

De democratische paradox van het Europese integratieproces

Bart Kerremans

Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, UIA

De Europese integratie is een poging om politiek greep te krijgen op de geïnternationaliseerde economie. Het gebrek aan democratie dat de Europese instellingen kenmerkt, ondergraaft echter de legitimiteit van de Europese Unie. Daardoor komt de Europese integratie in een paradoxale ontwikkeling terecht, die uiteindelijk zal leiden tot minder i.p.v. meer politieke controle over de economie.

De globalisering van de economie en de daaruit volgende onderlinge afhankelijkheid heeft de staten geconfronteerd met een probleem van politieke controle. Zoals elders reeds werd gesteld [1], kan dit slechts opgelost worden door nieuwe internationale economische spelregels vast te leggen, m.a.w. door onderlinge samenwerking en overleg tussen de staten. De Europese Unie vormt een dergelijk samenwerkingsverband. Hoewel de bestaansreden van deze organisatie slechts gedeeltelijk in de onderlinge afhankelijkheid gezocht moet worden, heeft haar bestaan zélf de perspectieven voor een Europese politieke controle op de economie vergroot. Politieke integratie (d.i. het proces waarbij de Europese Unie bevoegdheden verwerft op vlak van een uitgebreid aantal beleidsdomeinen enerzijds, en meer politieke autonomie verwerft t.o.v. haar lidstaten anderzijds) heeft echter een aantal nevenverschijnselen veroorzaakt. Door te integreren is Europa minder democratisch geworden. De toename van de Europese politieke controle op de economie ging dus niet gepaard met een toename van de democratische controle. Integendeel, de mogelijkheden voor een dergelijke con-

trole zijn kleiner geworden. Dit artikel stelt dat dit de-democratiserende effect van de Europese politieke integratie ervoor gezorgd heeft dat de Europese Unie in een paradoxale ontwikkeling terecht is gekomen. Het beperkte democratische gehalte van de Unie ondergraaft haar legitimiteit, tast daardoor haar mogelijkheden om te democratiseren aan en ondergraaft uiteindelijk de capaciteiten van de Unie en haar lidstaten om op de toenemende economische afhankelijkheid in te spelen. Men kan zich dan ook de vraag stellen in hoeverre de Europese Unie nog wel een geschikt kader vormt om het verlies aan politieke controle als gevolg van een globaliserende economie op te vangen.

Politieke controle, integratie en interdependentie

De toenemende onderlinge samenhang en afhankelijkheid tussen staten verminderen de mogelijkheden van de nationale regeringen om hun greep op het economische gebeuren te behouden [2]. Nationale politieke correcties op de werking van het marktmechanisme hebben steeds minder kans op slagen. In die interdependente wereld treedt de Europese Unie op als een

organisatie waarlangs haar lidstaten een deel van de verloren controle of "weggelekte soevereiniteit" kunnen terugwinnen [3]. Door een deel van hun juridische soevereiniteit met andere lidstaten te delen of aan EU-instellingen af te staan, kunnen de lidstaten een deel van hun weggelekte soevereiniteit (weliswaar gedeeld met anderen) terugwinnen. Aan de andere kant betekent dit ook dat staten die in een context van interdependentie aan hun juridische soevereiniteit blijven vasthouden een belangrijk politiek soevereiniteitsverlies ondergaan [4].

De Europese Unie tracht niet alleen op interdependentie in te spelen maar is er tevens gedeeltelijk de oorzaak van. Veel beslissingen die in het verleden in het kader van de Europese Gemeenschap werden genomen [5], hebben de economische (en ook sociale) afhankelijkheid in Europa vergroot. Niet alleen werden de handelsbetrekkingen tussen de EU-lidstaten intensiever, ook de schaalvergroting van bedrijfsstructuren werd erdoor versterkt. De Europese economie werd onderworpen aan de reële dreiging van een genadeloze sociale en ecologische concurrentie op Europese schaal. De Economische en Monetaire Unie die op stapel staat (hoewel ze wellicht niet meer deze eeuw gerealiseerd zal worden) zal de reeds bestaande macro-economische interdependentie aanzienlijk versterken en de vrijheid van beleidskeuze voor de regeringen van de lidstaten aanzienlijk verkleinen. In die context zijn problemen als werkloosheid, economische recessie, fraude en andere vormen van criminaliteit en sociale dumping geen louter nationale problemen meer. Het zijn Europese (en zelfs ten dele mondiale) problemen waarop elke lidstaat individueel nog maar weinig vat heeft. In die zin heeft het Europese integratieproces de nood aan meer Europese politieke slagkracht (dus integratie) doen toenemen.

Integratie en democratie

Ondanks de toename van de nood aan integratie is integratie als antwoord hierop geen evidentie meer. Nationale politieke leiders worden immers steeds meer met een 'euroscepticisme', soms zelfs met een 'eurofobie' bij brede lagen van de bevolking geconfronteerd. De Europese

burger loopt duidelijk niet warm voor de Europese Unie. Hoewel hiervoor verklaringen (zoals de algemene negatieve houding t.a.v. de politiek) te geven zijn, heeft de manier waarop het Europese integratieproces gestalte heeft gekregen hierin een belangrijk aandeel. Meer bepaald betreft het hierboven reeds aangegeven de-democratiserende effect van het Europese integratieproces. Dit blijkt zowel uit de mate waarin de democratische controle op de besluitvorming van de Europese Unie mogelijk is als uit de beleidsaccenten die door de Unie in het verleden gelegd zijn. In beide gevallen was een verbreding van de kloof tussen de Unie en haar burgers een bijna logisch gevolg.

Complexiteit en besluitvorming

Het minste wat van de EU-besluitvorming gezegd kan worden, is dat ze niet direct uitblinkt in openheid. De belangrijkste organen daarin zijn de Raad en de Commissie, twee instellingen die werken in een sfeer van geslotenheid en geheimhouding. Vooral ten aanzien van de Raad is dat problematisch. Deze instelling vormt immers het eigenlijke wetgevende orgaan van de Unie. Omdat de vergaderingen van de Raad niet-openbaar zijn en de door haar gebruikte documenten in principe vallen onder de strenge archiefregels betekent dit dat de leden van deze instelling (in casu vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten) nagenoeg zonder democratische controle werken. Een nationale minister die in zijn eigen staat onder nationale parlementaire controle staat, ontsnapt daar op Europees niveau bijna volledig aan. Omdat voor de meeste kwesties geen unanimité tussen de lidstaten meer vereist is maar er bij gekwalificeerde meerderheid wordt beslist, hebben nationale parlementsleden er het raden naar wat hun ministers in de raad hebben verdedigd en welke concessies ze uiteindelijk hebben gedaan [6]. De praktijk van de consensus in de Raad doet geen afbreuk aan deze stelling. Door de mogelijkheid van een stemming staan lidstaten onder een grotere druk om concessies te accepteren en compromissen te sluiten. Precies op die compromisvorming hebben zij die niet aan de raadszittingen of die van haar voorbereidende organen deelnemen, totaal

geen zicht.

De aantasting van de nationale parlementaire controle op de activiteiten van de nationale regeringen in de Raad wordt slechts ten dele gecompenseerd door de controlemogelijkheden waarover het Europese parlement beschikt. De rol van deze instelling was aanvankelijk marginaal (het parlement kan slechts adviezen geven) maar werd geleidelijk aan belangrijker, ook al blijft hij veel beperkter dan de rol die de nationale parlementen (althans formeel) in hun lidstaten bekleeden. Zo beschikt het parlement over uitgebreide bevoegdheden (tot en met een vetorecht) bij de vaststelling van de uitgavenbegroting van de EU, is haar instemming vereist bij de toetreding van nieuwe lidstaten (!), bij de benoeming van de Commissieleden en bij de sluiting van een reeks internationale verdragen. Ook zijn er een (zeer) beperkt aantal beleidskwesties waarvoor het parlement samen met kwesties waarin de Raad weliswaar het laatste woord heeft maar waarin het parlement met haar adviezen de procedure (gekwalficeerde meerderheid of unanimitieit) in de Raad kan beïnvloeden (7). Ondanks die wijzigingen blijft de conclusie dat de parlementaire controlemogelijkheid op EU-niveau ondermaats is gebleven. Dat geldt nog meer wanneer men kijkt naar een aantal beleidsdomeinen waarin de rol van de Unie via het Verdrag van Maastricht groter is geworden. Wat de Economische en Monetaire Unie (cf. de rol van de Europese Centrale Bank), de samenwerking op het vlak van binnenlandse zaken en justitie (migratie, asiel, politieverwerking) en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid betreft, is de rol van het parlement zondermeer marginaal te noemen. Daardoor is de indruk bij heel wat burgers versterkt dat zij geen invloed op de Europese Unie kunnen uitoefenen, dat alle beleidskeuzes boven hun hoofden worden gemaakt en hun daarna worden opgedrongen. De opkomst bij de Europese verkiezingen geeft een indicatie van apathie die als gevolg daarvan ten aanzien van de Unie is gegroeid. Sommigen zijn de Unie zelfs als een regelrechte bedreiging gaan ervaren.

Die apathie en angst zijn niet alleen een gevolg van de beperkte democratische inbreng in de EU-besluitvorming. Belangrijker nog is de ma-

nier waarop de Europese Unie georganiseerd is en werkt. Door de talloze compromissen die nodig zijn geweest om voor- en tegenstanders van intensieve integratie met elkaar te verzoenen, is de Unie een ondoorgrondelijk kluwen geworden van instellingen, procedures en personen. Grote delen van de bevolking hebben dan ook geen enkel idee meer van de manier waarop deze organisatie in elkaar steekt en van de wijze waarop zij werkt. Op hun televisiescherm verschijnen regelmatig gezichten van politici die vooral met Europa geassocieerd worden. Maar het onderscheid tussen de instellingen waarvan zij deel uitmaken, kunnen de meeste mensen niet maken. Wat is het verschil tussen de Europese Commissie, de Raad en de Europese Raad? Waar zetelt het parlement nu? Het gevoel van onmacht dat als gevolg hiervan ontstaat, is vrij gemakkelijk om te keren in een expliciet wantrouwen en zelfs afkeer tegen de Unie en haar verdere groei. In dat proces worden politieke leiders die zich als "Euro-sceptici" manifesteren geholpen door de beleidsaccenten die door de Unie in het verleden gelegd zijn en door de mate waarin die afwijken van de verwachtingen die dezelfde Unie bij de bevolking had gewekt.

Beleidsverwachtingen en beleidskeuzes

Het interne markt-programma dat in 1985 door de toenmalige EG-Commissie gelanceerd werd, is een frappant voorbeeld van de manier waarop de EG in het verleden haar relaties met de publieke opinie gestalte heeft gegeven. De burger werd daarin vooral als een consument bekeken waaraan Europa 'verkocht' moest worden. Kleurrijke brochures waarin een prachtige toekomst in het 'eengemaakte Europa' werd beloofd, werden door de EU-instellingen verspreid. Over de keerzijde van de medaille: de risico's op sociale dumping en de trein van de bedrijfssanerings die het programma met zich mee zou brengen, werd nauwelijks gerept. Het waren nu juist die nadelen die voor de EG-bevolking het meest zichtbaar waren. Terwijl de beloofde prijsverlagingen nagenoeg onzichtbaar bleven en de economische groeivoordelen (hoewel die reeds voor 1992 reëel waren) aan het zicht werden onttrokken door een sterk opkomende recessie, ter-

wijl de beloofde verdwijning van de binnen- grenzen op het einde van 1992 (door de perike- len rond het Schengen-Akkoord) met het voort- bestaan van grenscontroles toch bleven bestaan, werden steeds meer mensen geconfronteerd met ontslag, bezuinigingen en werkloosheid als ge- volg van "Europa '92". Tevens werd al gauw dui- delijk dat het enthousiasme van de Euro-politici voor een Europees sociaal beschermingskader veel kleiner was dan de inzet voor een Europa waarin bedrijven van een vergroting van de markt konden genieten. Europa bleek dan toch vooral een aangelegenheid te zijn van een hand- vol politici en bedrijfsleiders. Voor een dergelijk Europa liep de bevolking dan ook niet warm. Ook hier ontstond dus al snel een vruchtbare voedingsbodem voor nationale politici die bleven zweren bij de nationale soevereiniteit. Ook hier was slechts weinig nodig om het scepticisme t.a.v. de Europese Unie te doen omslaan in regel- recht verzet.

Het einde van de permissieve consensus

Jarenlang (zowel in de politieke praktijk als in integratietheorieën) is men ervan uitgegaan dat het Europese integratieproces een proces was waarin politieke elites een centrale rol speelden. De rol van de publieke opinie was marginaal. Zolang de bevolking zich niet uitdrukkelijk tegen verdere integratie verzette, konden nationale en Europese ambtenaren, diplomaten en politici rustig de richting en de intensiteit van de Europese integratie bepalen. Men ging er dus vanuit dat het stilzwijgen van de publieke opinie geïnterpre- teerd kon worden als een stilzwijgende instem- ming, als een consensus ten gunste van verdere integratie (permissieve consensus) [8]. Die veron- derstelling, zo bleek de laatste jaren, beant- woordt niet meer volledig aan de realiteit. De houding van het publiek is hoe langer hoe min- der stilzwijgend geworden. De referenda in De- nemarken en Frankrijk, die in de loop van 1992 en 1993 werden gehouden, hebben de Europese politieke leiders daar op een pijnlijke manier mee geconfronteerd. Het ontbreken van zicht- bare voordelen van beslissingen die door de EU genomen worden en de ondoorzichtigheid van de Unie zelf, hebben ertoe geleid dat niet alleen

het beleid van de Unie maar ook het bestaan van de organisatie zelf in vraag wordt gesteld. In die context (die wijst op de zeer beperkte legitimiteit waarvan de Europese Unie kan genieten) was het voor een aantal tegenstanders van Europese integratie (cf. Pasqua in Frankrijk en Thatcher in het Verenigd Koninkrijk) niet moeilijk om grote delen van de bevolking tegen de Europese Unie te mobiliseren. De enorme complexiteit van het Verdrag van Maastricht hielp hen daarbij een handje.

De democratische paradox

Het groeiende scepticisme en de soms rabi- ate vijandigheid tegenover de Europese Unie heeft het Europese integratieproces met een democra- tische paradox geconfronteerd. Het heeft immers de gedragmogelijkheden van nationale en Euro- pese politici aanzienlijk beperkt. Terwijl deze vroeger relatief onafhankelijk van de publieke opinie over verdere integratie konden beslissen, moeten zij nu rekening houden met het moge- lijke verzet en dus het impopulaire karakter van verdere integratiebeslissingen. Paradoxaal is dat deze houding in de eerste plaats de mogelijkhe- den op institutionele veranderingen ten gunste van meer doorzichtigheid en democratische (par- lamentaire) controle vermindert. Ten tweede wordt de kans ook groter dat eventuele nieuwe problemen door de terughoudendheid van som- mige lidstaten moeten worden opgelost met nog complexere compromissen (cf. het nieuwe com- promis i.v.m. de gekwalificeerde meerderheid). Daardoor komt de transparantie van de Unie nog meer in het gedrang en wordt de afstand tussen de organisatie en haar burgers nog vergroot. Ten derde worden de kansen kleiner op een Euro- pees beleid in sectoren (cf. sociaal beleid, politie- beleid) die op een meer directe manier betrek- king hebben op de levenskwaliteit van de EU- bevolking. Het risico van een blootstelling van de bevolking aan fenomenen als grensoverschrijden- de criminaliteit en sociale concurrentie wordt daardoor groter. Die fenomenen kunnen zich im- mers gemakkelijker voordoen omdat het een- gemaakte Europa vanuit puur handelsecono- misch perspectief nagenoeg gerealiseerd is. Die situatie kan alleen maar het scepticisme en het

ongenoegen ten aanzien van de Unie vergroten en daardoor haar mogelijkheden om op de globalisering van de economie en de daaruit volgende interdependentie in te spelen, verder aantasten. Daardoor wordt een mogelijk Europees optreden om de gevolgen van de harde wetten van de internationale economie te corrigeren en te verzachten onwaarschijnlijker. Dit kan de slechte reputatie van de Europese Unie alleen maar verder aantasten. De uitbreiding van de Europese Unie met Oostenrijk, Zweden, Finland en Noorwegen kan die tendens alleen maar versterken. In deze landen staan immers grote segmenten van de bevolking zeer sceptisch tegenover de Europese Unie. Daardoor zullen institutionele hervormingen of bevoegdheidsuitbreidingen in de toekomst onwaarschijnlijker of alleszins moeilijker realiseerbaar worden. Europa zal dus steeds minder op internationale economische ontwikkelingen kunnen inspelen.

Conclusie

De conclusie over het effect van het democratische tekort op de toekomst van de Unie kan alleen maar pessimistisch zijn. De schade die dit tekort zowel in termen van transparantie als in termen van beleidskeuzes heeft aangericht, is reeds zo omvangrijk dat de mogelijkheden op een vermindering daarvan in de nabije toekomst aanzienlijk kleiner zijn geworden. Daardoor zal de Europese Unie in de nabije toekomst echter niet over de wapens kunnen beschikken om in te gaan tegen de steeds meer voelbare effecten van de zich globaliserende economie. De kans

wordt dan ook groter dat basiswaarden als sociale gelijkheid en een menswaardig bestaan voor eenieder geofferd zullen worden op het altaar van de meedogenloze wetten van de internationale vrijhandel en het individuele winstbejag. Europa is m.a.w. verstrikt geraakt in de paradoxen van zijn eigen ontwikkeling. De prijs die daarvoor betaald zal worden, zou wel eens zeer hoog kunnen uitvallen.

- [1] L. Cuyvers, Internationale spelregels in een geglobaliseerde economie. In: *Samenleving en politiek*, jg. 1/1994, nr.3, blz. 36-43.
- [2] Zie o.m. P. Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation: théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 1989, blz. 17-22.
- [3] De verwijzing naar een "weglekkende soevereiniteit" is ontleend aan Geelhoed. Zie L.A. Geelhoed, De semi-soevereine staat. In: *Socialisme en democratie*, 1990, nr.2, blz. 40-47. Zie eveneens L.A. Geelhoed, The Semi-Sovereign Western European State in 1995. In: *Internationale Spectator*, Vol. XLIV/1990, nr.11, blz. 658-664 & J.B.D. Simonis, A.M.J. Kreukels, De erosie van de nationale staat. In: *Beleid en Maatschappij*, 1991, nr.6, blz. 279-287.
- [4] Men zou dit als de paradox van de soevereiniteit kunnen bestempelen.
- [5] Op 1 november 1993 werd de Europese Gemeenschap omgevormd tot de Europese Unie, dit als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het zgn. Verdrag van Maastricht).
- [6] B. Kerremans, Besluitvorming en democratisch deficit in de Europese Gemeenschap. In: R. Boehm, J. Bossuyt, e.a., *De gordijnen van Maastricht: zestien beschouwingen over de Europese Unie*, Brussel, Masereelfonds, 1993, blz. 4.
- [7] D.i. de samenwerkingsprocedure.
- [8] L. N. Lindberg, S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970, blz. 4).