



Leden van het Europese Parlement stemmen over het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Straatsburg, 14 september 2022.

‘EUROPA’S DEMOCRATIE IS GEEN HORRORVERHAAL’

DEMOCRATIE

Een democratisch tekort? Christine Neuhold spreekt liever van ‘een democratische uitdaging’ voor de Europese politiek. ‘Met “tekort” wordt het meteen in de richting van een halfleeg glas geframed. Dan wordt het heel lastig om nog positieve punten te zien.’ En de hoogleraar EU Democratic Governance aan de Universiteit Maastricht (UM) kijkt vooral met verwondering en bewondering naar de werking van het experiment EU. ‘Kan en moet het op sommige vlakken beter? Ja.’

Door Paul van der Steen

Neuhold werkt in Maastricht, woont in Brussel, maar haar wortels liggen in de hoofdstad van Oostenrijk. Twintig jaar geleden kwam ze naar de UM om de bachelor Europese Studies mee op te zetten. Die is inmiddels al jaren een succes.

‘Ik vergelijk de Europese Unie altijd graag met een boom’, zegt Neuhold. ‘De Europese verdragen zijn de zaadjes op basis waarvan de boom verder kan groeien, zich kan vertakken. Op andere momenten kan snoeiwerk zinnig zijn.’ In Neuholds ogen komt het aan op een zorgvuldige balans tussen democratie, technocratie en efficiency. ‘Wie inhoudelijk wil zijn, ontkomt niet aan een zekere technocratie. Maar als dat door dreigt te slaan, moet het parlement zich terugvechten. Bij te veel efficiency komt de democratie eveneens in de knel. Alle nadruk op democratie gaat weer ten koste van inhoud en snelheid.’

Als voorbeeld noemt Neuhold het monetaire terrein waar ingrijpende beslissingen worden genomen. ‘Inhoudelijk is het heel technisch. Dus is het idee: we betrekken het Europees Parlement er niet te veel bij. Nationale parlementen hebben eveneens iets te zeggen op dit gebied, maar op een nogal complexe en omslachtige manier. Dat maakt het moeilijk om door te bijten, daar echt gebruik van te maken. Dat moet beter. Anders gebeurt structureel iets dat min of meer vergelijkbaar is met de situatie na het uitbreken van de coronapandemie in 2020. Toen kreeg de uitvoerende macht in de lidstaten opeens veel macht en trok die heel grote bedragen uit, terwijl de controlerende parlementen – alleen al omdat ze om gezondheidsredenen niet

bij elkaar konden komen – niet veel te zeggen hadden.’

‘Veel bediscussieerd zijn ook de driehoeks-overleggen die het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad met elkaar hebben, de zogenaamde triloog. De Commissie komt met wetsvoorstellen. De uitwerking van die Europese wetten vindt plaats in die driehoeksoverleggen. De beslissingen daar onttrekken zich aan het publieke oog, ze worden genomen achter gesloten deuren. Door de complexiteit van de onderwerpen zou het moeilijk zijn om met volledige openbaarheid tot besluiten te komen. Toch zou betere informatievoorziening naar buiten toe, meer inzicht geven in de processen, wel helpen.’

VETO

Tijdens de Conferentie over Toekomst van Europa (2021-2022), waarbij burgers uit de lidstaten de kans kregen om prioriteiten voor de EU te noemen, werd geopperd om het Europees Parlement recht van initiatief te geven. ‘Dat is een goed idee. Nu kan alleen de Europese Commissie zelf met wetsvoorstellen komen en kan de volksvertegenwoordiging alleen goedkeuren, afkeuren en bijstellen. Dat laatste doen ze overi-

‘Emotie is een niet te onderschatten factor’

gens in extreme mate. Het parlement heeft van nature de neiging om haar bevoegdheden zover mogelijk op te rekken. Op het voorstel van de Nederlandse Eurocommissaris Frits Bolkestein om het dienstenverkeer te liberaliseren kwamen destijds zo'n zestienhonderd amendementen vanuit het parlement. Als je daar goed naar kijkt, bleef er van het oorspronkelijke voorstel niet veel over.'

Het Europees Parlement heeft enige zeggenschap in wie voorzitter van de Europese Commissie mag worden. Maar bij de stoelendans rond functies die eraan vooraf gaat kan het zomaar gebeuren dat voorbij wordt gegaan aan de favoriete kandidaten van het Parlement. 'Ook daar is verbetering mogelijk', ziet Neuhold.

Dat in de Europese Raad lidstaten op sommige onderwerpen hun veto kunnen uitspreken, zou je als ondemocratisch kunnen beschouwen. Eén lidstaat kan dan voor de wil van alle andere landen gaan liggen. Neuhold pleit voor anders kijken naar zulk overleg. Hoe in zulke omstandigheden overeenstemming wordt bereikt, als het ware wordt geboetseerd, heeft ook iets magisch. 'Wie het negatief wil zien, noemt het compromissen van de laagste noemer. Het betekent echter dat met de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt gekeken naar praktische bezwaren en minderheidstandpunten. Dat heeft iets enorm democratisch. Nederland is bijvoorbeeld erg voor elektrische auto's, omdat er al een heleboel oplaadpunten zijn en die anders relatief makkelijk kunnen worden verwezenlijkt. Maar je kunt je voorstellen dat dat in veel grotere, dunbevolktere landen lastiger ligt. Daar wordt nu rekening mee gehouden.'

Om duidelijk te maken dat in het Europees Parlement ook echt politiek wordt gemaakt langs Europese lijnen pleit Neuhold ervoor om nu echt werk te gaan maken van transnationale kieslijsten, waarbij je als Nederlander ook op bijvoorbeeld een Duitse kandidaat-Europarlementariër zou kunnen stemmen. 'Mensen denken mis-



Demonstratie tegen de inperking van LHBTI-rechten in Polen. Brussel, 19 augustus 2020.

schien dat alle Nederlanders bij elkaar zitten. Maar nee. Nationaliteiten vallen binnen het Parlement grotendeels weg. Volksvertegenwoordigers zijn verdeeld over de verschillende politieke groepen. En toch gaan de campagnes vaak heel erg over de nationale onderwerpen.'

In 2019 zou al worden geëxperimenteerd worden met twee uit te brengen stemmen, een op de gebruikelijke en een op de transnationale lijsten. 'Dat liep spaak door veel debat en koudwatervrees. Toch zou het goed zijn om in het diepe te springen en het te proberen. Werkt het? Hoeveel mensen stemmen voor die transnationale lijsten? Welke politici gaan daarop staan? Hoe gaan die campagnevoeren en gaan mensen begrijpen waar het over gaat? Ga het gewoon aan en leer ervan.'

TERUGVAL

Het vermeende democratische tekort is tegenwoordig niet meer het meest heikelste punt in debatten over de EU. Inmiddels loert een groter gevaar, dat van democratische terugval. In sommige lidstaten vertonen regeringen autoritaire neigingen en pakten ze de vrije pers en de onafhankelijke rechtspraak aan. 'Daar dient Europa hard tegen op te treden', vindt Neuhold. 'De

'Met de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt gekeken naar bezwaren en minderheidstandpunten'

eerste bepaling in de Criteria van Kopenhagen, de basisvoorwaarden voor kandidaat-lidstaten om in aanmerking te komen voor het EU-lidmaatschap, luidt dat een land stabiele instellingen moet hebben die de democratie, de rechtstaat, de mensenrechten en de minderheden moeten respecteren.'

De Oostenrijkse herinnert zich goed hoe de internationale gemeenschap aan het begin van dit millennium reageerde op de eerste regeringsdeelname van de rechts populistische Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) in haar land. In Nederland ontstond discussie over wel of niet skiën en over de jaarlijkse wintersportvakantie van koningin Beatrix in Lech. EU-landen beperkten de politieke en diplomatieke contacten en steunden niet langer Oostenrijkse kandidaten voor internationale posten. 'Dat waren krachtige signalen. Heel begrijpelijk, want ik was zelf net zo goed geschokt.'

Het Europees Parlement en de Europese Commissie ondernamen recent stappen tegen Polen en Hongarije, 'maar niet alle. Het probleem zit trouwens vooral ook bij de Raad. Het kan heel goed dat lidstaten dwarsliggen op bepaalde voor hen belangrijke beleidsterreinen. Het wordt anders, als ze structureel saboteren, vetoën om het vetoën, simpelweg omdat ze de verdere integratie in de weg willen zitten.'

Tegelijkertijd is een goede democratie – Neuhold slaakt een diepe zucht – de canon van verschillende stemmen. 'Dat betekent dat je iemand niet te snel moet uitsluiten vanwege een afwijkende mening. Al wordt het anders als democratische waarden en het elementaire fatsoen, waar de EU voor hoort te staan, met voeten worden getreden.'

Draagvlak voor Europa ontstaat niet alleen door voldoende democratische waarborgen. Emotie is een niet te onderschatten factor. 'Er bestaan veel beelden over de EU, sommige onrecht. Bijvoorbeeld dat Brussel een enorme, machtshongerige bureaucratie zou kennen. Ter-

wijl onderzoek aantoonde dat het aantal ambtenaren in vergelijking met nationale overheden juist meevalt.' Brussel is bovendien ver weg, voelt op zijn minst ver weg. Daar waar mensen in de regio in een relatief klein land als Nederland al een grote afstand ervaren tot hun bestuurders in Den Haag, ontstaat al snel het idee dat ze in Europa helemaal over de hoofden van de burger heen regeren.

Neuhold onderschrijft het belang van het aankweken van gevoel voor het Europese project. 'Door reizen. Leren begrijpen wat het betekent om te leven in een multiculturele samenleving, een multicultureel samenwerkingsverband. Onderwijs kan het allermeest betekenen.' Daarna lachend: 'En nu ga jij natuurlijk zeggen dat ik dat als hoogleraar Europese Studies moet zeggen. Maar ik denk echt dat het zo is.' Let wel, benadrukt Neuhold, gevoel krijgen bij gaat niet over indoctrinatie. 'Wel over begrijpen wat er aan de hand is. Door dat begrip volgt het gevoel. Ook door het inzicht hoe ingenieus het allemaal in elkaar steekt. Want dat vind ik. Zoveel verschillende stand- en gezichtspunten en toch tot resultaten komen.'

Onlangs nam de hoogleraar deel aan een simulatiespel in Brussel. Zelf mocht ze als Oostenrijkse de Nederlandse delegatie leiden, die bestond uit zes studenten uit alle hoeken van Europa. 'Door daar twee dagen lang zogenaamd namens Nederland te onderhandelen met anderen en tot compromissen te komen, hebben ze gevoel voor Europa gekregen.'

Dat uitleggen en leren doorzien kan volgens haar ook op andere onderwijsniveaus. 'Laten zien dat Europese samenwerking geen louter rooskleurige liefdesgeschiedenis is maar ook geen afschrikwekkend horrorverhaal. Wel inzicht geven in hoe wat werkt en niet werkt en in hoe ingenieus het al bij al toch in elkaar steekt. Want dat doet het. Leerlingen en studenten gaan uiteindelijk leven en werken en dat gevoel en begrip delen. Dan druppelt het vanzelf door.' ●



CV

Christine Neuhold is hoogleraar *European Democratic Governance* aan de Universiteit van Maastricht, waar zij ook decaan is van de faculteit Cultuur- en Maatschappijwetenschappen. Neuhold maakte deel uit van meer dan tien internationale onderzoeksprojecten van de Europese Unie. Haar onderzoek richt zich vooral op de rol van parlementen in de EU en de samenwerking tussen Europese instituten.