *Esprit des Lois*. Deze interpretatie, die in de 19^e eeuw werd verbreid door Franse positivistische wetsgeleerden als Carré de Malberg, is onjuist. De trias politica die Montesquieu feitelijk voorstond, was namelijk niet een functionele scheiding van staatsorganen maar een gemengd regime, waarin monarchie, aristocratie en democratie elkaar in evenwicht hielden. Zie: Audenaerde, R. (1992): *Secretaris der natuur: de Franse conservatieve denker Louis de Bonald en zijn theorie van de macht*. Proefschrift Universiteit Leiden.
- ⁴ Dat wil zeggen: de Europese Raad in de speciale vorm van intergouvernementele conferenties (IGC's).
- ⁵ Uitgezonderd de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie inzake Buitenlands en Veiligheidsbeleid, die fungeert als 'minister van Buitenlandse Zaken' van de EU.
- ⁶ In 1999 diende hierdoor de voltallige Commissie haar ontslag in. In 2004 stond Barroso het Europees Parlement toe om ook individuele leden van de Commissie te ontslaan. Nugent, N. (2010): *The government and politics of the European Union (seventh edition)*. London: Palgrave MacMillan.
- ⁷ Artikel 233, VWEU.
- ⁸ Artikel 318, VWEU.
- ⁹ Artikel 226, VWEU.
- ¹⁰ Artikel 17, VEU.
- ¹¹ Uitgezonderd de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie inzake Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Artikel 17, VEU.
- ¹² Aristoteles, *Politica*, boek I, 1253.a2.
- ¹³ 'Les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi'. *Esprit des Lois*, boek 11, hoofdstuk 6.
- ¹⁴ '[A representative] ought not to sacrifice his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, to you, to any man, or to any set of men living.' Edmund Burke, 'Speech to the Electors of Bristol', 3 Nov. 1774. *Works* 1:446-448.
- ¹⁵ Nugent (2010).
- ¹⁶ Deze democratisering zou nog verder kunnen worden versterkt door het Europees Parlement consequent te laten verkiezen op basis van het principe *one man, one vote*, dat ook bij de meeste nationale parlementsverkiezingen wordt toegepast. Toepassing van dit principe zal vrijwel automatisch leiden tot een roep om een Europese senaat, die primair de stemmen van de lidstaten vertolkt. Een Europese senaat bestaat nu al in een embryonale vorm (die van de Europese Raad c.q. de Raad van Ministers), maar wordt nog niet altijd als zodanig herkend.

- ¹⁷ 'Quand on voit chez le plus heureux peuple du monde des troupes de paysans régler les affaires de l'Etat sous un chêne et se conduire toujours sagement peut-on s'empêcher de mépriser les raffinements des autres nations, qui se rendent illustres et misérables avec tant d'art et de mystères?' Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique* [Het maatschappelijk verdrag]. Genève, 1762, boek 4, hoofdstuk 1.
- ¹⁸ Tenzij men de huidige natiestaat zou omvormen tot een (con)federatie van kleine lokale gemeenschappen, zoals de vroegere Republiek der Verenigde Nederlanden. Dit is echter niet de oplossing die wordt aangedragen door nationalistes als Thierry Baudet. 'Zonder wij-gevoel gaat het niet', stelt Baudet (2012) in zijn verdediging van de natiestaat tegen de EU (*De aanval op de natiestaat*. Amsterdam: Bert Bakker). Baudet lijkt te veronderstellen dat de natiestaat bij uitstek het niveau is waarop een 'wij-gevoel' ontstaat. Daarmee gaat hij voorbij aan het feit dat een 'wij-gevoel' zich waarschijnlijk gemakkelijker laat realiseren op lokaal dan op landelijk niveau, dat het bestaan van een natiestaat dus geen vanzelfsprekendheid is (in Nederland bestond hij ruim twee eeuwen geleden niet) en dat het allerminst onmogelijk is om op Europees niveau een 'wij-gevoel' (ofwel een Europees burgerschap) te creëren.



Naar een Europese publieke ruimte?

Santino Lo Bianco

Decennialang wordt er discussie gevoerd over het ‘democratisch tekort’ van de Europese Unie (EU). Het antwoord van de EU en de lidstaten hierop diende zich telkens weer aan in de vorm van een institutionele aanpassing. Vanaf de Europese Akte van 1986 zijn er in een reeks van verdragswijzigingen institutionele stappen genomen die hebben geleid tot een ingrijpende parlementarisering van de besluitvorming op EU-niveau.

Zo heeft het Europees Parlement (waarvan de leden voor het eerst in 1979 rechtstreeks werden verkozen) met iedere verdragswijziging medebeslissingsbevoegdheden erbij gekregen (op beleidsgebieden als milieu, transport, consumentenbescherming, asiel en immigratie), zowel wat betreft regelgeving als de vaststelling van de jaarbegroting. Daarnaast heeft het Europees Parlement in toenemende mate mogelijkheden gekregen om toezicht te houden op het doen en laten van de Europese Commissie.

Dit parlementariseringsproces zette zich onmiskenbaar voort met de laatste, ingrijpende wijzigingen van het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden. Het Europees Parlement kreeg met deze verdragswijziging de bevoegdheid om samen met de Raad van Ministers (in zogeheten ‘trialoogonderhandelingen’) mee te besluiten op terreinen waar het voorheen lange tijd slechts werd geconsulteerd. Het gaat hierbij om de vrij traditioneel Europese beleidsterreinen als landbouw, handelsbeleid en structuurfondsen (dit laatste ter verkleining van de welvaartsverschillen tussen de regio’s en de lidstaten). Zelfs de werkgebieden die een minder lange Europese traditie hebben, zoals justitie en politiezaken, zijn voor een belangrijk deel onder de (mede) wetgevende invloed van het Europees Parlement komen te vallen.

Ook heeft het Verdrag van Lissabon het Europees Parlement in de gelegenheid gesteld mee te beslissen over de gehele begroting. Voorheen kon het alleen meebepalen over de zogeheten ‘vrijwillige uitgaven’ van de EU. Nu kan het ook zijn goed- of afkeuring uitspreken over de ‘verplichte uitgaven’ zoals die op het gebied van landbouw (een aanzienlijk deel van het gehele EU budget).

De discussie over het democratische draagvlak van de EU heeft er ook toe geleid dat betrokkenheid van de nationale parlementen als een belangrijk onderdeel van

verdere democratisering werd gezien. Deze discussie mondde uit in de invoering van de zogeheten ‘gele kaart’ procedure in het Verdrag van Lissabon, die de nationale parlementen in staat stelt de wetsvoorstellen van de Europese Commissie kritisch tegen het licht van de subsidiariteitsnorm te houden. Ook kreeg de burger directe betrokkenheid bij EU besluitvorming door middel van het zogeheten ‘Europees Burgerinitiatief’. Volgens deze procedure kunnen minimaal een miljoen burgers uit tenminste zeven lidstaten een wetsvoorstel indienen voor een onderwerp waarover de EU wetgevingsbevoegdheid heeft.

Na al deze stappen ziet men nog genoeg aanleiding voor verdere institutionele maatregelen die het democratisch bestel van de EU zouden kunnen versterken. Zo kunnen (nog) meer wetgevingsbevoegdheden aan het Europees Parlement worden toegekend. Ook op het gebied van een verdere versterking van parlementair toezicht op de werkzaamheden van de Europese Commissie (waarvoor minder politieke bereidheid bij de lidstaten bestaat) valt er nog genoeg te doen.¹

Democratisch draagvlak van de EU als technocratisch instituut

Strikt genomen, is er weinig grond voor kritiek op al deze institutionele maatregelen om de democratische kwaliteit van de EU te verbeteren. Echter, welke institutionele stappen er ook verder worden genomen, het valt nog te bezien of toekomstige en reeds gemaakte stappen een verschil uitmaken voor de burger in de EU. Cijfers wijzen in ieder geval op een gestage afname van de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. De vraag is of de maatregelen die inmiddels zijn genomen, en die zullen worden genomen, ooit voldoende zijn om het democratisch draagvlak van de EU te vergroten.

Toenemende apathie onder burgers hoeft (ondanks alle institutionele inspanningen) niet per se een alsmare krimpend democratisch draagvlak voor de EU te betekenen. Het punt is vaak dat als men de democratische kwaliteit van de EU bekritiseert (dus wijst op haar democratisch tekort), de institutionele elementen van het democratisch bestel van een lidstaat als norm worden gesteld. Echter, de EU kan niet op één lijn worden gesteld met de natiestaat. Zowel de ontwikkeling die de EU tot nu toe heeft doorgemaakt als de structuren waaruit zij bestaat, maken van haar een uniek politiek-bestuurlijk systeem dat niet één op één te vergelijken is met dat van een lidstaat.

Zo heeft het huidige politiek-bestuurlijk systeem van de EU nog veel weg van wat Giandomenico Majone ‘a regulatory state’ noemt. Volgens dit beeld heeft de EU alleen een

reeks van technisch complexe en gedifferentieerde taken om het sociaal en economisch verkeer tussen en in de lidstaten te regelen.² De instrumenten van herverdeling van goederen, vermogen en waarden (via fiscale en sociale welzijnsstelsels) behoren niet tot het takenpakket van de EU.

Het technisch-regulerende karakter van de EU brengt met zich mee dat er vooral naar pragmatische oplossingen wordt gezocht op basis van keuzes die overwegend van technische aard zijn, hetgeen vooral de betrokkenheid vergt van technische experts en professionele bestuurders uit publieke en private domeinen. Betrokkenheid van politici in de besluitvorming is naar verhouding minder. De totstandkoming van beleid in deze context geschiedt op basis van een opvallend brede consensus. Majone spreekt in dit verband van besluitvorming in ‘non-majoritaire instituties’.³

Gesteld kan worden dat zolang het regulerende systeem werkt, het democratische draagvlak niet per se in het geding is. Het enkele feit dat het technisch-regulerende systeem van de EU al meer dan vijftig jaar heeft gewerkt, ook toen er nog geen rechtstreeks verkozen Europees Parlement was, maakt deze stelling aannemelijk.

De aanwezigheid van een democratisch draagvlak voor een technisch-regulerend systeem als de EU hangt samen met wat Fritz Scharpf ‘*output legitimacy*’, of ‘beleidsefficiëntie’, noemt. Zolang het beleid van de EU (en haar voorganger de EG/EEG) voordelen oplevert voor de welvaart in alle lidstaten, wordt haar legitimiteit door de burgers niet in twijfel getrokken.⁴ Hiervan was vooral sprake in de jaren tachtig en negentig, toen het ‘Europees project’ vooral gericht was op institutionele opbouw van de EU en de vorming en voltooiing van de interne markt.

Echter, dit beeld lijkt steeds minder op te gaan in de laatste tien tot vijftien jaar. Met de invoering van de euro in 1999, de uitbreiding van de EU met tien landen in 2004 en een groeiend pakket aan beleidsmaatregelen die invloed hadden op werkgelegenheid en inkomenspositie van de burger, werd verdeling van de lasten als gevolg van het EU beleid en de interne markt als minder gelijk ervaren.⁵ Er dienden zich niet alleen vraagstukken aan over toenemende discrepanties tussen netto-betalende en netto-ontvangende lidstaten. Ook voelden werknemers, werkgevers, ondernemers of milieuorganisaties in de lidstaten zich gedwongen tegengestelde posities in te nemen wanneer het gaat om meer of minder vrijmaking van de interne markt. Sommigen hadden meer baat bij meer markliberalisatie (zoals Oost-Europese handwerklieden die toegang kregen tot de hogaanloonlanden), terwijl anderen zich erdoor benadeeld voelden (minder werkgelegenheid).

Een situatie die zich alleen nog verder heeft verergerd met de schulden crisis. Kortom, de legitimerende werking van ‘beleidsefficiëntie’ voor de EU (*‘output legitimacy’*) lijkt aan kracht in te boeten.

Op zich hoeft een minder solide *‘output legitimacy’* geen probleem te zijn, wanneer daartegenover, zoals Scharpf stelt, *‘input legitimacy’* staat.⁶ Dit laatste houdt in dat er voldoende democratisch draagvlak is zolang de wil van de burgers (of kiezers) voldoende wordt vertaald in de politieke keuzes en het te voeren beleid. Met andere woorden, er is *‘input legitimacy’* (of ‘kiezersmandaat’) wanneer burgers zich kunnen verenigen met het beleid omdat zij zien dat langs democratische weg invloed hierop kan worden uitgeoefend.

Dit veronderstelt een bereidheid van heel het electoraat tot het aanvaarden van de eenmaal gemaakte politieke keuzes ongeacht de vraag of deze beter uitpakken voor de een en minder goed voor de ander. Zoals velen stellen, veronderstelt dit op zijn beurt een gedeeld gevoel van lotsverbondenheid of een gemeenschappelijke identiteit tussen de burgers.⁷

Het (onbetwiste) feit dat er op EU-niveau niet zoiets bestaat als een gemeenschappelijke taal, traditie, cultuur of geschiedenis leidt volgens sommigen al snel tot de conclusie dat het voor de EU onmogelijk is om tot politieke keuzes te komen waarmee burgers in alle lidstaten zich kunnen vereenzelvigen. Deze conclusie lijkt te worden bevestigd door het feit dat ondanks de vele institutionele stappen die zijn genomen om het democratisch bestel van de EU te versterken een duidelijk en herkenbaar ‘kiezersmandaat’ op Europees niveau uitblijft. Het is een bittere conclusie omdat de EU juist in deze tijd, die nog altijd in het teken staat van de financiële en eurocrisis, een helder ‘kiezersmandaat’ nodig heeft om noodzakelijke, maar politiek omstreden keuzes te kunnen maken.

Toch is de conclusie bedenkelijk. Oftewel, het is bedenkelijk aan te nemen dat er eerst iets van een etnische of culturele identiteit moet zijn (sommigen spreken van een *‘demos’*), voordat er sprake kan zijn van (de ontwikkeling van) een duidelijk en herkenbaar ‘kiezersmandaat’. Een valide argument hiertegen is dat ‘gemeenschappelijke identiteit’ als een ruimer begrip dient te worden opgevat, dat niet alleen culturele of taalkundige gemeenschappelijkheden omvat.⁸ De geschiedenis biedt tal van voorbeelden aan waarbij gemeenschappelijke identiteiten zich vormden rond gedeelde waarden en opvattingen van burgerschap die veeleer sociale en juridische dan etnisch-culturele constructies waren.

Zo stelt een van de grootste kritische denkers over democratie en legitimiteit van deze tijd, Jürgen Habermas, dat in een context waar bepaalde waarden en opvattingen worden gedeeld, deze de toetssteen kunnen vormen voor de beoordeling van beleidskeuzes. Met andere woorden, daar waar bepaalde waarden worden gedeeld, kan een publiek menings- en wilsvormingsproces in gang worden gezet.⁹ Een dergelijk proces stelt de politiek in de gelegenheid haar beleidskeuzes af te stemmen op een zichtbaar ‘kiezersmandaat’. Er zullen weinigen zijn die aanvoeren dat het Europese integratieproject aan waarden ontbreekt. De verwijzing naar de inleidende bepalingen van de EU-verdragen en de zogeheten ‘Kopenhagen criteria’ die worden gehanteerd voor het toelaten van nieuwe lidstaten (‘democratie’, ‘rechtstaat’, ‘vredezaame samenleving’ of ‘mensenrechten’) volstaat als tegenargument.¹⁰

Naar een Europese publieke ruimte?

Hoewel een Europees ‘kiezersmandaat’ dus per definitie niet is uitgesloten, geeft de huidige situatie niet bepaald de indruk dat de EU op dat punt de goede kant uitgaat. Er is nog genoeg reden om te aan te nemen dat wanneer politiek omstreden beslissingen op Europees niveau moeten worden genomen, de nationale regering, en niet de EU, als de primaire belangenbehartiger wordt gezien.¹¹ Besluiten over kwesties als grootschalige steun aan lidstaten in financiële nood worden al snel in intergouvernementeel verband genomen en (door politiek en burger) gezien als een nulsomspel.¹²

Feit is dat een publiek menings- en wilsvormingsproces in de EU (vooralsnog) alleen op nationaal niveau plaatsvindt, ook wanneer het gaat om Europese vraagstukken. Niemand zal zich verbazen wanneer er bij de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement de vraagstukken wederom in het teken staan van de nationale politiek en niet de Europese. Er is geen ‘Europese publieke ruimte’ waar burgers, politieke partijen en media bijdragen aan politieke debat en opinievorming op Europees niveau.

Toch zou het kortzichtig zijn (ook onder de huidige omstandigheden) een ontwikkeling van een ‘Europese publieke ruimte’ uit te sluiten. De Britse politicoloog Simon Hix stelt aan de hand van een systematische en kritische analyse dat dit op termijn heel goed mogelijk is. Daarbij stelt hij voorop dat er eerst sprake moet zijn van politieke competitie, of politieke tegenstellingen, op EU-niveau die de burger in de gelegenheid stelt een standpunt in te nemen en zich te identificeren met wie het beleid in de EU bepaalt.¹³

Opmerkelijk is dat Hix vaststelt dat er in de EU zich inderdaad politieke tegenstellingen

hebben afgetekend die steeds minder langs nationale scheidslijnen lopen en meer langs ideologische.¹⁴ Volgens een voor de burger vertrouwd links-rechts continuüm zijn de tegenstellingen ook op EU-niveau (langzaamaan) zichtbaar wanneer het gaat om meer of minder marktregulering of meer of minder marktliberalisatie.

Nog opmerkelijker is dat Hix ziet dat deze politieke tegenstellingen zich al hebben ontwikkeld in samenhang met wat eerder is aangeduid als afnemende beleidsefficiëntie van de EU (*'output legitimacy'*). Naarmate er meer wordt ervaren dat EU-beleid leidt tot ongelijke verdeling van lasten over verschillende sectoren, beroepsgroepen of opleidingsniveaus, werden de politiek-ideologische tegenstellingen binnen en tussen de instellingen van de EU prominenter.

Hix heeft dan ook kunnen vaststellen dat sinds het aftreden van de Commissie van Jacques Santer in 1999 de verhoudingen in en tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in toenemende mate werden bepaald door politieke links-rechts tegenstellingen. Terwijl er tijdens de Commissie van Romano Prodi (1999-2004) een *'cohabitation'* was tussen een overwegend centrum-linkse Commissie, een centrumrechtse meerderheid in het Europees Parlement en een Raad waarin centrum-linkse regeringen domineerden, verschoof tijdens de Commissie van José Manuel Barroso (vanaf 2004) het politiek zwaartepunt in alle drie de instellingen naar centrumrechts.¹⁵

Het politieke 'strijdtoneel' van de EU geeft echter een te versnipperd beeld, waardoor de burger en de media al snel afhaken. Hix ziet dat vanwege het complexe stelsel van *'checks and balances'* politieke coalities tussen de instellingen weinig herkenbaar zijn en zich slechts vormen op basis van specifieke dossierthema's.¹⁶

Toch stelt hij vast dat ook hier verbetering mogelijk is, zonder dat er institutionele aanpassingen voor nodig zijn. Met de institutionele verworvenheden die er al zijn (zoals de benoeming van de Commissievoorzitter en de Commissie op basis van meerderheden in het Europees Parlement en de Raad) zou zich een praktijk van besluit en beleidsvorming kunnen ontwikkelen waarbij politieke standpunten veel meer gewicht krijgen wanneer deze direct en zichtbaar aansluiten bij initiatieven van geestverwanten in de andere instellingen en in de nationale politieke partijen.¹⁷ Langs deze weg zou zich een herkenbaar patroon van politieke standpunten en tegenstellingen kunnen aftekenen die, op termijn, de burger en de media in staat stelt politieke programma's en persoonlijkheden op EU-niveau (en niet alleen nationaal) te herkennen. De voordracht door de Partij van de Europese Sociaaldemocraten van de Duitse Europarlementariër

Martin Schulz als kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie in de aanloop naar de aankomende Euroverkiezingen is een belangrijke stap in deze richting.

Het is met een dergelijke politisering van de verhoudingen in 'een Europese publieke ruimte' dat daadwerkelijke vorderingen kunnen worden gemaakt op de weg naar meer democratische legitimiteit. Zonder meer, institutionele aanpassingen zullen altijd gewenst zijn, maar nooit toereikend om het democratische draagvlak van de EU daadwerkelijk te vergroten. Zich alleen richten op institutionele oplossingen zou neerkomen op 'institutionele cosmetica': het aanzien van de EU mag dan wel weer wat democratischer zijn geworden, maar er is niets wezenlijks toegevoegd aan het democratisch draagvlak. Op de keper beschouwd kan de afnemende *'output legitimacy'* van de laatste vijftien jaar worden gezien als een historische kans om concreet gestalte te kunnen geven aan een Europees kiezersmandaat (*'input legitimacy'*). ■

Endnotes

- ¹ Lord, C. (2000): Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practice Policy Problems. *ESRC Programme, Policy Paper 03/00*: 18.
- ² Majone, G. (2000): The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 38 (2): 273-302.
- ³ Majone, G. (2000).
- ⁴ Scharpf, F.W. (1999): *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- ⁵ Hix, S. (2008): *What's wrong with the Europe Union and how to fix it*. Cambridge: Polity. Zie ook: Jones, E. (2009): Output legitimacy and the global financial crisis: perceptions matter. *Journal of Common Market Studies*, 47 (5): 1085-1106.
- ⁶ Scharpf (1999).
- ⁷ Crum, B.J.J. (2012): Het democratisch tekort als institutionele uitdaging. In: P. de Jong & S.L. de Lange (red.): *Europa, burgerschap en democratie (pp. 109-122)*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Zie ook: Scharpf (1999) en: Thomassen, J. & Schmitt, H. (2004): Democracy and Legitimacy in the European Union. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 45 (2): 377-410.
- ⁸ Lord (2000) en Thomassen & Schmitt (2004).
- ⁹ Habermas, J. (2013): Das Dilemma der politischen Parteien. In: *Im Sog der Demokratie*, Suhrkamp, Berlin.
- ¹⁰ Lord (2000).
- ¹¹ Thomassen & Schmitt (2004).

- ¹² Hierbij moet onder andere worden gedacht aan het besluit van de Europese Raad op 25 maart 2011 om een Europees stabiliteitsmechanisme op te richten dat bedoeld is om leningen te verstrekken aan lidstaten die in financiële nood verkeren.
- ¹³ Hix (2008).
- ¹⁴ Hix (2008).
- ¹⁵ Hix (2008).
- ¹⁶ Hix (2008).
- ¹⁷ Hix (2008).



European elections: national politics lost in Europe

Paul Shotton

Since the first European elections in 1979 voter turnout has experienced a ceaseless downward trend with voters increasing opting not to exercise their democratic right to vote. Turnout has fallen from 62% in 1979 to 43% in 2009. Variations in turnout have been considerable ranging, in 2009, from Belgium at 90% with mandatory voting to many newer member states with very low turnouts circling the 20%.¹ Ironically, over the same period of time Europe has grown from 9 to 28 member states and shifted from a one to a two chamber system, with the Council of Ministers increasingly sharing power with the European Parliament. Thus, as Europe has grown in terms of member states, but more importantly in terms of powers, European citizens have lost faith in the added value of Europe and the importance of exercising their right to vote in European elections. Indeed four months before the European elections only 31% of French citizens express trust in the European institutions, barely more than the French parliament, media and political parties. Broken down we see that white collar workers are more trusting than blue collar employees (55% and 21% respectively).² In the United Kingdom the picture is similar with 47% of respondents seeing themselves as angry towards politicians and political parties.³

A new breed of Eurosceptic parties has fed-off and nourished this rising Euroscepticism. What once could have been seen as a particularly British, or possibly Scandinavian, reluctance over European integration has become entrenched amongst a new breed of anti-European political parties (i.e. The UK Independence Party or the AFD Alternative für Deutschland (Alternative for Germany) as well as many far right parties (i.e. the French Front National or Geert Wilders' PVV). The anti-European far right has in turn seen its message adopted by many mainstream European parties resulting in the mainstreaming of anti-European messages (for example the British Conservative Party).⁴ Moreover, as demonstrated by the recent Wilders / Le Pen press conference in The Hague, far right parties are starting to establish foundations for European collaboration.⁵ All this at a time of heightened global, European and national economic and political crisis!

Indeed, Europe and the world are in the midst of a sustained period of economic

recession. Though recessions are cyclical, the current contraction of European economies has been unequalled since the 1920s and has exacerbated tensions within and between European member states.⁶ Levels of sovereign debt are soaring, manufacturing is declining, European-wide youth unemployment (15-24 year olds) is rising (23% in the fourth quarter of 2012), and European banks have collapsed or been nationalised.⁷ The question then arises as to the size of the impact this crisis will have upon elections in debtor and creditor countries as well as non-euro nations?⁸ Core European values of equality are being brought into question (i.e. the current debate within certain states over extending restrictions on the free movement of Romanian and Bulgarian citizens after January 2014). In short, European solidarity is under threat!

It is not all bad news for pro-Europeans... The European Commission is aggressively pushing to regulate financial services, for example through a series of trilogue agreements between the European Commission, European Parliament and Council of Ministers on banking union and regulation last December. Member states recently agreed the first major steps towards a banking union, setting out a common solution to the problem of regulating and insuring the European banking sector and thus better coping with future banking crises.⁹ Member states have also reopened the long dormant question of establishing true a European defence capability separate from the NATO umbrella.¹⁰ We find ourselves with a European canvas that is largely dominated by Eurosceptic political rhetoric, while at the same time we have a new picture painted by member states corralled by common problems towards greater collaboration and thus further European integration. Indeed this makes for a contradictory political climate in which to hold a European election!

Finally we must consider declining relevance of the traditional national political party and its impact upon voter turnout and interest in the European elections. European elections remain largely an extension of the national electoral process with little evidence of the emergence of truly pan-European political parties. Across Europe political party membership is in terminal decline with party membership and revenues falling year on year. For example the British Conservative party's membership has fallen from a high of over 3 million to less than 100,000 today.¹¹ This decline seems to reflect an inability of the political establishment to address the concerns of their citizens in a credible and enfranchised manner. Politicians are increasingly seen as a self-serving elite suffering from moral and, in certain cases, financial corruption. The European youth, but also many adults, seems disengaged from traditional politics and thus elections. According to Euractiv, 'in 2009, the turnout amongst 18 to 24-year-olds dropped to an all-time

low of 29%, while turnout amongst 55 year-old plus group was 50%.¹² Some of these disenfranchised have turned towards the politics of the extreme right or to single issues pouring their energies into causes such as those of the environmental and anti-poverty movements. Others have turned towards alternative non-political movements such as those of anti-globalisation and occupy persuasion seeking a fundamental redesign of the national and global political and economic system. It would be wrong to look towards declining political parties and voter turnouts and claim that modern European youth are apathetic. Quite the opposite they have become disillusioned with traditional politics and moved towards a new approach to political change.

If the national political party is in crisis, this crisis also exists for the European political fractions. Indeed the current seven European political families have consistently failed to reach out and engage directly with the European electorate. The fractions themselves face challenges born from the tensions amongst the often contradictory values of their constituent parties. These contradictions have prevented the formation of true pan-European political parties capable of multi-national electoral campaigns.

Thus, we find ourselves in a Europe that is both united and divided. Many see European diversity as a strength; something to be nurtured. Since 2004 numbers of European citizens moving across European borders to settle and work have spiked.¹³ At the same time, Euroscepticism has moved to the right and then into mainstream political rhetoric, further fuelled by economic recession and increasing global competitive pressures. The adoption of this rhetoric increasingly seems to push mainstream parties into a firmly anti-European corner.¹⁴ The traditional political establishment has seen itself increasingly rejected by youth and society at large. The disenfranchised have opted-out of politics, moved to the right or turned towards alternative forms of political actions.

What could we do?

What does this context mean for the upcoming European elections? What does this mean for the legitimacy of these elections? What do we expect from Europe, from its leaders, in order for its legitimacy and that of its electoral process to be guaranteed? Moreover when we talk of 'Europe' we must be clear as to whom is seen as in charge and responsible for guaranteeing legitimacy of the system.

This central question of Europe lacking legitimacy is often characterised as a problem of democratic deficit of the European Union. Michael Foot said 'We can disagree about

whether the EU has been a socialist or capitalist influence, but it is undeniable that it wields that influence without asking the people.¹⁵ European institutions have risen in power following successive transfers of policy competence by European member states enshrined in European treaties such as the Single European Act, the Maastricht, Amsterdam, Nice and most recently Lisbon Treaties. These treaties have sought to address the democratic deficit through coupling European integration with the expansion of European Parliament's power to co-decide alongside the Council of Ministers, while also extending qualified majority voting with the Council of Ministers itself.

Through the development of a two chamber system at the European level, member states have sought to bolster the political legitimacy of the European project. The success of this approach is questionable. Turnouts keep falling, treaty ratifications fail and scepticism rises. What alternatives exist if we cannot count on elections as a source of democratic legitimacy? The constitutional treaty sought to offer a solution. Unfortunately the constitution proved the inaccessible product of an opaque political process. If not a constitution, then what solution could we find in deliberation and deliberative democracy? Could the new forms of political deliberation that are emerging in the European Union's decision-making toolbox offer the solutions we seek to this crisis of legitimacy? Deliberative democracy seems to address some of the concerns of the disenfranchised, but also seems at odds with the existing framework of European political decision-making. Institutional reform requires unanimity amongst member states and we have seen how difficult reform has been to achieve. Thus, if we accept the institutional structure that Europe currently has, then how can we adapt it in order to allow for the legitimate development of common European solutions to common European (and global) problems? Is there a single solution? This seems both unlikely and unrealistic. Thus, multiple solutions should be found to this most complex of national and European problems. However one key solution lies in the need for increasingly irrelevant mainstream European political parties to offer a message of social change.¹⁶

Turning to these solutions we must wonder whether these solutions to the democratic deficit will result in a more legitimate Europe and thus more legitimate European elections? Alternatively will more legitimate European elections provide the solution to the European democratic deficit? To put it in medical terms: What is the symptom and what is the cure?

Without seeking to offer tangible solutions to such a complex and multifaceted societal problem as that outlined above some potential initiatives can be proposed. In order

for the European elections to be legitimate it seems essential that the member states reorient the national debates on European integration. As we have seen it is the member states through successive treaties that have shaped the institutional framework of the European Union. It is the member states that have shared power with the directly elected European Parliament. It is the European governments that have largely appropriated the anti-European rhetoric of Eurosceptic parties, claiming the praise for successes and laying the blame for compromises. Finally it is these current and previous governments who, each time Europe has faced crisis, opted for further collaboration as a means to overcoming economic and political crises. Each successive European crisis has resulted in further European integration. These successive rounds of integration have not gone without popular and political opposition, but this opposition and popular reluctance has now grown to such an unescapable and toxic extent as to dominate all discussions and jeopardise further progress at European level. It seems, returning to the medical analogy, that European governments have turned their back on modern medicine.

So if the member state governments and their political elites are in charge of the speed and extent of integration as well as responsible for much of the criticism levelled towards it, should we not look towards them for solutions? In the current climate is it realistic to expect European citizens to maintain a knowledgeable and informed debate over European integration? Without understanding of the European project, all electoral debates are doomed to be mired in nationalist rhetoric and clichés. Can the political class provide a cure to their own disease? Can we expect this same political class to build a new form of popular discourse on European integration? The alternatives to a new debate led by the political elite seem limited. Can the media reorient the discussion over Europe towards a more balanced debate of the pros and cons? Instead of politics should we turn to the education system as a means of equipping the younger generations with the knowledge and awareness of European integration not provided to the current electorate? If the current political system as well as its policies are unable to deliver solutions to our problems we will face continued abstinence and disenfranchisement resulting in further euroscepticism and divisions amongst European states. Such a scenario would inevitably point to the need for solution (cures) from outside the current established order. Such a cure may bring many side-effects. ■

Endnotes

- ¹ Parliament, E. (2014, 01 21). *Turnout at the European elections (1979-2009)*. Retrieved from European Parliament: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)
- ² de Montvalon, J.-B. (2014, 01 21). *70% des Français prêts à limiter les pouvoirs de l'Europe*. Retrieved from Le Monde: http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/21/70-des-francais-prets-a-limiter-les-pouvoirs-de-l-europe_4351597_823448.html
- ³ Clark, T., & Mason, R. (2013, 12 26). *Fury with MPs is main reason for not voting – poll*. Retrieved from The Guardian: <http://www.theguardian.com/politics/2013/dec/26/fury-mps-not-voting-poll>
- ⁴ Harris, J. (2014, 01 10). *It's not about the money: what Ed Miliband and David Cameron can learn from Nigel Farage*. Retrieved from The Guardian: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/10/farage-political-nose-gdp-immigration>
- ⁵ Economist, T. (2013, 11 16). *This monster called Europe*. Retrieved from The Economist: <http://www.economist.com/news/europe/21589894-marine-le-pen-and-geert-wilders-form-eurosceptic-alliance-monster-called-europe>
- ⁶ Worstall, T. (2012, 11 07). *The Great Recession Is Just Like The Great Depression*. Retrieved from Forbes: <http://www.forbes.com/sites/timworstall/2012/11/07/the-great-recession-is-just-like-the-great-depression/>
- ⁷ Commission, E. (2014, 01 22). *Youth Unemployment*. Retrieved from Europa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>
- ⁸ Economist, T. (2013, 11 18). *The anti-European question*. Retrieved from The Economist: <http://www.economist.com/news/21589051-once-european-elections-may-will-matter-both-eu-and-its-members-anti-european>
- ⁹ Commission, E. (2013, 12 19). *Commissioner Michel Barnier's remarks at the ECOFIN Council press conference*. Retrieved from European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1186_en.htm?locale=en
- ¹⁰ Union, C.O. (2013, 12 20). *European Council 19/20 December 2013 - Conclusions*. Retrieved from Consilium: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf
- ¹¹ Morris, N. & Wright, O. (2013, 08 09). *British politics at the crossroads: Tory membership plummets over disenchantment with Westminster*. Retrieved from The Independent: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/british-politics-at-the-crossroads-tory-membership-plummets-over-disenchantment-with-westminster-8753054.html>
- ¹² *EU elections 2014: Online tool aims to get the youth voting*. (2013, 09 23). Retrieved from Euractiv.com: <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/online-tool-aims-get-youngsters-news-530584>
- ¹³ Economist, T. (2014, 01 04). *The Gates are Open*. Retrieved from Economist.com: <http://www.economist.com/news/europe/21592673-rich-eu-countries-fret-about-social-benefits-tourism-after-lifting-restrictions-free>
- ¹⁴ Kettle, M. (2014, 01 15). *On Europe, Cameron chose party over country – a potential tragedy for Britain*. Retrieved from The Guardian: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/15/europe-cameron-tragedy-for-britain>
- ¹⁵ Wallace, M. (2014, 01 17). *Where are all the leftwing Eurosceptics?* Retrieved from The Guardian: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/17/leftwing-eurosceptics-eu-british-left>
- ¹⁶ Vattimo, G., & Zabala, S. (2013, 12 23). *The technocrats must be voted out at the European elections*. Retrieved from The Guardian: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/dec/23/technocrats-voted-out-european-elections-austerity>



Media geven Europarlementariërs nauwelijks mogelijkheden zich te verantwoorden

Chris Aalberts

De Europese Unie is steeds belangrijker geworden en daarmee neemt de discussie over de democratie binnen de Unie sterk toe. In hoeverre is de Europese Unie democratisch te noemen? Veel auteurs klagen over een democratisch tekort, ofwel het feit dat burgers niet volledig invloed kunnen uitoefenen op al het beleid van de Europese Unie. Een voorbeeld is de Europese Commissie: burgers hebben een minimale invloed op het functioneren van de eurocommissarissen. De belangrijkste instelling waar burgers wel invloed op kunnen uitoefenen is het Europees Parlement. Er zijn immers verkiezingen waarbij burgers de leden van het Europees Parlement kiezen.

Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement geven burgers in theorie een signaal af over welk Europees beleid zij wensen. Om dit signaal af te geven, is het noodzakelijk dat burgers kennis hebben van het werk van het Europees Parlement, de bezigheden van Europarlementariërs in de afgelopen periode en de voorstellen van Europarlementariërs voor de komende legislatuur. Burgers zijn echter grotendeels onwetend over Europa en hebben geen uitgekristalliseerde meningen over Europese integratie.¹ Dit maakt het extra belangrijk dat Europarlementariërs hun werk voldoende verantwoorden aan burgers. Hoe zouden ze dat het beste vorm kunnen geven? Via traditionele media of via modernere middelen?

Traditionele media

De hoeveelheid nieuws in Nederland over de Europese Unie is zeer beperkt. Er is alleen veel nieuws als er grote Europese gebeurtenissen plaatsvinden, maar daarbuiten is de media-aandacht nihil. Na grote gebeurtenissen verdwijnt de aandacht voor Europa weer snel naar de achtergrond.² Europa levert nieuws op bij verkiezingen en topontmoetingen. Vooral Europese verkiezingen zijn echter geen prominent thema en worden vaak maar beperkt verslagen. Reguliere werkweken in het Europees Parlement komen nauwelijks in het nieuws.³ Er is iets meer aandacht voor werkweken in Straatsburg, als er plenair beslissingen worden genomen, maar die toename is zeer beperkt.⁴

Correspondenten in Brussel zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de EU-berichtgeving. Zij bevinden zich het dichtst bij de Europese instellingen, die vaak als nieuwsbron fungeren. Een belangrijk probleem binnen hun werk is dat veel burgers weinig interesse hebben in Europa. Veel burgers kennen bovendien allerlei details over Europese besluitvorming niet. Verslaggeving over Europese thema's is daardoor al snel te moeilijk. Het werk van correspondenten wordt bepaald door de grote hoeveelheid informatie die ze krijgen en de vele gebeurtenissen die dagelijks gepland staan zoals vergaderingen, bijeenkomsten en persconferenties. Correspondenten moeten scherp kiezen welke bijeenkomsten ze wel en niet bezoeken. Het probleem hiervan is dat journalisten nauwelijks aan eigen onderzoekswerk toekomen. Nieuws over Europa is volgens henzelf weinig spectaculair, institutioneel, abstract en ingewikkeld.⁵

Een probleem voor correspondenten is dat veel van de aangeboden informatie die ze krijgen gelijk is aan de informatie die anderen krijgen. De informatie is openbaar voor iedereen beschikbaar en dus is er geen mogelijkheid hier unieke verhalen over te maken en met primeurs te komen. Hoewel het Europees Parlement zeer toegankelijk is voor journalisten, hangt het van het onderwerp af of dit interessant voor correspondenten is. Dit is vooral afhankelijk van de vraag of het Europees Parlement iets over een onderwerp te zeggen heeft. Europarlementariërs zijn zeer blij met aandacht van correspondenten, staan erg open voor gesprekken en het geven van extra achtergronden. De gebrekkige aandacht voor het Europees Parlement komt dus zeker niet door onwil van de Europarlementariërs.⁶

De beperkte aandacht voor Europees nieuws heeft dan ook een hele andere, duidelijk aanwijsbare oorzaak. De hoofdredactie is zeer bepalend of correspondenten nieuws daadwerkelijk geplaatst krijgen. Volgens de correspondenten is het de centrale redactie die bepaalt dat Europa vaak niet in het nieuws komt en niet belangrijk genoeg is. Dit is een continu gevecht tussen correspondenten en hoofdredactie. Waar correspondenten graag processen over een langere periode zouden willen verslaan, is de redactie alleen geïnteresseerd in de uiteindelijke beslissingen. Redacties geven schrijvende journalisten bijvoorbeeld altijd te weinig woorden om een goed artikel te kunnen schrijven, vinden de correspondenten. Met name bij populaire media wordt er heel weinig ruimte gegeven voor nieuws over Europa. Bij kwaliteitsmedia is dit iets beter. Het zijn dus de Nederlandse redacties die bepalend zijn voor de weinige aandacht voor Europa, simpelweg omdat ander nieuws belangrijker wordt gevonden.⁷

Sociale media

De laatste jaren zijn er veel alternatieven gekomen voor traditionele media. Blogs, Facebook en Twitter kwamen op en geven individuen en organisaties de mogelijkheid zichzelf te profileren en bekendheid te verwerven. Traditionele media zijn niet meer het enige middel om met de burger in contact te komen. Politici hebben dit inmiddels ook massaal ontdekt. De ene na de andere toepassing op het gebied van online media wordt door politici uitgeprobeerd in een poging het electoraat te bereiken.⁸ In tabel 1 staat een overzicht van de Nederlandse Europarlementariërs die via Facebook en Twitter proberen burgers te informeren over hun werk.

Europarlementariër	Partij	Twitter Volgers	Facebook Vind-ik-leuks
Wim van de Camp	CDA	12.731	-
Esther de Lange	CDA	4.177	826
Lambert van Nistelrooij	CDA	2.864	1.094
Ria Oomen-Ruijten	CDA	2.384	-
Corien Wortmann-Kool	CDA	2.680	-
Laurence Stassen	PVV	1.481	-
Lucas Hartong	PVV	1.235	-
Auke Zijlstra	PVV	-	-
Patricia van der Kammen	PVV	-	-
Daniel van der Stoep	ex-PVV	2.728	-
Thijs Berman	PvdA	4.757	2.142
Emine Bozkurt	PvdA	2.840	-
Judith Merkies	PvdA	3.852	192
Hans van Baalen	VVD	2.728	115
Jan Mulder	VVD	495	-
Toine Manders	ex-VVD	367	1.528
Sophie in 't Veld	D66	18.022	2.034
Gerben-Jan Gerbrandy	D66	4.524	926
Marietje Schaake	D66	23.333	5.307
Bas Eickhout	GroenLinks	7.002	1.506
Judith Sargentini	GroenLinks	6.628	2.492
Marije Cornelissen	GroenLinks	5.293	1.637
Dennis de Jong	SP	1.809	79
Kartika Liotard	ex-SP	-	-
Peter van Dalen	ChristenUnie	1.546	-
Bas Belder	SGP	1.170	-

Tabel 1: Europarlementariërs op sociale media (8 januari 2014)

Uit deze gegevens wordt direct duidelijk dat dit een kleinschalig fenomeen is. Waar televisieprogramma's honderdduizenden kijkers en landelijke kranten honderdduizenden lezers hebben, volgen maar heel weinig burgers Europarlementariërs op Facebook en Twitter. De meeste Europarlementariërs hebben meer dan duizend volgers, maar meer dan tienduizend is uitzonderlijk. Alleen Wim van de Camp, Sophie in 't Veld en Marietje Schaake halen deze aantallen. De rest blijft er ver bij achter.

Pleitbezorgers van sociale media stellen dat politici via deze media veel meer burgers kunnen bereiken dan op het eerste gezicht lijkt, om de eenvoudige reden dat burgers tweets opnieuw kunnen versturen en berichten van anderen op Facebook kunnen delen. Het directe aantal volgers of vrienden zegt dus relatief weinig, omdat via retweets en delen veel meer burgers te bereiken zijn. Uit de praktijk blijkt echter dat dit vooral theorie is. De meeste burgers retweeten tweets niet en delen berichten eveneens nauwelijks. Bij politieke berichten komt dit omdat burgers hun politieke voorkeur niet aan anderen willen opdringen.⁹ De kans dat Europarlementariërs via retweets en delen alsnog een groot publiek weten te bereiken is dus zeer klein vergeleken met traditionele media.

Omdat sociale media geheel werken op basis van de interesses van de gebruikers, komen veel burgers via deze media helemaal niet in aanraking met Europese politieke informatie. Als burgers niet uit zichzelf een Europarlementariër gaan volgen, zal er niet snel een bericht van die Europarlementariër in de timeline van de burger verschijnen. De selectie die hierbij optreedt is voorspelbaar: het zijn vooral politiek geïnteresseerde burgers die via sociale media worden geïnformeerd over politiek en niet burgers die geen politieke interesse of kennis hebben.¹⁰ Sociale media bereiken dus een klein en specifiek publiek en geen breed en algemeen publiek. Een betere vraag is: als burgers Europarlementariërs volgen, vindt er dan wel een goede verantwoording plaats?

Uit tabel 1 blijkt dat de meeste Europarlementariërs sociale media hebben gevonden als middel om boodschappen onder burgers te verspreiden. Dit enthousiasme is begrijpelijk. Politici hebben namelijk behoefte aan controle over hun eigen boodschap en de setting waarin die boodschap wordt getoond. Journalisten kunnen aan de haal gaan met de boodschap van een politicus, deze heel anders neerzetten dan de bedoeling was en zo de politicus in een lastig parket brengen. Het is handiger voor politici om zelf boodschappen uit te zenden, omdat ze dan volledige controle hebben over wat ze op welke manier en op welk moment zeggen.¹¹

Bij Europarlementariërs komt daar nog bij dat de media erg weinig aandacht voor Europese

politiek hebben. Europarlementariërs hebben dus moeite aandacht te krijgen voor hun boodschap en als ze hier al aandacht voor krijgen, is die onvoldoende om hun standpunt voldoende toe te lichten. Reportages over Europa zijn kort en volgens correspondenten zelfs te kort, om goed uit te leggen hoe het Europese politieke proces in zijn werk gaat.¹² Het is dus voordelig dat er online geen grenzen zijn in de hoeveelheid informatie die Europarlementariërs kunnen publiceren. Zo kunnen Europarlementariërs een poging doen hun werk meer dan ooit transparant te maken, al is dat voor een klein publiek.

Verantwoording

Als burgers bij Europese verkiezingen moeten stemmen, is er verantwoording nodig van het werk van Europarlementariërs. Hierbij lopen zij direct tegen het probleem aan dat nieuws over Europa schaars is en dat het werk van Europarlementariërs binnen Europese besluitvormingsprocessen sterk onderbelicht blijft. Sociale media zijn volgens pleitbezorgers een goed alternatief, maar hier zijn veel vraagtekens bij te stellen.

Het publiek van sociale media staat in geen verhouding tot dat van traditionele media. Het publiek van sociale media is bovendien sterk politiek geïnteresseerd terwijl verantwoording zou moeten plaatsvinden bij de hele bevolking. De kans dat burgers via sociale media in aanraking komen met Europese informatie is minimaal vergeleken met traditionele media. Bij traditionele media kunnen burgers immers niet alle informatie die ze ontvangen vooraf selecteren zodat ze ook geconfronteerd worden met thema's waar ze weinig interesse in hebben.

Maar misschien wel de belangrijkste vraag is wanneer er van adequate verantwoording sprake kan zijn. Bij traditionele media zijn er veel problemen met de interesse die redacteurs hebben om Europees nieuws te publiceren, maar als er nieuws gepubliceerd wordt, is er wel journalistieke controle geweest. Nieuws is gecontroleerd, bekeken en geverifieerd. De wereld van de sociale media is het tegenovergestelde. Europarlementariërs kunnen online alles beweren wat ze willen want er vindt geen controle plaats. Die controle is essentieel omdat het publiek weinig kennis van Europese politiek heeft. Het is daardoor makkelijk zowel voor- als tegenstanders van Europese integratie iets 'wijs te maken' over de prestaties van de eigen delegatie en die van andere Europarlementariërs.

Zonder journalistieke controle is verantwoording nauwelijks mogelijk. Europarlementariërs plaatsen alle verhalen die hen goed uitkomen en die passen bij hun eigen PR-

doelstellingen. Burgers kunnen zo wel geïnformeerd raken over wat Europarlementariërs doen, maar krijgen geen duiding of deze activiteiten zinvol zijn en hoe ze geëvalueerd moeten worden. Zonder aandacht van traditionele media verwordt verantwoording tot partijdige PR die burgers nauwelijks in staat stelt geïnformerder te kiezen bij de Europese verkiezingen. ■

Endnotes

- ¹ Saris, W.E. (1997): Public opinion about the EU can easily be swayed in different directions. *Acta Politica* 32 (4): 406-435.
- ² Ottevanger, M. & Van den Dijck, B. (2008): Journalisten: geen interesse op de redactie. In: Aalberts, C. (red.): *Altijd ver weg? De moeizame relatie tussen burgers en de Europese Unie*. (pp. 103-118). Diemen: AMB Press.
- ³ Aalberts, C. (2014): *Kunnen burgers de Europese Unie van koers laten veranderen?* Delft: Eburon.
- ⁴ Boomgaarden, H.; Vliegthart, R.; De Vreese, C.H. & Schuck, A.R.T. (2010): News on the move: exogenous events and news coverage of the European Union. *Journal of European Public Policy* 17 (4): 506-526.
- ⁵ Ottevanger & Van den Dijck, 2008.
- ⁶ Ottevanger & Van den Dijck, 2008.
- ⁷ Ottevanger & Van den Dijck, 2008.
- ⁸ Aalberts, C. & Kreijveld, M. (2011): *Veel gekwetter, weinig wol: de inzet van sociale media door overheid, politiek en burgers*. Den Haag: SDU.
- ⁹ Aalberts & Kreijveld, 2011.
- ¹⁰ Vaccari, C. (2013): *Digital politics in Western democracies: a comparative study*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ¹¹ Aalberts, C. & Molenbeek, M. (2014): *Mediarelaties en persvoorlichting: framen, pluggen en positioneren bij politiek en overheid*. Den Haag: Boom|Lemma.
- ¹² Ottevanger & Van den Dijck, 2008.



Towards a European citizenship education

Cécile Fournis

“Every right involves a responsibility”,¹ as the notion of European citizenship entitles a list of rights; the upcoming European elections in May 2014 are endorsing the European citizen with an implied “civic duty”, as their vote is now indirectly linked to the Union’s executive body, the European Commission. This new form of participation of the European citizen to the legislative branch of the European Union, raises the question whether nationals of member states are aware of the importance of their vote in the European Union?

A European Union voting right

Article 20 (2) (b) of the TFEU provides European citizens with the right to a universal direct vote to elect members of the European Parliament. This vote allows nationals of member states of taking part in influencing the legislative branch of the European Union. As European Parliamentary elections have always been a decisive process in the building of a European Union citizenship, the 2014 European elections will increase its legitimacy. For the first time: the president of the Commission will be elected by the Parliament, according to article 17(7) of the Treaty on the European Union (TEU). Therefore the nationals of member states will be able to indirectly influence the executive branch of the European Union by choosing their candidates for the Parliament. This legitimacy is reinforced by the co-decision procedure. This co-decision mechanism, found in article 294 of the TFEU, obliges the Council and the Parliament to adopt legislative acts jointly. Under the Lisbon Treaty, this co-decision procedure has been extended to even more areas of law such as the area of freedom, security and justice. Therefore the influence of the Parliament has grown stronger in representing nationals of member states.

The most significant right introduced by the Lisbon Treaty, for European citizens, is the ‘citizen initiative procedure’ provided by article 10(3) of the TEU. This procedure enables nationals of member states to directly participate in the legislative procedure. The requirements for such a procedure are found in article 11 of the TEU: participation of “not less than one million citizens who are nationals of a significant number of member states may take the initiative of inviting the European Commission, within the

framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties". This article provides for two requirements: a certain number of participants from the member states and the approval of the Commission; if these requirements are high they can nevertheless be reached if known how to be used.

The right to vote: a 'civic duty'

The broadening of the list of subject matters covered by the co-decision procedure and the existence of the instrument regarding a 'European citizen initiative' will not only increase the legitimacy of European Union institutions, but will also enforce the idea that the European Union has an organization leaning towards the 'classic model of democracy'. Also this evolution in European legislative procedures will give a new dimension to European Union citizenship. The classic model of democracy² is defined as the participation of the citizens in the legislative process by voting, and the executive branch being a representation of the assembly of its national citizens. The changes introduced by the Lisbon treaty embrace this classic model of democracy and give a meaning to European citizenship. In a classic model of democracy, citizenship involves rights and duties. Could this new dimension of European citizenship not only involve rights but also imply a 'civic duty'? Civic duties can take many forms, but what is common to all member states is the duty to vote. In some countries such as Belgium or Luxembourg it is even mandatory.

According to the post-electorate survey of the 2009 European elections, the main reason given by 47% of the participants in the European Parliament elections is that it is their duty as citizens to vote. If nationals see voting as a civic duty, it would explain why the participation of voters has been decreasing since the creation of the European Union, the nationals of member states simply don't see a 'civic duty' attached to European citizenship. Hence the European Union should take this into consideration by creating a sentiment of 'civic duty' for the European elections.

The low participation of nationals in the European Union maybe can also be explained by the lack of information and knowledge of European institutions by the voters. A good example are the negative results in the national referenda in France and The Netherlands concerning the adoption of the Constitutional Treaty for Europe in 2005.³ The rejection of the Constitutional Treaty by these national electorates was often solemnly based on the wording of the text itself because of the use of the term 'Constitution' in the treaty. This created fear among nationals of member states that

the European Union is becoming a super state, and a threat to the sovereignty of their country. This skepticism was increased with the passing of the Lisbon Treaty without a national referendum in member states, which was perceived as a threat to their democratic rights. Nevertheless, if they would have been informed properly about this Treaty, they would have probably realized that the changes introduced were increasing their rights as European citizens. Therefore, the European Union needs to come up with a solution if it wishes to achieve its goal to create an active participation of its citizens.

'European citizenship education'

According to Professor Milet the appropriation of the right to vote can only be achieved if the 'entire community feels involved'⁴ and through a slow process of learning to be a citizen. Many solutions and mechanisms have been provided by member states within their own national systems such as referendums, public opinion polls, and citizenship education. Therefore a project that could be introduced and created at the Union level is a "European citizenship education" that would have to be implemented in national schools by member states. According to Eurydice, an information system belonging to EACEA,⁵ in its 2009 report on citizenship education in Europe, national citizenship education is mandatory and exists in each member state.

Whereas pupils are required to learn about national citizenship in every member state, the method of assessment varies from a country to another. For example, in France there even exists an external assessment of citizenship outside of schools. In order to acquire your voting card or other privileges, such as being able to pass the high school exit exam or drivers license, you must have your JDC ("Journée d'appel à la Défense et la Citoyenneté"). The JDC, which translates to 'day of defense and citizenship', is a mandatory day, for all 16 year's old or older individuals acquiring citizenship, where they have to be educated on their rights and duties as citizens. This is complementary to 'citizenship education' classes given throughout their entire pupil schooling.

According to the Commission, as mentioned in the Eurydice report, 'citizenship education refers to school education for young people, which seeks to ensure that they become active and responsible citizens capable of contributing to the development and well being of the society in which they live. Citizenship education is normally meant to guide pupils towards (a) political literacy, (b) critical thinking and the development of certain attitudes and values and (c) active participation'. As one of

the goals of the European Union is to create active participation among national electorates to European Parliamentary elections, it could be achieved through a European citizenship education.

Implementing a European citizenship education

Since each member state has its own form and system of citizenship education, integrating a European one into the already existing national one should be very simple to implement. Nevertheless this would require the European Union to invest in education of not only nationals of member States but also in competent instructors. This idea is reinforced by the fact that European citizenship can only be acquired through the possession of the nationality of a member states, it seems only natural that national citizenship education would be extended so far as teaching about European citizenship and not only the national one. This would create a better identification of national electorates to a European citizenship, as they would have a better understanding of the functioning of the European Union leading them to be able to participate actively in the elections.

The Lisbon Treaty has given European citizens a stronger method of participating in the legislative process by introducing ‘citizenship initiative procedure’; this makes the European Union evolve towards a traditional democratic model that can no longer be ignored by national governments. As more rights are given to European citizens, it should imply in a sense that they are given more responsibilities, therefore leading to the creation of a ‘European civic duty’. The Union must also face that with its growth and fast evolution, it has become a very complex organization for the national electorates. In order to legitimize the notion of a citizenship under the Lisbon Treaty the Union has to acknowledge that the use of a voting right is a long process that must be learned. This progressive electoral learning can be reached through citizenship education, as it is already applied by member states for national citizenship. The creation therefore of a European citizenship education is crucial to the existence and growth of the European Union and a solution to decrease the apparition of euro-skepticism. ■

Endnotes

- ¹ John Davison Rockefeller Junior.
- ² Held, D. (2006): *Models of Democracy* (third edition). Cambridge: Polity.
- ³ Foster, N. (2008): *EU Law directions*. Oxford: Oxford University Press.
- ⁴ Milet, M. (2009): *La démocratie en Europe: trajectoires et enjeux*. Paris: Ellipses.
- ⁵ The Education, Audiovisual and Culture Executive body of the European Commission.



English summaries

The European Elections 2014: The relation between citizens and the European Union

Chris Koppe

The European elections represent an excellent opportunity to reflect upon the European Union's relationship with its citizens. The premise of this article is that the relationship between the European Union and its citizens is defined by the concept of European citizenship, hence, the importance of this concept. We discuss the origins of the concept of European citizenship and its entry into the Treaties. Furthermore we elaborate upon the rights and obligations, derived from the concept of European citizenship and Directive 2004/38/EC. However, the challenges of the European Union posed by the free movement rights must not be overlooked. In addition, we canvass the rights EU citizens enjoy allowing them to participate in the political life of the European Union. Finally, this article outlines the tools EU citizens can utilize to influence European policy. If EU citizens understand and acknowledge these rights, they would then feel compelled to cast their vote on Thursday 22 May 2014.

European Integration: Too much Economics and Politics! Not Enough Culture and Spirit!

Margriet Krijtenburg

With the European Union in crisis and struggling to maintain unity, there has never been a better time to look into the beginnings of the European unification process. This article examines eurosceptics and europhiles, while exploring Robert Schuman's original vision of a unified Europe. Indeed Robert Schuman was the main architect of European unification. Schuman considered Europe's spiritual and cultural heritage to be the essential motive for European unification. Schuman advocated integration in small steps - taking into account basic human psychology. For that reason he believed that the process of unification would take several generations to accomplish. National interests were to be safeguarded as much as possible, provided they did not go against common European interests. Schuman's vision provides a refreshing view on current European society. It provides insights into the origins of the European Union's current problems and offers a frame of reference upon which solutions can be built.

Explaining Cooperation within the European Union

Jaap de Zwaan

In order to cope with the current global challenges, the European Union framework is appropriate. The objectives and the direction of the cooperation between the European member states play a determinant role in the European Union's integration process. Supranational procedures are the instruments, nothing more and nothing less, permitting the European Union to implement the objectives set out by the member states themselves within the European treaties. Supranational decision-making underpins the democratic character, the efficiency and the effectiveness of the overall European integration process. This must be explained to the European citizen. This is the primary responsibility of the member states. Therefore, from a point of view of substance, it is in the interest of citizens to cast their vote in the European Parliament elections. Politicians bear the responsibility to begin work informing citizens of the relevance of EU cooperation. Time is short! The deadline until the end of May 2014 is approaching. There is no time to loose!

The European Union's Democratic Deficit Myth

Roeland Audeaerde

The European Union is often criticized as undemocratic: indeed it is said to suffer from a chronic democratic deficit. This criticism is unjustified. The European Union fully meets the seven criteria that Robert Dahl, the world's leading expert on democracy, formulated to define democracies. Judging Europe on those seven criteria, all EU institutions appear democratically legitimate. But is the European Union sufficiently democratic? The answer to this question depends upon how high one raises the democratic bar. Those who criticize the EU for being insufficiently democratic often put the bar unrealistically high. The lack of realism largely stems from alternative approaches of democracy, such as classical republicanism. Unfortunately classical republicanism is almost impossible to realize in an EU comprising 500 million citizens. Through a failure to critically assess alternative approaches, Europhiles inadvertently reinforce the growing chorus of Eurosceptics. The rising tide of Euroscepticism is further strengthened by national politicians who blame 'Brussels' for unpopular decisions. At the same time, those national politicians choose to overlook the fact that they themselves often contribute actively to much of the decision-making in Brussels. In their discourse, national politicians tend to privilege the supranational dimension of the

EU ('a European super state') over its intergovernmental dimension, whose importance is continuously growing. Although national politicians are increasingly at the helm of the European federation, politics practiced at a purely national level is becoming increasingly irrelevant. Decision-making is increasingly shifting to the federal level. The growing de facto irrelevance of national politics is at odds with the ongoing popular perception that politics is mainly made in national political arenas, such as the national government and parliament. By ceaselessly feeding these misperceptions, national politicians and the media reinforce the deception of citizens regarding politics in general and European politics in particular.

Towards a European Public Sphere?

Santino Lo Bianco

Over time, numerous forms of institutional and procedural arrangements have been introduced to mitigate the European Union's so-called democratic deficit. From an institutional point of view there are good grounds to claim that the democratic quality of the European Union has considerably improved. However, for all the institutional engineering, the European Union continues to face serious problems with its legitimacy. In terms of both participatory politics, or identification and adoption of political choices ('input legitimacy'), and performance of government ('output legitimacy'), legitimacy of the European Union is currently constrained by a lack of collective identity at European level. This paper argues that, instead of only promoting institutional reform, a significant share of the effort needs to be redirected towards the shaping of a so-called 'European public sphere.' This European public sphere will enable political parties and media to facilitate European-wide political rivalry and opinion formation. In turn this will allow citizens to identify common interests and to take sides in political contests at European level.

European elections: national politics lost in Europe

Paul Shotton

Since the first European elections in 1979 voter turnout has experienced a ceaseless downward trend with voters increasingly opting not to exercise their democratic right to vote. Europe has grown in terms of member states, but more importantly in terms of powers. European citizens have lost faith in the added value of Europe and

the importance of exercising their right to vote in European elections. A new breed of Eurosceptic parties has fed-off and nourished this rising Euroscepticism. All this at a time of heightened global, European and national economic and political crisis. Core European values of equality are being brought into question. European solidarity is under threat, however it is not all bad news for pro-Europeans. The European canvas is largely dominated by Eurosceptic political rhetoric. At the same time we see member states corralled by common problems towards greater collaboration and thus further European integration. Indeed this makes for a contradictory political climate in which to hold a European election. We must consider the declining relevance of the traditional national political party. Politicians are increasingly seen as a self-serving elite suffering from moral and, in certain cases, financial corruption. European youth, seem disengaged from traditional politics and thus elections. However European youth are not apathetic. Quite the opposite they have become disillusioned with traditional politics and moved towards a new approach to political change. What does this context mean for the upcoming European elections? What does this mean for the legitimacy of these elections? What do we expect from Europe, from its leaders, in order for its legitimacy and that of its electoral process to be guaranteed? This essay will explore these issues, question and potential solutions.

Media Provide few Opportunities for MEP Accountability

Chris Aalberts

In order to vote, citizens require knowledge of the European Parliament's work; the accomplishments of MEPs as well as the proposals of MEPs for the ongoing legislation. MEPs must be accountable to citizens. Brussels media correspondents are responsible for the bulk of the European Union's news coverage. However, the amount of coverage on the European Parliament remains disappointing. Editorial boards tend to find EU news boring and inaccessible. An alternative has emerged in recent years: Social media now provides MEPs with a direct connection to citizens. However, MEPs have few followers on Twitter and Facebook and these followers seldom share MEP content with others. In addition, their social media audiences, while very interested in politics, are not representative of the European population. Traditional media remains the best means through which to inform the electorate about the European Parliament. Traditional media's audience remains relatively broad and its output is more accurate. MEPs primarily use social media to provide information that suits their public relations objectives. Through social media, citizens can become more informed about what MEPs

do. However social media affords one-sided information of dubious quality. Without more attention from traditional media, MEP accountability risks degenerating into partisan public relations.

Towards a European citizenship education

Cécile Fournis

The Lisbon Treaty has given European citizens a stronger method of participating in the legislative process by introducing 'citizenship initiative procedure'; this makes the European Union evolve towards a traditional democratic model that can no longer be ignored by national governments. As more rights are given to European citizens, it should imply in a sense that they are given more responsibilities, therefore leading to the creation of a 'European civic duty'. The Union must also face that with its growth and fast evolution, it has become a very complex organization for the national electorates. In order to legitimize the notion of a citizenship under the Lisbon Treaty the Union has to acknowledge that the use of a voting right is a long process that must be learned. This progressive electoral learning can be reached through citizenship education, as it is already applied by member states for national citizenship. The creation therefore of a European citizenship education is crucial to the existence and growth of the European Union and a solution to decrease the apparition of euro-skepticism.



Over de auteurs

Chris Aalberts is docent en onderzoeker politieke communicatie. Hij werkt aan De Haagse Hogeschool en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij schreef boeken over o.a. de achterban van Geert Wilders, sociale media en spindoctoring. Zijn blogs verschijnen onder andere bij ThePostOnline.nl.

Roeland Audenaerde is docent bij de opleiding International Public Management en onderzoeker in de kenniskring Europese Integratie, beide aan De Haagse Hogeschool. Hij is gepromoveerd op de Franse conservatieve denker Louis de Bonald, maar verricht ook beleidsonderzoek en onderzoek naar peacebuilding.

Cécile Fournis is student internationaal en Europees recht aan De Haagse Hogeschool.

Chris Koppe is docent bij de vakgroep Europees/Internationaal Recht van de opleiding HBO-rechten van De Haagse Hogeschool. In zijn onderzoek staat de relatie centraal tussen het Europees recht en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens met betrekking tot haatzaaien.

Santino Lo Bianco is docent Europees recht bij de opleiding HBO-rechten van De Haagse Hogeschool. Hij legt de laatste hand aan een proefschrift over de oorzaken van de beleidswijzigingen op het gebied van Europese politie en justitie samenwerking en het strafrecht.

Margriet Krijtenburg is docent Spaans en persoonlijk leiderschap bij de opleiding Europese Studies van De Haagse Hogeschool. Zij promoveerde in 2012 op een biografie over Robert Schuman. Zij werkt momenteel aan verschillende nieuwe publicaties op basis van haar proefschrift.

Paul Shotton werkt aan De Haagse Hogeschool bij de opleiding Europese Studies. Hij promoveerde op het terrein van public affairs. Zijn onderzoek gaat over de manier waarop belangenbehartiging binnen Europese instellingen plaatsvindt, en met name op de rol van sociale media binnen public affairs.

Jaap de Zwaan is lector European integration aan De Haagse Hogeschool. Hij is tevens hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarvoor doorliep hij een lange carrière in de Europese diplomatie en was hij directeur van instituut Clingendael.

