

**Mei 2010**

# De paradox van het Europees democratisch deficit

**POLIARGUS**

**OLIVIER PINTELON**

Poliargus paper No 2010/05

Eerder verschenen als Pintelon, O. (2009). De paradox van het Europees democratisch deficit. *Samenleving en Politiek* 16 (5), 22-35.

Op 12 juni 2008 ging een nieuwe shockgolf door de Europese Unie. In het enige land (Ierland) waar een referendum werd georganiseerd over het Verdrag van Lissabon liep het opnieuw verkeerd. Net zoals na de negatieve referenda over de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland (2005), werd duidelijk dat er een grote kloof gaapt tussen de EU en zijn burgers. In dit artikel wordt gesteld dat het huidige legitimiteitsprobleem van de EU samenhangt met de manier waarop Europa vandaag functioneert. De EU kampt, zo zal geargumenteed worden, met een democratisch deficit. Er is een probleem qua verantwoording van de beslissingen die op het Europese niveau worden genomen. Toch pleit dit artikel niet voor een blinde terugkeer naar de oude vertrouwde natiestaat. Het is net een versterking van het 'ondemocratische' Europa die dat deficit het best kan verhelpen: de 'paradox van het Europees democratisch deficit'.

### **Perceptieprobleem, ja ... maar ook een 'democratisch deficit'**

In het maatschappelijk debat zijn er al vele redenen aangehaald voor de huidige crisis van de EU: mensen zouden een verkeerd beeld hebben van de EU (hen aangeprept door allerlei demagogen), de nationale politici zouden onpopulaire maatregelen al te vaak op het credo schrijven van Europa en het perspectief van langdurige vrede zou jongeren niet meer kunnen bekoren. Hoewel er ongetwijfeld enkele waarheden in de bovenstaande beweringen zitten, zijn deze onvoldoende om de huidige crisis te duiden. Al te vaak wordt er gedacht dat er met de EU 'an sich' niets mis is, maar dat vooral de kiezer het bij het verkeerde eind heeft. De huidige crisis hangt echter ook samen met de ingewikkelde institutionele structuur van de EU. De Europese Unie is immers noch een nationale staat, noch een klassieke internationale organisatie. Zo komt de Europese institutionele structuur niet overeen met wat de kiezer gewoon is in de eigen democratie, waar men om de 4 à 5 jaar de keuze heeft tussen een regering en een parlementaire oppositie. Anderzijds is de EU geen internationale organisatie als een ander. Nergens bestaat er immers zo'n sterke aanzet tot een vorm van supranationale parlementaire democratie. De EU heeft dus, om het in het 'jargon' te zegen, zowel een intergouvernementele (interstatelijke) als een supranationale component (dat buiten de controle van de nationale staten valt). Het is precies die ongemakkelijke combinatie die zorgt voor een 'democratisch deficit' binnen Europa.

In dit artikel wordt democratie gelijk gesteld aan *verantwoording*. In de huidige EU gebeurt die verantwoording (in theorie) op twee manieren: enerzijds onrechtstreeks via de nationale parlementen (voor de interstatelijke/intergouvernementele component), anderzijds via verkiezingen voor het Europese Parlement (voor de supranationale component). Op dit ogenblik loopt de democratische controle via beide wegen echter spaak. De controle door de nationale parlementen

laat vaak te wensen over en is in sommige landen nagenoeg afwezig. Er is sprake van een verschuiving van macht naar de nationale regeringen, weg van de nationale parlementen<sup>1</sup>. De nationale ministers zetelen immers in de Raad (die samen met de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Europese Raad het Europese beleid uitstippelt) en beschikken hierbij over een relatief grote autonomie. Nationale parlementsleden lopen vaak achter de feiten aan en daarenboven loont het voor hen niet om zich in deze materie te verdiepen gezien de geringe media-aandacht. Daarnaast spelen Europese thema's nauwelijks een rol bij verkiezingen voor de nationale parlementen. Europese beleidsthema's zijn ongeveer non-issues in de huidige nationale verkiezingen<sup>2</sup>. De democratische controle op de Europese besluitvorming via de nationale parlementen en verkiezingen vertoont dus zeker zijn gebreken.

Zoals eerder vermeld, is er binnen de EU ook sprake van een zogenaamde supranationale component. Binnen Europa is er namelijk een dynamiek die voor een deel ontsnapt aan de controle van de nationale staten, zoals het werk van de Commissie en het Europees Parlement. Normaalgezien verloopt de democratische controle hierbij via de vijfjaarlijkse Europese verkiezingen, maar nu vervullen die verkiezingen hun taak niet. Telkens spelen de Europese aangelegenheden nauwelijks een rol en maken de kiezers eerder de balans op van de nationale regering. De Europese verkiezingen worden vaak omschreven als 'nationale verkiezingen van de tweede orde'<sup>3</sup>. De kiezers gebruiken de Europese verkiezingen immers als tussentijdse nationale verkiezingen. De verkiezingsuitslag heeft eerder gevolgen voor de nationale politiek (bv. ontslag van een premier), dan voor de Europese politiek. De komende Europese verkiezingen zullen misschien al wat meer aandacht krijgen door de kandidatuur van enkele politieke zwaargewichten (zoals Verhofstadt en Dehaene), maar desalniettemin zal de uitslag sterk beïnvloed blijven door nationale politieke context. Samenvattend kan er gesteld worden dat de huidige EU kampt met een democratisch deficit. In het vervolg van dit artikel wordt een voorstel gelanceerd over hoe dit tekort aan democratische controle kan verholpen worden, namelijk de invoering van een volwaardige 'Europese regering'.

### **Een 'Europese regering' als oplossing voor het democratisch deficit**

Op het eerste zicht bestaat er een evidente manier om het democratisch deficit van de EU op te lossen: men kiest voor een puur intergouvernementeel/interstatelijk project. Bij de politici die stellen dat Europa 'niet democratisch' is, keert deze optie het vaakst terug. Eurosceptische partijen ter linker- en rechterzijde pleiten immers steevast voor meer controle door de nationale parlementen. Aan de andere kant hebben partijen die aanleunen bij het politieke centrum de neiging om de

democratische kritiek op Europa links (of misschien eerder rechts) te laten liggen (waaronder misschien ook de sp.a). In dit artikel wordt geprobeerd dit klassieke denken rond de EU te doorbreken en wordt er stevast gekozen voor een versterking van de supranationale component als antwoord op het huidig democratisch deficit. Op die wijze wordt gewezen op de ogenschijnlijke 'paradox van het Europees democratisch deficit': het is net een versterking van het 'ondemocratische' Europa die de EU democratischer kan maken. Er zijn twee belangrijke argumenten waarom de linkerkant dit pleidooi zou moeten ondersteunen. Allereerst kan er weinig heil verwacht worden van een versterking van de intergouvernementele component. Het lijkt immers weinig waarschijnlijk dat het democratisch deficit hiermee wordt verholpen. De kans is immers klein dat Europese thema's in de nabije toekomst op de voorgrond zullen treden in de nationale parlementen en verkiezingen, als was het maar omdat de parlementsleden vaak moeite hebben om 'bij te benen' met de Europese besluitvorming. Anderzijds bestaat er zeker ook een politiek-strategisch motief voor dit pleidooi. In de context van de voortschrijdende globalisering lijkt het noodzakelijk om als linkerkant te pleiten voor een sterke supranationale structuur. De Europese Unie biedt immers een interessante schaal om te werken aan een andere, meer sociale globalisering (waarbij geen uitspraak gedaan wordt over het feit of de EU hier vandaag voldoende werk van maakt).

Om de bovenstaande redenen wordt er dan ook gepleit voor meer democratische controle op de supranationale pijler van de EU. Zoiets kan gebeuren door de Europese Commissie te vervangen door een *Europese regering*, die moet steunen op een meerderheid in het Europese parlement. Op die manier zal de Europese burger tijdens Europese verkiezingen meer dan nu het geval is de keuze voorgeschoteld krijgen tussen verschillende Europese projecten, zijnde deze van de meerderheid en deze van de oppositie. Op dit moment hebben de kiezers vaak niet het gevoel dat ze de koers van Europa kunnen beïnvloeden. De meest duidelijke keuze die ze tot nu toe voorgeschoteld kregen was voor of tegen (meer) Europa (bv. bij de Europese Grondwet), maar eigenlijk niet of nauwelijks over welk Europees beleid men wenst. Op dit moment bestaat de Europese Commissie uit politici van diverse pluimage en wordt deze samengesteld door de nationale overheden (sedert enkele jaren moet het Europees Parlement wel zijn toestemming geven). Europese besluitvorming wordt nu al te vaak 'gedepolitiseerd', waardoor deze saai wordt. Daarnaast moeten kiezers de keuze hebben tussen verschillende politieke projecten om een onderscheid te kunnen maken tussen het concrete beleid en de instelling<sup>4</sup>. Nu keren misnoegde mensen zich nogal vlug af van Europa, terwijl ze anders deze onvrede kunnen kanaliseren door op de oppositie te stemmen.

Het spreekt echter voor zich dat een volwaardige Europese regering vergezeld van een volwaardig Europees partijstelsel waarschijnlijk nog niet voor morgen zal zijn. Het is dan ook niet de bedoeling

van dit artikel om de politieke haalbaarheid hiervan te belichten. De doelstelling bestaat erin om te benadrukken dat een verdere ontwikkeling van de Europese politieke democratie misschien wel de enige manier is om de Europese constructie verder te democratiseren. In wat volgt wordt verder ingegaan op twee tegenargumenten die vaak weerklinken over de invoering van een volwaardige parlementaire democratie in Europa. Allereerst kan men zich de vraag stellen of de invoering van een Europese regering de aandacht voor Europese beleidsthema's kan vergoten. Sommige politicologen argumenteren immers dat de Europese burger zich vooral bekommert om topics die vooral door de nationale politiek worden behandeld, zoals sociale zekerheid en veiligheid<sup>5</sup>. In wat volgt zal echter geargumenteed worden dat een Europese regering wel degelijk over het potentieel beschikt om de Europese verkiezingen meer 'Europees' te maken. Daarnaast zal je ook vaak horen dat Europa veel te complex en divers is om een parlementair systeem op toe te passen, waardoor een Europese regering zou kunnen leiden tot politieke instabiliteit. Hier zal echter geargumenteed worden dat er kenmerken zijn eigen aan de Europese conflicten die ervoor zorgen dat het niet zo'n vaart zal lopen.

### **De dialectiek tussen kiezers en politiek**

Een eerste kritiek waarop ingegaan wordt, is de bedenking of een Europese regering iets zal kunnen verhelpen aan het feit dat de kiezer nu niet wakker ligt van Europese thema's. Nu bekommeren de burgers zich immers vooral over beleidsthema's die traditioneel behoren tot de bevoegdheden van de natiestaat. Deze stelling komt opvallend overeen met een strekking in de politieke wetenschappen die stelt dat mensen duidelijke beleidsvoorkeuren en politieke belangstellingen hebben, die los van het politiek systeem ontstaan<sup>6</sup>. Dergelijke voorkeuren worden vaak 'exogene preferenties' genoemd. Recent politiekwetenschappelijk onderzoek heeft echter aangetoond dat kiezers hun voorkeuren en ideeën over politiek 'niet in het ijle' ontwikkelen, maar zich laten beïnvloeden door wat er in de politiek gebeurt<sup>7</sup>. In die optiek spreekt men over de 'endogeniteit van de kiezerspreferenties'. Tussen politiek en kiezers is er met andere woorden een zekere wisselwerking. Politiek pikt op (of zou moeten oppikken) wat de mensen belangrijk vinden, maar ook wat hoog op de politieke agenda staat kan zijn invloed hebben op het denken van mensen. Laten we de bovenstaande redenering eens toepassen op het effect van een Europese regering. Het aanbieden van duidelijke politieke keuzes aan de Europese kiezer kan op zich zijn effect hebben op wat de kiezers denken. Mensen kunnen zich dan (veel meer dan nu het geval is) laten inspireren door volwaardige Europese politieke partijen. Een Europese regering beschikt dus zeker over de nodige potentie om het denken van mensen over Europese beleidsthema's te wijzigen.

### **Complexe conflictenlijnen zorgen voor stabiliteit**

De Europese Unie is uiterst heterogeen en divers. Een mogelijke kritiek is dan ook dat het systeem van de parlementaire democratie niet zomaar over te brengen valt naar het Europese niveau. Het risico bestaat dat mensen die zich niet in een Europese regering herkennen, zich zullen afkeren van de Europese integratie. Een Europese regering kan immers onmogelijk alle belangen en visies van dé Europeaan vertegenwoordigen. De hamvraag is dan ook hoe een échte Europese democratie de nodige stabiliteit en legitimiteit kan behouden.

Een antwoord hierop ligt in de complexe manier waarop de Europese conflicten zijn georganiseerd. Binnen de EU is er sprake van zogenaamde *'cross cutting cleavages'*, wat slaat op het feit dat de breuklijnen in een samenleving/democratie door elkaar lopen. Hierdoor staan nooit dezelfde groepen tegenover elkaar, wat zorgt voor de nodige stabiliteit. België wordt vaak aangehaald als toonvoorbeeld. De communautaire, levensbeschouwelijke en sociaaleconomische breuklijnen lopen immers door elkaar; waardoor niet telkens dezelfde partijen tegenover elkaar staan. De sp.a en de PS zijn zo bondgenoten op het sociaaleconomische vlak, maar niet op het communautaire.

In de Europese democratie hangt zo de links/rechts-breuklijn op een bijzondere wijze samen met de breuklijn pro of contra de Europese integratie. Uit politiekwetenschappelijk onderzoek bleek dat deze relatie afhankelijk is van de aard van de sociale voorzieningen in een land<sup>8</sup>. Impliciet blijken partijen en kiezers ervan uit te gaan dat verdere Europese integratie leidt tot een soort *'gleichschaltung'* op het sociaal gebied. Op die manier is de Scandinavische linkerzijde sceptischer tegenover de Europese integratie dan de Scandinavische rechterzijde. In het Verenigd Koninkrijk zijn de rollen dan weer omgekeerd, voor een deel om dezelfde reden. Het belang voor een Europese regering is dat in continentaal Europa de links/rechts-breuklijn en de integratiebreuklijn nauwelijks aan elkaar gekoppeld zijn. Continentaal Europa wordt immers niet gekenmerkt door dezelfde universaliteit van sociale voorzieningen als in Scandinavië, maar tevens is er een wezenlijk verschil met de Angelsaksische welvaartstaten<sup>9</sup>. Door de manier waarop de links/rechts-breuklijn en de Europese integratiebreuklijn georganiseerd zijn, zijn de grote Europese partijen (georganiseerd volgens de links/rechts-opdeling) verdeeld over de kwestie van de Europese integratie. Vooraleer naar de kiezers te stappen, zullen dan ook eerst intern de nodige compromissen moeten gesloten worden. Dat heeft op zich twee gevolgen. Allereerst zal er hierdoor enige vorm van politieke stabiliteit behouden blijven, daarnaast zal een Europese regering vooral tot gevolg hebben dat de links/rechts-breuklijn naar het Europese niveau zal opgetild worden. De kiezers zullen hierdoor de keuze hebben tussen een (centrum)links en een (centrum)rechts Europa. Het systeem van parlementaire democratie heeft dus wel degelijk een zekere toepasbaarheid in de Europese Unie.

**De EU lijkt klaar voor een nieuwe stap in de democratisering**

De EU is een uniek project. Al vanaf de geboorte van de EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) was de Europese constructie meer dan een intergouvernementele constructie. Daarnaast is het actieterrein en de invloed van de Europese Unie steeds toegenomen. Met een acquis van meer dan 80 000 bladzijden heeft Europa een grote impact op het leven van vele van zijn onderdanen. De Europese beslissingen moeten dan ook in sterke mate democratisch legitiem zijn. Aangezien de Europese integratie niet enkel meer een zaak is van de staten, moet er ook voor de supranationale component sprake zijn van democratische verantwoording. De Europese verkiezingen vervullen die functie nu onvoldoende, deze zijn immers eerder 'nationale verkiezingen van de tweede orde'. In die optiek is een verdere democratisering van de Europese Unie onvermijdelijk. Paradoxaal moet dus net het 'ondemocratische' Europa worden versterkt, om die zo te democratiseren. De Europese kiezers krijgen op die manier om de vijf jaar de keuze tussen verschillende Europese projecten, waardoor minstens een deel van de kloof met de burger kan gedicht worden.

De EU heeft nu een technocratisch imago. Het Europees beleid is echter niet zomaar het werk van onpartijdige experts en technocraten. Europa gaat niet enkel over 'technische' regels voor de interne markt. Het gaat over belangen, actoren en trends. Alle ingrediënten voor scherpe en gepassioneerde politieke debatten. De EU mag deze dan ook niet uit de weg gaan.

### Eindnoten

- 1 zie o.a. Raunio, T. (1999). Always one step behind? National legislatures and the European Union. *Government & Opposition*, 34(2), 180-203.
- 2 Marks, G., Wilson, C. J., & Ray, L. (2002). National political parties and European integration. *American Journal of Political Science*, 46(3), 585-594.
- 3 Karlhein Reif & Herman Schmitt, 'Second-order elections', in: *European Journal of Political Research*, jrg. 31, nr. 1-2, blz. 109-124.
- 4 Shapiro, I. (1996). *Democracy's place*. Ithaca (N.Y.): Cornell university press.
- 5 Moravcsik, A. (2004). Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, 39(2), 336-363.
- 6 zie o.a. Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York (N.Y.): Harper and brothers.
- 7 Gerber, E. R. & Jackson, J. E. (1993). Endogenous Preferences and the Study of Institutions. *American Political Science Review*, 87 (3), 639-656.
- 8 Adam Brinegar, Seth Jolly & Herbert Kitschelt, 'Varieties of capitalism and political divides over European integration', in: Gary Marks & Marco Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge university press, 2004, blz. 62-92.
- 9 Esping-Andersen, G. Å. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity press.

### Over de auteur(s)

Olivier Pintelon studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. Sinds 1 oktober 2009 werkt hij als wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Sociaal Beleid aan de Universiteit Antwerpen, na een jaar werkzaam te zijn geweest aan de vakgroep politieke wetenschappen van de

UGent. Zijn onderzoek focust zich op: armoede, sociale ongelijkheid en de welvaartsstaat. De auteur schrijft zijn bijdragen in eigen naam.

e-mail: [olivier.pintelon@poliargus.be](mailto:olivier.pintelon@poliargus.be)

### Over Poliargus

Poliargus is een onafhankelijk forum binnen de democratisch socialistische en ecologische beweging. Het forum komt op voor vrijheid, democratie en solidariteit. Het vrijheidsstreven betekent de maximalisatie van levenskansen door het wegwerken van structurele ongelijkheden. Structurele ongelijkheden zijn relatief: sociale groepen hebben minder kansen omdat andere groepen er meer hebben. Structurele bronnen van ongelijkheid zijn in de hedendaagse maatschappij ondermeer sociale klasse, etniciteit, queer, en gender. Echte vrijheid is pas mogelijk bij een vergaande politieke en economische democratisering. Machtsbronnen moeten gedemocratiseerd worden. Het onttrekken van specifieke levensdomeinen aan de liberale marktwerking (decommodificatie) is hiervoor een noodzakelijk middel. Democratisering wordt echter gedragen door solidariteit. Die solidariteit moet zowel met doelrationele (solidariteit werkt beter) als waarderationele (solidariteit is een belangrijke waarde op zich) argumenten verdedigd worden. Om bovenstaande redenen schrijft dit forum zich in de democratisch socialistische en ecologische beweging in.

Vanuit dit ideologische kader streeft dit forum twee concrete doelstellingen na. Enerzijds willen we een constructieve bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat door in te spelen op actuele thema's. Anderzijds willen we de ideologische onderbouw van de brede linkse beweging verstevigen. Op deze manier wil dit forum de publieke opinie naar links doen opschuiven. Stevig buiten de ideologisch hegemonische lijntjes kleuren is de uitdaging.

Meer info: [www.poliargus.be](http://www.poliargus.be)

### Eerder verschenen in deze reeks

Paper 2010/04	De neoliberale aanslag op de democratie (Sacha Dierckx)
Paper 2010/03	Het streven naar het begrotingsevenwicht: een dogma? (Olivier Pintelon)
Paper 2010/02	De discursieve kracht van het begrip 'allochtoon' (Pieter-Paul Verhaeghe)
Paper 2010/01	De netwerkpartij als kraakpand (Pieter-Paul Verhaeghe)