

Het 'Meerlaags Parlementair Veld' in de Europese Unie: naar een reconstructie van parlementaire soevereiniteit in meerlaags bestuur¹

Ben Crum en John Erik Fossum

SAMENVATTING VAN

Crum, B. en Fossum, J.E. (2009). The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU. *European Political Science Review*, 1, 2, 249-271.

Het is inmiddels een vertrouwd inzicht dat Europese integratie heeft geleid tot een vorm van 'meerlaags bestuur' in Europa waarin bestuursstaken zijn verdeeld over verschillende bestuursniveaus zonder dat er een eenduidige hiërarchie tussen deze bestuursniveaus bestaat. De vraag is welke gevolgen deze ontwikkeling heeft voor het idee van parlementaire soevereiniteit en voor de centrale rol die dit idee gewoonlijk heeft in opvattingen over vertegenwoordigende democratie. Bestaande theorieën van vertegenwoordigende democratie zijn onvoldoende toegerust om deze vraag te beantwoorden, omdat zij nauw verbonden zijn met de traditionele natiestaat waarin de plaats van de parlementaire soevereiniteit duidelijk aanwijsbaar is.

In dit artikel introduceren wij derhalve het begrip 'Meerlaags Parlementair Veld' als een conceptueel kader voor de ana-

lyse van parlementaire soevereiniteit in een meerlaags politiek systeem waarin de parlementaire controle is verspreid over meerdere parlementaire instellingen. Wij tonen aan dat een dergelijk begrip noodzakelijk is, gezien de ontwikkelingen van vertegenwoordigende democratie in de EU en het in gebreke blijven van bestaande alternatieve concepten. Vervolgens onderbouwen wij de waarde van het begrip "Meerlaags Parlementair Veld" door aan te tonen dat het een aantal nieuwe onderzoeksperspectieven opent die tot dusver onderbenut blijven.

Uitgangspunt van onze analyse is de observatie dat er binnen de EU twee systemen van vertegenwoordigende democratie naast elkaar opereren. Enerzijds is er de directe democratische vertegenwoordiging in het Europese Parlement (EP). Het EP kan echter niet de absolute parlementaire soevereiniteit binnen de EU opeisen.

Daarvoor blijven er te belangrijke beperkingen aan zijn bevoegdheden. Belangrijker nog is dat het EP er onvoldoende in slaagt een eigen gezagsbasis bij de Europese kiezers op te bouwen. Dat blijkt uit de relatief lage opkomst bij Europese verkiezingen en uit het feit dat voor veel kiezers bij deze verkiezingen de nationale politiek leidend is in plaats van de Europese. Daarom behouden, anderzijds, nationale parlementen een centrale positie in het politieke systeem van de EU. Dit is zeker ook het geval in de ogen van de kiezers. Indirect controleren de nationale parlementen de Europese besluitvorming, omdat zij elk een nationale regering controleren die vervolgens gezamenlijk invulling geven aan het Europese beleid. In plaats van dat dit 'dubbele systeem van parlementaire vertegenwoordiging' een overgangssituatie is, lijkt het een permanent kenmerk van Europese politiek te zijn geworden (zie artikel 8A van het Verdrag van Lissabon).

Het centrale deel van het artikel bestaat uit een vergelijking van het concept 'Meerlaags Parlementair Veld' met mogelijke alternatieve concepten voor het analyseren van interparlementaire relaties in de EU. Eén alternatief is om de interparlementaire relaties in de EU te analyseren in termen van een 'federaal parlementair systeem' (vgl. Scharpf, 1988). Een dergelijke benadering overschat echter de mate van institutionalisering en integratie van de interparlementaire relaties in de EU en onderschat de mate van diversiteit tussen en binnen de verschillende parlementen. Een ander alternatief is om de interparlementaire relaties te analyseren als een 'netwerk' (vgl. Slaughter, 2004). Deze le-

zing miskent echter weer de mate waarin EU parlementen daadwerkelijk deel uitmaken van een geïntegreerd politiek systeem; hoe ze onvermijdelijk met elkaar zijn verbonden en gezamenlijk bijdragen aan gemeenschappelijke besluiten.

Eén van de voordelen van het gebruik van het klassieke 'veld'-begrip uit de sociologie (o.a. Bourdieu, 1980; Powell & DiMaggio, 1991) is dat het de mogelijkheid biedt het vermogen om invloed uit te oefenen binnen het 'Meerlaags Parlementair Veld' te analyseren in termen van 'kapitaal'. Sommige parlementaire posities in het 'Meerlaags Parlementair Veld' – bijvoorbeeld in het EP of in de parlementen van de grote lidstaten of als lid van bepaalde politieke bewegingen – zijn waarschijnlijk invloedrijker dan andere. Naast formeel politiek-institutioneel kapitaal, zoals vetomacht of stemgewicht, kan daarbij ook gekeken worden naar sociale en culturele vormen van kapitaal, zoals de kennis en ervaring van het algehele speelveld, contacten die men heeft, het gezag dat men geniet, en het vermogen om medestanders en achterban te mobiliseren.

Ook een ander veelgebruikt begrip uit de sociologische veldtheorie, 'habitus', biedt mogelijk nuttige inzichten. Het 'habitus'-begrip verwijst naar het feit dat praktijken doorgaans zijn ingebed in lokale normen, gebruiken en verwachtingen. Tegelijkertijd worden deze lokale normen en structuren gereproduceerd, maar ook veranderd, door de handelingen van actoren in het veld. Binnen het 'Meerlaags Parlementair Veld' in de EU kan het 'habitus'-begrip inzichtelijk maken hoe de rol van parlementen en parlementariërs in verschillende EU-lidstaten verbonden is

met verschillende verwachtingen en rol-opvattingen. Daarnaast kan het gebruikt worden om na te gaan of de interactie van parlementariërs in de EU leidt tot veranderingen in hun gedrag (veelal aangeduid als 'Europeanisering') en mogelijk zelfs tot het ontstaan van gemeenschappelijke, pan-Europese, normen.

Uiteindelijk is het begrip 'Meerlaags Parlementair Veld' een uitnodiging tot nader onderzoek. Het vraagt om een koppeling tussen het empirische onderzoek naar de rol van het EP en die van nationale parlementen in Europese besluitvorming – twee onderzoeklijnen die zich tot dusver redelijk onafhankelijk van elkaar hebben ontwikkeld. Ook vraagt het om een verschuiving van de formele, institutionele analyse van Europese besluitvorming naar een grotere aandacht voor de sociale processen waarvan deze besluitvorming het product is.

Ten slotte biedt het 'Meerlaags Parlementair Veld' een perspectief om deze empirische bevindingen te toetsen aan de normatieve beginselen die van oudsher verbonden zijn met het idee van parlementaire soevereiniteit, zoals politieke gelijkheid, effectieve participatie, deliberatie, inclusiviteit enzovoort. Duidelijk is dat deze beginselen in de EU een andere dan de traditionele, nationale, invulling krijgen. Met het begrip 'Meerlaags Parle-

mentair Veld' hopen we inzicht te verwerven in de wijze waarop deze beginselen herzien moeten worden, zodat ze ook voor het meerlaagse politieke systeem van de EU hun waarde kunnen houden.

Noot

¹: Het onderzoek voor deze bijdrage, evenals het artikel waarop het is gebaseerd, is onderdeel van het RECON project ('Reconstituting Democracy', www.reconproject.eu) dat wordt ondersteund door het Zesde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschappen, contract nr. FP 6-028698.

Referenties

- Bourdieu, P. (1980). *Questions de Sociologie*. Paris: Minuit.
- Powell, W.W. en DiMaggio, P. (Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Scharpf, F. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-78.
- Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.