Europese verkiezingen voor – nog steeds – een schijnparlement

30.04.2024 von Andreas Wehr

Andreas Wehr is jurist en publicist. Hij is mede-oprichter van het Marx-Engels Zentrum in Berlijn. Zijn artikel verscheen op 7 maart op zijn persoonlijke blog. We kregen toelating tot vertaling en publicatie, waarvoor dank.

De Europese Unie (EU) grijpt steeds dieper in in het leven van haar burgers. Ontstaan als een economische gemeenschap die als doel had een douane-unie en een onbeperkte interne markt te creëren, is die constructie al lang gemuteerd in een entiteit die zich aanmatigt steeds meer gebieden van het sociale leven in de lidstaten te reguleren. Het corpus van gemeenschappelijke rechtshandelingen, het zogenaamde *acquis communautaire*, dat in 60 jaar is gegroeid, omvat nu duizenden richtlijnen, verordeningen en besluiten naast de verdragen zelf. De Europese Unie heeft haar eigen begroting, een Hof van Justitie en een Rekenkamer, evenals de gemeenschappelijke munt, de euro, die het betaalmiddel is in 20 van de 27 lidstaten.

De EU heeft ook haar eigen parlement. De vertegenwoordigers worden elke vijf jaar rechtstreeks door de burgers gekozen. Dit zal opnieuw gebeuren in juni 2024. Voorstanders van de EU maken zich echter ook zorgen, omdat er vaak aanzienlijk minder mensen deelnemen aan de Europese verkiezingen dan aan de nationale. In heel Europa was dat in 2019 iets meer dan 50 procent. In Duitsland was de opkomst 61,4 procent, wat hoger was dan bij de vier voorgaande Europese verkiezingen. Maar vergeleken met de Bondsdagverkiezingen in september 2021, waaraan 76,4 procent deelnam, was het nog steeds erg laag.

“Een façade zonder inhoud erachter” – Over het einde van het ‘Spitzenkandidat’ model

Om het wijdverbreide gebrek aan belangstelling voor de verkiezingen voor het Europees Parlement tegen te gaan, stelden de verschillende politieke stromingen in 2014 voor het eerst ‘Spitzenkandidaten’ [1] voor. Deze zouden ook kandidaat zijn voor het ambt van voorzitter van de Europese Commissie. Op deze manier probeerden ze de indruk te wekken dat de verkiezingen echt over iets belangrijks gingen. Burgers moesten geloven dat ze met hun stem de richting van de EU konden bepalen.

Deze kunstmatig geënsceneerde verkiezingscampagne in 2014 – vooral tussen Martin Schulz, de sociaaldemocratische kandidaat, en de conservatieve kandidaat Jean-Claude Juncker – interesseerde echter maar weinig mensen, omdat beiden klassieke vertegenwoordigers waren van de Europese politieke kaste, die het over bijna alle kwesties eens is. De staatshoofden en regeringsleiders die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de keuze van de voorzitter van de Commissie lieten zich door dit manoeuvre niet imponeren. Ze maakten al vlug duidelijk dat ze niet van plan waren zich door

deze personeelskwestie gebonden te voelen. Ze wilden alleen ‘rekening houden’ met de resultaten van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Juncker werd vervolgens voorzitter van de Commissie, zoals de meerderheid van de staatshoofden en regeringsleiders al voor de verkiezingen had aangekondigd. Omdat Junckers partij, de conservatieve Europese Volkspartij, voor lag bij de verkiezingen, leek het erop dat Juncker de verkiezingen had gewonnen en daarom Commissievoorzitter werd. In werkelijkheid had hij zich echter helemaal niet kandidaat gesteld voor het Parlement.

Omdat het Spitzenkandidatenmodel in 2014 al betekenisloos was gebleken voor de benoeming van de voorzitter van de Commissie, besloten sommige Europese partijen om bij de verkiezingen van 2019 niet opnieuw kandidaten voor te dragen voor het ambt van voorzitter van de Commissie. Alleen de Partij van Europese Sociaaldemocraten (PES) en de Europese Volkspartij (EVP) voerden zo’n campagne met de Nederlandse sociaaldemocraat Frans Timmermans en de Duitse christendemocraat Manfred Weber. Maar zelfs in hun thuislanden trok bijna niemand er zich iets van aan. En in de andere lidstaten bleven de twee vrijwel onbekend, met hun namen alleen op de stembiljetten in respectievelijk Nederland en de Duitse deelstaat Beieren.

Geconfronteerd met de machtsaanspraak van de ‘winnaar van de verkiezingen’ Manfred Weber van de EVP, een politicus wiens activiteiten tot het Europees Parlement beperkt zijn, lieten de regeringsleiders zich de kans niet ontnemen om de selectie in eigen hand te nemen. Weber werd afgewezen op aandringen van de Franse president Emmanuel Macron. Macron speelde uiteindelijk de spelbreker door de toenmalige Duitse minister van Defensie Ursula von der Leyen voor te dragen voor de post. Het was dus niet de Spitzenkandidat Weber die hoofd van de Commissie werd, maar een politicus die geen rol had gespeeld in de verkiezingscampagne voor het Europees Parlement.

Nu, vijf jaar later, is het Spitzenkandidatenprincipe stilzwijgend van tafel geveegd voor de komende verkiezingen in juni 2024; er is geen andere manier om het gedrag van de CDU/CSU te begrijpen. De CDU/CSU-partijen hadden de huidige Commissievoorzitter von der Leyen al in februari 2024 voorgedragen als kandidaat voor het nieuwe Commissievoorzitterschap dat in november moet worden ingevuld. De andere in de EVP vertegenwoordigde partijen volgden de Duitsers op hun partijcongres in Boekarest op 7 maart 2024. Omdat von der Leyen zich echter nergens kandidaat stelt voor het Europees Parlement, is ze niet de belangrijkste kandidaat op een EVP-lijst voor de verkiezingen. In plaats daarvan heeft von der Leyen zich tijdens haar ambtstermijn verzekerd van de steun van de meeste regeringsleiders van de EU-lidstaten voor haar hernieuwde kandidatuur door middel van handig cliëntelisme, ongeacht of de regeringsleiders lid zijn van een conservatieve, liberale of sociaaldemocratische partij. Zelfs de Italiaanse premier Georgia Meloni, lid van de neofascistische partij Fratelli d’Italia, sprak zich voor haar uit. Uiteindelijk is het de houding van de regeringsleiders, en van hen alleen die telt.

Op 22 februari 2024 beschreef de Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) het “Spitzenkandidatenmodel” als niets meer dan “een façade zonder inhoud erachter”. Op dezelfde dag schreef het nieuwsportaal *Lost in Europe*: “De Europese verkiezingen zijn zo goed als voorbij. Nog voordat één kiezer zijn stem heeft uitgebracht, is Commissievoorzitter von der Leyen al zeker van een tweede ambtstermijn. Ze hoeft zich niet eens verkiesbaar te stellen.”

Wie maakt de wetten van de Unie?

Niet alleen heeft het Europees Parlement niet het recht om de voorzitter van de Commissie en dus

het hoofd van de uitvoerende macht van de EU te benoemen, het heeft ook geen initiatiefrecht, wat betekent dat het geen wetten van zijn leden kan voorstellen. Het heeft zelfs niet het recht om te eisen dat de richtlijnen en verordeningen die het zelf heeft helpen aannemen, worden herzien of ingetrokken.

De positie van het Parlement in wetgevingszaken is dus zwak tengevolge van de bepalingen van de EU-Verdragen. Het is niet eens bevoegd om zijn eigen zaken te regelen. Het is bijvoorbeeld niet bevoegd om te beslissen waar het Parlement wil vergaderen. De onzinnige en kostbare verdeling in twee parlementaire zetels in Brussel en Straatsburg kan niet worden opgeheven door een resolutie, omdat dit is vastgelegd in de Verdragen.

Er wordt nu gezegd dat het Parlement weliswaar geen initiatiefrecht heeft, maar in het wetgevingsproces op zijn minst op gelijke voet staat met de Raad. En inderdaad, sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, delen beide instellingen dit recht. De medebeslissingsprocedure is op vrijwel alle beleidsterreinen opgewaardeerd tot de gewone wetgevingsprocedure.

Maar hoe zit deze medebeslissingsprocedure van meer nabij bekeken in elkaar? Volgens het Verdrag bestaat deze uit drie fasen. In de eerste twee is het de bedoeling om compromissen te bereiken tussen de twee wetgevende organen, de Raad en het Parlement. Als er geen overeenstemming wordt bereikt, heeft het Parlement het recht om in de derde fase zijn wil op te leggen aan de Commissie en de Raad. Hiervoor is echter een absolute meerderheid van de gekozen vertegenwoordigers nodig. Een dergelijke meerderheid is echter uiterst moeilijk te bereiken in het gefragmenteerde Europees parlement, dat traditioneel bestaat uit een groot aantal grotere en kleinere fracties. Zelfs om een gewone meerderheid te behalen, moeten minstens drie en vaak zelfs vier fracties samenwerken. Onder deze omstandigheden is het bijna onmogelijk om een absolute meerderheid van gekozen vertegenwoordigers te bereiken. De medebeslissingsprocedure, waarbij de drie mogelijke fasen volledig worden benut, wordt daarom bijna nooit gebruikt. In plaats daarvan probeert het Parlement vaak zijn belangen te laten gelden door in de eerste fase met de Raad te onderhandelen in de zogenaamde trialoogprocedure. [2]

Aan het einde van de onderhandelingen wordt het resultaat van de trialoog ter stemming voorgelegd aan het Parlement, waarmee de procedure – die zich formeel nog in de eerste lezing bevindt – wordt afgesloten. Hoewel de commissies van het Parlement het oorspronkelijke besluit in detail konden bespreken en het in alle officiële EU-talen werd vertaald, geldt dit allemaal niet voor de tekst waarover in de trialoog werd onderhandeld. Deze wordt regelmatig pas een paar dagen voor de uiteindelijke parlementaire stemming ingediend en dan nog alleen in het Engels, als een motie van een paar grote fracties. Aangezien het in dit stadium een trialoogvoorstel is dat al is goedgekeurd door de Raad, kan het Parlement het niet meer amenderen. Het kan het alleen aanvaarden of verwerpen.

Meer dan 80 procent van de EU-wetgeving wordt nu aangenomen via trialoog. De officiële gelijke status van het Parlement en de Raad in het wetgevingsproces heeft in de praktijk dus geleid tot een zeer ondoorzichtig onderhandelingsproces achter gesloten deuren, dat niet veel meer te maken heeft met de medebeslissingsprocedure zoals die eigenlijk bedoeld was.

Een parlement zonder begrotingsbevoegdheden

Het Verdrag van Lissabon heeft de bevoegdheden van het Parlement in begrotingszaken uitgebreid.

Het meerjarig financieel plan van de Unie moet nu ook worden goedgekeurd in het kader van de medebeslissingsprocedure. Het Parlement moest echter al buigen voor de Raad toen het eerste besluit hierover werd genomen, toen het financieel plan voor 2014-2020 werd aangenomen. Iets anders zou een grote verrassing zijn geweest, aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de begroting van de Unie en dus de touwtjes in handen hebben. En dus blijft het zo dat het Europees Parlement niet eens begrotingsbevoegdheden heeft. Het ontbeert dus het 'vorstelijk recht' om over de begroting te beslissen, dat elk echt parlement in een democratie kenmerkt. In de Europese natiestaten hebben de parlementen eind 19e, begin 20e eeuw voor dit recht gestreden. Vooral het ontbreken van dit recht maakt duidelijk dat het Europees Parlement geen echt parlement is.

Het Europees Parlement als een kamer van staten

In zijn samenstelling lijkt het Europees Parlement meer op een rechtstreeks verkozen, gecontingenteerde [2] statenkamer dan op een echt parlement. Dit is ook het standpunt van het Duits Constitutioneel Hof. In zijn Maastricht-uitspraak van 1993 sprak het de hoop uit dat het Parlement een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de democratisering van de EU. Het Hof achtte het destijds "van cruciaal belang" dat "de democratische grondslagen van de Unie gelijke tred houden met de integratie […]". Maar na jaren van verdere integratie stelde het Hof in een volgende uitspraak in 2009 nuchter vast: "Bij het huidige integratieniveau heeft de Europese Unie nog geen structuur bereikt die overeenstemt met het legitimiteitsniveau van een staatsdemocratie, zelfs niet wanneer het Verdrag van Lissabon in werking treedt." De federale rechters zagen het Europees Parlement niet als "een representatief orgaan van een soeverein Europees volk". Tegen deze achtergrond "blijft het een vertegenwoordiging van de volkeren van de lidstaten door het zetelquotum van de lidstaten."

Een parlement zonder echte partijen en fracties

In tegenstelling tot de lidstaten zijn er geen echte partijen op EU-niveau. In plaats daarvan zijn de Europese partijen 'partijpartijen', louter samenvoegingen van de respectieve conservatieve, sociaaldemocratische, liberale, groene en linkse partijen van de afzonderlijke staten. Dienovereenkomstig zijn de fracties in het parlement ook slechts losse verenigingen. Ze hebben geen fractiediscipline die vergelijkbaar is met de regels van nationale partijen. Alleen de individuele parlementsleden zijn verantwoordelijk voor de amendementen die in de commissies worden ingediend. Het komt daarom vaak voor dat moties die door leden van dezelfde parlementaire fractie worden ingediend, elkaar tegenspreken. En zelfs in de plenaire vergadering van het Parlement stemt bijna geen enkele parlementaire fractie als één geheel.

Als een alliantie van staten is de Europese Unie een supranationale organisatie van onafhankelijke landen. De centrale rol van de lidstaten en dus van de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, of de Raad van de EU, die bestaat uit de afzonderlijke ministers, is en blijft onmisbaar. De Commissie is afhankelijk van deze organen en niet van het Europees Parlement. Ideeën over een democratisering van de Unie door het creëren van een invloedrijk parlementair systeem, zoals dat op nationaal niveau bestaat, moeten daarom een illusie blijven.

[1] De Duitse benaming *Spitzenkandidat* (top-kandidaat) is deel van het jargon geworden. [Noot van de vertaler]

[2] 'Trialogen' zijn onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de drie instellingen, nl. de

Raad van ministers, het Parlement en de Commissie. De kleine delegaties vergaderen achter gesloten deuren en er zijn geen publieke notulen. [Noot van de vertaler]

[3] ‘Gecontingenteerd’ in de betekenis dat elke lidstaat zijn vertegenwoordiging heeft in verhouding met zijn inwonertal. [Noot van de vertaler]

Der Artikel erschien am 30. April 2024 auf dem Online-Portal „Ander Europa“