

De vertegenwoordigers en de volkeren

De visies op de vertegenwoordigende rol van Europarlementariërs in de debatten
over het Statuut van de Leden



Thesis MA History
Political Culture and National Identities
Alex-Jan Friso
Studentnummer 0432903
Begeleider: Prof. dr. H. te Velde
Tweede lezer: Mr. dr. A.I. Richard

Afbeelding voorkant: De Poolse Europarlementariër Bronisław Geremek (ALDE) plaatst een Europese vlag bij zijn zitplaats in het Europees Parlement in Straatsburg (2007).

Bron: Getty Images

Inhoud

1. Inleiding		
1.1	Introductie	4
1.2	Opzet en werkwijze	6
1.3	Geschiedenis en ontwikkeling van het EP	7
1.4	Werkwijze en -omstandigheden	8
1.5	Historiografie	11
2. Theoretisch kader: vertegenwoordigende democratie in de EU		
2.1	De kritiek: Europa's democratisch tekort	14
2.2	De institutionele oorsprong van de kritiek	14
2.3	Democratie zonder <i>demos</i> ?	20
2.4	De vertegenwoordigende rollen van Europarlementariërs	27
2.5	De mogelijkheden en moeilijkheden van publiek debat in en over de EU	31
3. Relevantie Statuut		
3.1	Juridische grondslag en strategische route	35
3.2	Status EP binnen EU	44
3.3	Beeldvorming onder de bevolking	51
3.4	Conclusie	56
4. Inhoud Statuut		
4.1	Bezoldiging	60
4.1.1	Gelijk loon voor gelijk werk?	62
4.1.2	Hoe te bepalen?	66
4.2	Reis- en onkosten	71
4.3	Belasting	75
4.4	Conclusie	78
5. Conclusie		82
Geraadpleegde bronnen		87

“The people cannot decide until someone decides who are the people.”¹

1. Inleiding

1.1 Introductie

De speelruimte voor nationale politici wordt grotendeels bepaald door de Europese Unie (EU). Toch is er maar weinig aandacht voor de politiek op Europees niveau. Hoewel dat in de media de laatste jaren door de Eurocrisis enigszins veranderd is, kan de hoeveelheid berichtgeving over “Brussel” nog altijd niet tippen aan die over “Den Haag”. Ook in de geschiedschrijving is er relatief weinig aandacht voor de ontwikkeling van politieke processen in de EU. Wanneer dit wel onderwerp van studie is, gaat het vaak om de geschiedenis van de integratie en wordt dit voornamelijk vanuit een perspectief van diplomatie en internationale samenwerking benaderd. Een vakgebied als de parlementaire geschiedenis heeft de atypische casus van het Europees Parlement (EP) echter grotendeels links laten liggen ten gunste van nationale parlementen. In de politicologie is er wel veel aandacht voor de werking van politieke processen, maar is het streven vaak deze te vatten in kwantitatieve analyses en theoretische modellen. Deze werken hebben ook vaak een normatief karakter en richten zich grotendeels op de vraag hoe het democratisch gehalte van de EU vergroot zou kunnen worden. Daarin wordt vaak een centrale rol toegekend aan de enige rechtstreeks verkozen institutie van de EU, het EP. De rol van volksvertegenwoordiger is in de EU met zijn veelheid aan landen, talen en culturen echter gecompliceerder dan in de afzonderlijke lidstaten. Intussen zijn de vragen wie door wie vertegenwoordigd wordt en met welke middelen wel kernvragen genoemd in het kritisch onderzoeken van politieke systemen die zichzelf democratisch noemen.²

Het zou dan ook interessant zijn het EP en zijn vertegenwoordigende rol vanuit een meer historisch perspectief te onderzoeken. Niet alleen omdat het als atypisch parlement op zich het onderzoeken waard is, maar ook omdat zijn taak en rol minder duidelijk omschreven zijn en het als institutie op zich meer ter discussie staat dan nationale parlementen. Een relevante vraag zou dan ook zijn hoe de Europarlementariërs zelf tegen hun taak aankijken en, met het oog op het debat over democratie in de EU, meer specifiek tegen hun vertegenwoordigende rol. De vraag “Wat denkt het EP zelf dat het is en doet?” is wel essentieel genoemd voor de toekomst van het EP.³ Dat is geen vraag waar dagelijks op gereflecteerd wordt, maar omdat het EP als institutie meer in ontwikkeling is dan nationale parlementen, wel vaker dan in die nationale parlementen. Een interessante concrete casus waar dit verschillende keren gebeurde en die daarom inzicht kan geven in de existentiële vragen die Europarlementariërs zichzelf stellen en de antwoorden die ze daarop geven, is het langdurige debat over het Statuut van de Leden.

¹ I. Jennings, *The Approach to Self-Government* (Cambridge 1956) 56.

² S. Kröger en D. Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation in the European Union* (Basingstoke 2012) 4.

³ R. Morgan en M. Steed, *Choice and Representation in the European Union* (Londen 2003) 11.

Aan het einde van de jaren negentig van de twintigste eeuw werd een latente behoefte aan een constitutioneel document dat de juridische en financiële rechten en plichten van de Europarlementariërs omschrijft, zoals in veel nationale parlementen gebruikelijk is, door een aantal omstandigheden, die ik later zal benoemen, urgent genoeg om dit eindelijk daadwerkelijk te gaan opstellen. Om verschillende redenen werd dit een lang proces, hetgeen ons wel de beschikking geeft over de verslagen van zeven plenaire vergaderingen waarin de Europarlementariërs in het algemeen reflecteren op hun rol en waarin ze voorstellen voor concrete regelingen rechtvaardigen met argumenten die ook vaak voortkomen uit fundamentele visies op wat het EP is of zou moeten zijn. Uiteraard spelen ook praktische of soms zelfs opportunistische overwegingen een rol, maar uit hoe de Europarlementariërs deze rechtvaardigen, valt wel af te leiden hoe ze verantwoording afleggen aan hun achterban. Hoewel veel voorwerk in het EP gebeurt in kleinschaligere, besloten commissievergaderingen en ongetwijfeld ook veel in wandelgangen en cafés, beperk ik me in mijn onderzoek tot de bijdragen van de Europarlementariërs in de plenaire sessies. Niet alleen vanuit de praktische overweging dat dit een duidelijk omkaderde set bronnenmateriaal oplevert, maar ook omdat de burgers evenmin toegang hebben tot de informelere bijeenkomsten en het me gaat om de weloverwogen manier waarop de parlementariërs in het openbaar rekenschap geven van hun standpunt. Het gaat me in mijn onderzoek dan ook minder om de randomstandigheden en de weg naar het Statuut, al zal ik die wel behandelen omdat deze mede de context schetsen waarin de debatten gevoerd worden en omdat omstandigheden als de relatie met andere instituties van de EU in veel debatbijdragen een rol spelen en soms raken aan de taakopvatting van de Europarlementariërs. De focus ligt echter op hoe de Europarlementariërs zich formeel uitspreken over hun vertegenwoordigende rol. Ik wil in hoofdzaak de vraag beantwoorden welke visies op hun vertegenwoordigende rol Europarlementariërs geven in de plenaire debatten over het Statuut van de Leden van het Europees Parlement.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wil ik achtereenvolgens bekijken wat de academische visies op representatieve democratie binnen de EU zijn, welke visies in de debatten gegeven werden op de grond voor en weg naar het Statuut en wat de betekenis van het Statuut voor de parlementariërs was, om vervolgens uit de argumentatie voor concrete regelingen af te leiden welke vertegenwoordigende rol de Europarlementariërs voor zichzelf zien. Het gaat me dus om het zelfbeeld van de Europarlementariërs en dat uit zich in de debatten in twee kwesties. Ten eerste is er de gewenste formele status van het ambt van Europarlementariër. Dat is een grotendeels juridische kwestie en gericht op de rechten en plichten van de individuele Europarlementariër. Ze slagen er uiteindelijk echter niet in die in het Statuut vast te leggen. Het Statuut wordt echter ook aangegrepen om indirect en voor het EP als collectief de status te verduidelijken en versterken. Onder de discussie waarop de bezoldiging en financiële regelingen moeten worden gebaseerd en of deze uniform moeten zijn of niet, ligt de vraag of Europarlementariërs zich zien als vertegenwoordiger van hun lidstaat of van de hele EU. Uit de concrete invulling van die financiële voorwaarden zijn ook de opvattingen over de tweede kwestie waar de parlementariërs mee worstelen waarneembaar, namelijk het beeld van het

EP waarvan zij het idee hebben dat het onder de bevolking leeft. Uit de argumenten die voor concrete financiële regelingen gegeven worden, is af te leiden hoe de parlementariërs de veronderstelde zorgen en wensen van de bevolking een stem willen geven. Ik richt me dus op de kwesties van de status van en beeldvorming over het EP en kijk wat in die contexten gezegd wordt over wat het betekent om volksvertegenwoordiger op het Europees niveau te zijn.

1.2 Opzet en werkwijze

De analyse van politiek discours is een relatief nieuw en zich snel ontwikkelend onderzoeksveld, met verschillende methoden.⁴ Ik heb echter niet de expertise, noch het doel een systematische discoursanalyse uit te voeren op de verslagen van de debatten. Het gaat mij erom de lijnen van argumentatie vrij letterlijk in kaart te brengen, waarbij ik zoek naar de implicaties en onderliggende visies van die genoemde argumenten. Door deze te plaatsen in een theoretisch raamwerk, hoop ik het academische en politieke debat over de rol van het EP in de vertegenwoordigende democratie op Europees niveau tegen elkaar af te zetten. In de eindconclusie moeten dan ook wetenschappelijke theorie en politieke praktijk waarneembaar zijn, zonder dat ik op die plek expliciet alle auteurs en visies herhaal die ik in het theoretisch kader al benoem.

Ik maak zelf een selectie uit de bijdragen aan de debatten en daarin zit noodzakelijkerwijs al een interpretatie. Toch wil ik ernaar streven de genoemde argumenten zo neutraal mogelijk in kaart te brengen, met waar nodig enige duiding. Ik behandel per hoofdstuk eerst de literatuur wanneer deze zo specifiek voor het betreffende onderwerp is, dat deze niet bij het algemene theoretische kader past, geef vervolgens een verslag met citaten over dat onderwerp uit de verschillende plenaire debatten en sluit af met mijn eigen conclusies. Het gaat mij er daarbij niet om de verhoudingen binnen het EP in kaart te brengen, maar vooral om de inhoud van de argumenten. Uit de aandacht die verschillende punten krijgen, valt daarom niet noodzakelijkerwijs af te lezen hoeveel parlementariërs er zo over denken.

Naast de hoofdvraag van mijn onderzoek vermoed ik dat de totstandkoming van het ledenstatuut ook als casus kan worden beschouwd voor een aantal theorieën over interne parlementaire processen en specifieke kenmerken van het EP en de EU. Ik concentreer me hier niet op, maar denk dat het mogelijk is onderweg ook enig inzicht te verkrijgen in hoe politici in het algemeen omgaan met beeldvorming over henzelf en de interne politiek van parlementen die hun arbeidsomstandigheden proberen vast te stellen. Verder is het ook een casus van hoe het EP binnen de EU strijdt voor versterking van de eigen positie. Tot slot speelt het proces zich af in een periode dat de houding van een groot deel van de bevolking tegenover de EU lijkt te verschuiven van apathie naar antipathie en kunnen we in de debatten dus zien hoe de Europarlementariërs zich gegeven deze achtergrond presenteren.

⁴ T. van Dijk, 'What is political discourse analysis?', in: J. Blommaert en C. Bulcaen ed., *Political linguistics* (Amsterdam 1997) 11-25, aldaar 11, 12.

De primaire bronnen van mijn onderzoek zijn de verslagen van de plenaire debatten, die te raadplegen zijn in het digitale archief van het EP. Dit zijn zeven omvangrijke verslagen, aangezien per debat vaak meerdere woordvoerders per fractie aan het woord komen. Ik citeer telkens de officiële, door de vertaaldienst van het EP gemaakte Nederlandse vertaling van de bijdragen van de Europarlementariërs. Daarnaast gebruik ik vooral historische en politicologische literatuur en enkele studies uit de hoek van de taalkunde en mediastudies. Veel van de politicologische werken betreffen kwantitatieve studies. Ik ga niet in op de gebruikte methodes en statistische significantie, maar beschouw de conclusies die getrokken worden als een gegeven visie. Daarmee hoop ik ook gehoor te geven aan het geuite verlangen om politicologische onderzoeken over de EU meer te betrekken bij werken over de geschiedenis van de EU.⁵ Het restant van deze inleiding wil ik gebruiken voor het schetsen van de ontwikkeling die het EP had doorgemaakt toen de debatten over het ledenstatuut begonnen en van zijn werkwijze en -omstandigheden om tot slot een overzicht in vogelvlucht te geven van de stromingen in de geschiedschrijving van het EP en de EU en de ontwikkeling daarin.

1.3 Geschiedenis en ontwikkeling van het EP

Op 10 september 1952 kwam de Gemeenschappelijke Vergadering van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) voor het eerst bij elkaar. Op dat moment was van een parlement, zowel in naam als in praktijk nog geen sprake. Realistischer is het om te spreken van een interparlementaire klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de nationale parlementen van de lidstaten van de EGKS. Gedurende de decennia die volgden is het vooral het EP zelf (op eigen initiatief vanaf 1962 zo genoemd) geweest dat door directe en indirecte druk zijn eigen positie en verantwoordelijkheden aanzienlijk heeft vergroot. Zonder hier een volledige chronologie te willen geven zijn de belangrijkste mijlpalen daarin de eerste directe verkiezingen in 1979 en de verdieping en verbreding van de bevoegdheden in de Europese Verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997). De meest significante verandering in de bevoegdheden kwam echter met de Single European Act (SEA) van 1987, de eerste grote herziening van het oorspronkelijke Verdrag van Rome, waarin één Europese markt werd gecreëerd, maar ook een aantal besluitvormingsprocedures op de schop gingen en het EP medewetgever op een aantal terreinen werd.⁶ Het overtuigendste bewijs dat het EP ook niet schroomde zijn verworven bevoegdheden in te zetten werd geleverd door het aftreden van de volledige Commissie-Santer in 1999, toen een motie van wantrouwen als gevolg van beschuldigingen van corruptie van één der commissarissen dreigde te worden aangenomen door het EP.⁷ Door constant druk te blijven zetten op andere Europese organen, maar vooral ook nationale regeringen dwong het EP gedurende de tijd een positie als medewetgever af.

⁵ W. Kaiser, 'From Isolation to Centrality: Contemporary History Meets European Studies', in: W. Kaiser en A. Varsori ed., *European Union History. Themes and Debates* (Basingstoke 2010) 45-65, aldaar 52.

⁶ A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System* (Cambridge 2002) 7.

⁷ R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Basingstoke 1998) 349, 350.

Het EP heeft zich in resoluties vaak uitgesproken over de eigen rol binnen de EU en roept soms ook op tot hervorming van die rol. Naast dit oproepen tot grote institutionele hervormingen, werden er ook kleinere stappen gezet in de vorm van informele compromissen en inventief gebruik van interne procedures en gaat het EP creatief om met de bevoegdheden die het heeft en de onderhandelingen met andere organen die daaruit voortkomen. De zo ontstane informele procedures worden vervolgens vaak geformaliseerd in verdragen, waarna het EP verder kan gaan met het bouwen aan bevoegdheden, allemaal vanuit het bewustzijn dat het EP onderdeel is van een onvolmaakt systeem dat om evolutie vraagt.⁸ Hierdoor kon het EP zich heruitvinden als wetgevend parlement, terwijl het tot dan toe, ook sinds de invoer van directe verkiezingen in 1979, lang onduidelijk bleef of het nu een beleidsvormend parlement was of een lobbygroep voor meer integratie, agendabepaling en eigen macht.⁹ Overigens is er wel op gewezen dat interne hervormingen in het EP minder voortvarend worden doorgevoerd. Dat zou liggen aan het gebrek aan vaste meerderheden en een grote diversiteit aan politieke tradities en culturen, waarbij veel hervormingsvoorstellen verworpen worden met als bezwaar dat ze gelijk zouden staan aan het aannemen van een Brits of Duits model van parlementarisme.¹⁰

Naast eigen initiatieven in de richting van meer en sterkere bevoegdheden op Europees niveau heeft het EP ook zijn nauwe band met nationale partijen en regeringen ingezet om de eigen positie te versterken. Zo wisten Europarlementariërs door druk uit te oefenen rondom het Verdrag van Maastricht naast de eerder geplande economische vragen ook institutionele op de agenda weten te zetten.¹¹ Over de indrukwekkende lange weg die het EP heeft afgelegd zijn de meeste auteurs het wel eens, als is er wel een duidelijke scheiding waarneembaar tussen zij die hun zegeningen tellen en zij die de mankementen van het huidige systeem benadrukken. Zo wordt het EP nog steeds wel beschouwd als het minst machtige onderdeel van de wetgevende driehoek van Commissie, Raad en EP.¹² Op die kritiek ga ik in het volgende hoofdstuk uitgebreid in. Maar of het glas nu halfvol of halfleeg is: hoe werkt het EP nu eigenlijk vandaag de dag?

1.4 Werkwijze en -omstandigheden

Zonder in teveel detail te treden over de verschillende besluitvormingsprocedures, wil ik aan de hand van een aantal opvallende kenmerken een indruk geven van de werkwijze en -omstandigheden van het EP om te begrijpen in welke context de debatten over het ledenstatuut plaatsvonden. Om te beginnen vinden verkiezingen voor het EP nationaal plaats. Iedere lidstaat heeft een zekere, maar geen onbeperkte vrijheid voor het inrichten van die verkiezingen. Zo is het verplicht met lijsten te werken, maar is het wel toegestaan hierin een element van regionale vertegenwoordiging in te bouwen.

⁸ D. Judge en D. Earnshaw, *The European Parliament* (Basingstoke 2003) 65, 291.

⁹ Morgan en Steed, *Choice and Representation*, 15, 16.

¹⁰ J. Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament* (Londen 2008) 80.

¹¹ Corbett, *The European Parliament's Role*, 367.

¹² Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 189.

Daardoor moeten kandidaten in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Italië flink hun best doen een mandaat namens een regionale kieskring te verwerven, al gaat het districtenstelsel in het geval van het Verenigd Koninkrijk niet zover als bij nationale verkiezingen.

Na de verkiezingen vormen de meeste nationale partijdelegaties fracties met geestverwanten uit andere lidstaten. Het EP stelt zijn eigen eisen voor fractievorming op. Deze verschillen soms per periode, maar algemeen geldt dat er een minimum aantal parlementariërs uit een minimum aantal lidstaten deel moeten uitmaken van een fractie, wil deze officieel erkend worden en aanspraak kunnen maken op extra ondersteuning en financiering. In deze fractie heerst ondanks de diversiteit en het feit dat de samenwerking in sommige gevallen minder door ideologie, maar meer door praktische overwegingen is ingegeven, een opvallend sterke discipline en eenheid van stemmen. Dat wordt vooral verklaard door disciplinerende nationale partijen, omdat Europarlementariërs van hen afhankelijk zijn om herkozen te worden en minder door disciplinerende Europese fracties, omdat die daar minder middelen voor hebben.¹³

De gevormde fracties moeten vervolgens intensief samenwerken om tot resultaat te komen. Het Europees Parlement heeft geen initiatiefrecht en is geen soeverein parlement in de zin dat het het laatste woord heeft, zoals nationale parlementen dat in landen met een parlementair systeem wel hebben. Weliswaar is het EP inmiddels medewetgever op een groot en gegroeid aantal beleidsterreinen, deze macht kan het alleen uitoefenen als er meerderheden zijn.¹⁴ Anders dan in nationale parlementen kan het gebeuren dat bij een verdeeld EP besluiten buiten het parlement om worden genomen. Krachtiger gezegd: als het EP niet tot actie komt, is dat een *de facto* goedkeuring van een voorstel van de Commissie.¹⁵ Dit doet vermoeden dat het EP, mits ze waarde hecht aan zijn eigen invloed, meer op consensus gericht is dan veel nationale parlementen. Een andere factor die in dat licht van belang is, is dat er in het EP geen meerderheidscoalitie is die een eigen regering in het zadel heeft te houden. De Commissie wordt wel gecontroleerd door het EP, maar kan niet rekenen op een vaste meerderheid. Dit leidt ertoe dat er per voorstel wisselende coalities gevormd kunnen worden. Daarbij is het wel zo dat de twee grote fracties, de sociaaldemocratische Partij van Europese Sociaaldemocraten (PES) en de christendemocratische Europese Volkspartij (EVP) een leidende positie hebben en vaak samen optrekken. Het blijkt ook dat de grote fracties, door hun belang voor het vormen van coalities, het meest profiteren van hervormingen die het EP meer wetgevende macht geven. Vooral sinds SEA kijken PES en EVP dan ook vooral naar elkaar, terwijl ze in de tijd dat het EP nog vooral opiniërende resoluties uitsprak ze eerder geneigd waren op te trekken met kleine fracties die ideologisch bij hen in de buurt stonden.¹⁶

Meerderheden worden al ver voor de formele besluitvorming gebouwd. Hoewel er veel uitzonderingen op de standaardcyclus zijn, komt het EP gedurende een gemiddelde maand ongeveer

¹³ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 10.

¹⁴ Judge en Earnshaw, *The European Parliament*, 242.

¹⁵ S. Hix, *The Political System of the European Union* (Basingstoke 2003) 86.

¹⁶ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 151.

een week plenair in Straatsburg bijeen. Vervolgens wordt er twee weken in Brussel in commissies gewerkt om tot slot gedurende een week het volgende plenaire debat in de eigen fractie te bespreken en voor te bereiden.¹⁷ Parlementariërs brengen niet alleen ongeveer de helft van hun tijd door in commissieverband, ook veruit het meeste werk wordt daar verricht. Per dossier wordt binnen een commissie een rapporteur benoemd, wiens taak het is een verslag op te stellen met een stellingname waar de meerderheid van de commissie zich in kan vinden en die vervolgens aan het EP als geheel kan worden voorgelegd. De meeste amendementen en resoluties worden ook in commissieverband gemaakt en in de vorm van *take it or leave it* aan het plenaire EP voorgelegd.¹⁸

Het werkschema en de agenda van het EP zorgen voor een hoge mate van formalisme in de plenaire zittingen, met bijvoorbeeld strikte spreektijden en letterlijk voorbereide bijdragen.¹⁹ Het grootste deel van het werk vindt echter achter de schermen plaats en daar gaat het er een stuk informeler aan toe. Omdat er geen vaste coalities zijn, besluiten vaak in onderhandeling met lidstaten en Commissie moeten worden genomen en het EP geen initiatiefrecht heeft en onderwerpen dus via andere organen op de agenda moet krijgen, besteden Europarlementariërs een relatief groot deel van hun tijd besteden aan ontmoetingen met anderen. Daarbij wisselen ze vaak van rol, omdat ze het ene moment hun nationale partij vertegenwoordigen, het volgende hun Europese fractie en een volgend moment het EP als geheel.²⁰ Uit beschrijvingen van het dagelijks werk van Europarlementariërs komt een beeld naar voren waarin gestreden moet worden om informatie, die vaak hiërarchisch verspreid wordt, en om onderwerpen op de agenda te krijgen en daar coalities voor te smeden.²¹

In officiële stukken en bijdragen is het gebruik van alle 23 officiële talen van de EU toegestaan. Het idee daarachter is dat iedere burger zelf moet gaan over wie hem of haar vertegenwoordigt en dat het wel of niet spreken van buitenlandse talen daar geen belemmering voor mag zijn.²² Daarnaast hechten bepaalde groepen parlementariërs erg aan het recht de eigen taal te spreken om hun nationale eigenheid te onderstrepen. De redenering achter de vele toegestane talen is begrijpelijk, maar het vraagt wel het nodige van de organisatie en een derde van het budget van het EP.²³ Het vergt veel staf, sommige bronnen worden niet gebruikt omdat het ondoenlijk is alles te vertalen, het EP kan minder snel reageren en spontaniteit en gevatheid in het debat kunnen verloren gaan.²⁴ In de praktijk kiezen overigens ook parlementariërs wier moedertaal niet Engels is ervoor in het Engels te debatteren, zodat ze directer op elkaar kunnen reageren. Ook in de informele omgang tussen Europarlementariërs spreken ze over het algemeen één van de grotere talen. Door de genoemde intensieve omgang met elkaar is ook wel gesteld dat er in ieder geval binnen het EP een Europese

¹⁷ R. Corbett, F. Jacobs en M. Shackleton, *The European Parliament. Fourth Edition* (Londen 2000) 32.

¹⁸ Hix, *The Political System of the European Union*, 78.

¹⁹ Judge en Earnshaw, *The European Parliament*, 199.

²⁰ R. Wodak, *The Discourse of Politics in Action. Politics as usual* (Basingstoke 2009) 152.

²¹ Wodak, *The Discourse of Politics in Action*, 113.

²² Corbett e.a., *The European Parliament*, 33.

²³ E. Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe* (Oxford 2009) 137.

²⁴ Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, 35.

identiteit en cultuur bestaan.²⁵ Tegelijkertijd blijft de mate van Europeanisering van Europarlementariërs een centrale spijlzwam in de discussie tussen verschillende stromingen binnen de studie van Europese integratie.²⁶

Wellicht komt dat ook omdat een groot deel van het werk weinig zichtbaar is. Om die en andere redenen, zoals het ontbreken van een duidelijke machtsvraag, krijgen Europarlementariërs niet al teveel media-aandacht voor hun werk. Sommige auteurs beschouwen dit als een zwakte van de parlementariërs zelf.²⁷ Hoewel Europarlementariërs het graag anders zouden zien, is het waar dat de aandacht uit de media voor het dagelijkse werk in het EP een stuk minder is dan die voor nationale parlementen. Daarbij lijken media zich graag te concentreren op voorstellen waaruit de bemoeizucht op microniveau van het EP zou blijken, de inefficiënte maandelijks verhuizing tussen Straatsburg en Brussel, die de meeste Europarlementariërs helemaal niet willen, maar waar de lidstaten nu eenmaal over beslissen, en de riant omstandigheden waaronder het EP zijn werk zou doen. Dit laatste komt ook uitgebreid naar voren in de debatten over het ledenstatuut en omdat voor deze randomstandigheid wel de nodige media-aandacht is, blijken veel Europarlementariërs dit onderwerp aan te willen grijpen om hun imago op te poetsen. Veel van de hierboven beschreven relevante factoren zijn ook getheoretiseerd en neem ik in het volgende hoofdstuk verder onder de loep. Daarvoor wil ik nog de algemene tendensen en ontwikkelingen in de historiografie belichten.

1.5 Historiografie

Het onderzoek naar Europese integratie heeft binnen de geschiedschrijving lange tijd via een aantal verschillende, maar gescheiden invalshoeken plaatsgevonden. De ideeëngeschiedenis, economische geschiedenis, maar bovenal de geschiedenis van internationale betrekkingen waren lange tijd leidend, waarbij het perspectief lange tijd nationaal was en geredeneerd werd vanuit de belangen van specifieke landen en daarnaast vooral gekeken werd naar de houdingen tegenover integratie binnen die landen.²⁸ Hoewel er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de historiografie van Europese integratie, wordt erop gewezen dat deze geschiedschrijving door de aanwezigheid van de genoemde onderzoekstradities moeite heeft aan te haken bij recente ontwikkelingen in de geschiedschrijving. Potentieel relevante en verhelderende nieuwe invalshoeken als transnationale geschiedschrijving en politieke en culturele transfer worden ten onrechte genegeerd.²⁹ Zeker in het EP, waar politici, die vaak al een begin van een politieke carrière hebben gemaakt in hun eigen land, zou het interessant zijn te bestuderen welke technieken worden overgenomen en in de Brusselse smeltkroes boven komen drijven. Hoewel dit niet

²⁵ C. de Landtsheer, 'The Political Rhetoric of a Unified Europe', O. Feldman en C. de Landtsheer ed., *Politically Speaking. A Worldwide Examination of Language Used in the Public Sphere* (Westport 1998) 129-145, aldaar 141.

²⁶ W. Beauvallet en S. Michon, 'MEPs: Towards a specialization of European work?', in: D. Georgakakis en J. Rowell ed., *The Field of Eurocracy. Mapping actors and Professionals* (Basingstoke 2013) 16-34, aldaar 16.

²⁷ Corbett, *The European Parliament's Role*, 364.

²⁸ Kaiser en Varsori, *European Union History*, 2.

²⁹ Kaiser, 'From Isolation to Centrality', 48.

de invalshoek van mijn onderzoek is, zullen we wel zien dat er niet alleen verschil in argumentatie en retoriek zit tussen Europarlementariërs uit verschillende lidstaten, maar dat ook wanneer de strategische weg naar een ledenstatuut bediscussieerd wordt politici met verschillende achtergronden op de proppen komen met hun eigen instrumenten om het Statuut te bewerkstelligen.

Een belangrijke factor in de geschiedschrijving van de Europese integratie is de EU en meer specifiek de Commissie zelf geweest. Vanaf de opkomst van de interesse in Europese integratie, aan het einde van de jaren zeventig, heeft de Commissie verschillende financieringsprogramma's opgezet die hun invloed op het onderzoek hebben gehad. Verschillende universiteiten kregen beurzen om zogenaamde Jean Monnet-leerstoelen voor Europese integratiegeschiedenis in te stellen. Ook het European University Institute in Florence was een initiatief van de Commissie en er wordt wel gesteld dat de mogelijkheden en beloningen voor historici die zich in hun onderzoek positief over Europese integratie toonden aanzienlijk groter waren dan voor meer kritische onderzoekers.³⁰ Vanaf de jaren 2000 heeft de Commissie zich meer teruggetrokken uit financiering van historisch onderzoek ten faveure van andere velden. Het historisch onderzoek zou daardoor veelzijdiger en verfijnder zijn geworden, al wordt er nog altijd een zekere mate van politieke invloed op uitgeoefend, bijvoorbeeld in het door de Luxemburgse regering gefinancierde *Journal of European Integration History*, waarvan de redactie nog wel bestaat uit door de Commissie gefinancierde wetenschappers.³¹

Natuurlijk is de Europese integratie ook vanuit andere vakgebieden bestudeerd. Zo is het in de politicologie lange tijd de missie geweest de EU als politiek systeem te duiden en heeft de sociologie zich beziggehouden met sociale aspecten als transnationale identiteitsvorming.³² De politicologische invalshoek was lange tijd normatief. Zonder de ontwikkeling in die tak van wetenschap in detail door te nemen is het relevant op te merken dat deze lange tijd bestond uit een debat tussen intergouvernementalisten, die vonden dat de EU in essentie een project van internationale samenwerking was en moest blijven, supranationalisten, die van mening waren dat het idee van de EU juist was dat macht afgestaan moest worden aan een federale overheid en neo-functionalisten, die stelden dat via *spill-over* door samenwerking in een bepaald beleidsgebied weer integratie in een ander gebied wenselijk werd. Opvallend is vooral dat de manier waarop de verschillende scholen de oorsprong van de EU verklaarden voor hen ook leidend moest zijn voor de manier waarop integratie in de toekomst moest plaatsvinden, waarbij de wenselijkheid van de integratie op zichzelf nauwelijks ter discussie stond, behalve dan tot op zekere hoogte bij de intergouvernementalisten. Ondanks de vaak normatieve of teleologische inslag van politicologische integratiestudies is wel gesteld dat historici de resultaten van politicologen niet zouden moeten negeren, omdat een eventuele vooringenomenheid de resultaten niet noodzakelijkerwijs minder reëel maakt, maar ze moeten koppelen aan hun eigen

³⁰ K. Seidel, 'From Pioneer Work to Refinement: Publication Trends', in: Kaiser en Varsori, *European Union History* 26-44, aldaar 27.

³¹ Seidel, 'From Pioneer Work to Refinement', 27.

³² Kaiser, 'From Isolation to Centrality', 58.

bevindingen om de grotere theoretische debatten ook een historische en soms wat relativiserende invalshoek mee te geven.³³

De tijd van deze grote theorieën en het debat hiertussen lijkt inmiddels voorbij.³⁴ Hedendaagse werken over Europese integratie benaderen de EU meer uit een Europa-breed perspectief, met daarbinnen aandacht voor een bepaald aspect van de integratie of het politieke systeem van de EU. Specifiek voor het EP geldt dat dit lange tijd bestudeerd werd door het te vergelijken met nationale parlementen, vooral op het gebied van bevoegdheden, waarbij de conclusie over het algemeen was dat het EP weinig mocht en kon.³⁵ Tegenwoordig wordt het EP ook in de politicologie wel meer als onderwerp van studie op zichzelf beschouwd. Belangrijk om op te merken is nog wel dat doordat de historische studie van Europese integratie zich vaak beperkte tot het perspectief van de lidstaten, het onderzoek van de interne dynamiek van het Europese politieke systeem lang het terrein was van juridische of politicologische invalshoeken, die de hoofdrolspelers abstraheren.³⁶ Hoewel ik me beperk tot het onderzoeken van formele bijdragen in debatten, streef ik er wel naar ook enige aandacht te schenken aan de hoofdrolspelers en de intermenselijke relaties die in de besluitvorming een rol spelen, door af en toe ook de randomstandigheden te schetsen. In ieder geval geven gesproken bijdragen al meer inzicht in individuele overwegingen dan bijvoorbeeld statistieken over stemgedrag.

Ik beschouw het EP als een bijzondere verschijningsvorm van een parlement en gebruik de casus van het ledenstatuut om de visies van de parlementariërs zelf op deze bijzondere vorm van volksvertegenwoordiging in kaart te brengen. Het ledenstatuut zelf vormt niet noodzakelijkerwijs een heel belangrijk hoofdstuk in de integratiegeschiedenis en ik zie mijn onderzoek dan ook niet primair als een bijdrage in een bepaalde traditie op dat gebied. De waarde ligt meer in het schetsen van de interne visies in en op het EP in een omkaderde periode, dan in bijvoorbeeld het toetsen van bepaalde narratieven. Deze visies kunnen vervolgens gezien worden als illustratie of kanttekening bij niet-historiografische theorieën. Nu we enig inzicht hebben in de aanwezige stromingen in de door mij bestudeerde literatuur, wil ik in het volgende hoofdstuk de voor de belangrijkste twistpunten in de debatten relevante theorieën uit die literatuur nader in kaart brengen.

³³ Kaiser, 'From Isolation to Centrality', 52.

³⁴ Checkel, J., 'Identity, Europe and the world beyond public spheres', in: T. Risse ed., *European public spheres. Politics is back* (Cambridge 2015) 227-246, aldaar 245.

³⁵ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 91, 92.

³⁶ Georgakakis en Rowell, *The Field of Eurocracy*, 3.

2. Theoretisch kader: vertegenwoordigende democratie in de EU

2.1 De kritiek: Europa's democratisch tekort

De EU roept bij weinigen warme gevoelens op. Lage opkomsten bij verkiezingen, negatieve meningen in opiniepeilingen en berichtgeving over micromanagement of moeizame besluitvorming in de media bepalen het beeld. In academische kringen is er al langere tijd kritiek op de inrichting van de EU en debat over de vraag hoe legitiem deze bestuurslaag eigenlijk is.

In academische kringen is sinds het Verdrag van Maastricht de term 'democratisch tekort' (*democratic deficit*) in zwang geraakt om het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit van de EU aan te duiden.³⁷ In de loop van de tijd is het een soort containerbegrip geworden dat lijkt te worden aangegrepen om verschillende punten van kritiek wat extra autoriteit mee te geven. Zo definieert iedere auteur het begrip in termen van zijn of haar onderwerp van studie. De één ziet een democratisch tekort door lage opkomst bij verkiezingen,³⁸ de ander schrijft het toe aan een te beperkte rol voor het EP,³⁹ terwijl een derde een gebrek van vertegenwoordiging van burgers in alle Europese instituties waarneemt.⁴⁰ Een aardige algemene definitie wordt gegeven door Kröger en Friedrich: "Deze staat tussen incomplete soevereiniteit en gebrek aan compensatie op een ander niveau is wat vaak wordt gezien als democratisch tekort van de EU door haar burgers."⁴¹ Tegelijkertijd zijn het niet zozeer de burgers, maar eerder de theoretici geweest die in eerste instantie het democratisch tekort hebben geïdentificeerd. Voor het vervolg van mijn verhaal is het minder interessant hoe het begrip precies te definiëren, maar is het vooral van belang vast te stellen dat er brede kritiek leeft op verschillende aspecten van de politieke en bestuurlijke indeling van de EU, die academici doet twijfelen aan de legitimiteit van deze bestuurslaag. Ik neem het begrip dan ook als de verzamelnaam die het is en beschouw het als het geheel van de institutionele tekortkomingen die er toe leiden dat de EU niet dezelfde democratische legitimiteit kent als we van de moderne liberaal-democratische natiestaat gewend zijn. Ik wil de belangrijkste van die aspecten, waarvan we zullen zien dat ze in meer of mindere mate en meer of minder direct ook een rol spelen in de debatten over het ledenstatuut, één voor één langslopen.

2.2 De institutionele oorsprong van de kritiek

De voorvader van de EU, de EGKS heeft vanaf het begin een supranationaal karakter gehad. Door de economieën, vooral die delen die met oorlogsvoering samenhangen, van met name Frankrijk en Duitsland met elkaar te verweven en het stuur daarvan uit handen te geven, hoopten de oprichters van

³⁷ B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State* (Oxford 2005) 204.

³⁸ J. Blondel, R. Sinnott en P. Svensson, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy* (Oxford 1998) 1, 2.

³⁹ L. de Puig, *International Parliaments* (Straatsburg 2008) 20.

⁴⁰ Blondel e.a., *People and Parliament*, 237.

⁴¹ Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 9.

de EGKS dat de lidstaten niet langer bang hoefden te zijn voor militair overwicht of een wapenwedloop tussen de voormalige aartsvijanden.

De institutionele inrichting van de Gemeenschap sloot aan bij deze doelen. Juist het uit handen geven van de regie door de deelnemende lidstaten aan een onafhankelijke 'hoge autoriteit' trok de deelnemende landen over de streep en zorgde ervoor dat ook de VS, die op dat moment zeer grote invloed hadden op de politieke gang van zaken in West-Europa in het algemeen en Duitsland in het bijzonder, hun zegen aan het project gaven. Een onafhankelijk bestuur moest ervoor zorgen dat het project niet misbruikt kon worden en Duitsland niet meer zelf de controle had over zijn wapenindustrie. Dat was met name van belang omdat de VS het wel belangrijk vonden dat Duitsland opnieuw kon militariseren om tegenwicht te bieden aan de steeds sterker wordende Sovjet-Unie. Het hoeft geen verbazing te wekken dat met dergelijke belangen die werden toegekend aan het project, de democratische legitimiteit niet de eerste prioriteit van de oprichters was. Daarbij was het een project dat, hoewel er het nodige vanaf hing, in de uitvoering gericht was op een vrij beperkt deel van de gehele politieke besluitvorming, namelijk één aspect van het economisch beleid van de lidstaten. Toch kunnen we in de hoge autoriteit die het dagelijks bestuur van de EGKS op zich nam de voorloper van de huidige Europese Commissie van de EU zien.⁴² Het onafhankelijke karakter van de Commissie is wel één van de gronden voor kritiek op het gebrek aan democratische controle op beslissingen op Europees niveau. Daarbij hebben de bevoegdheden van de EU en haar uitvoerend orgaan, de Commissie, zich inmiddels uitgebreid tot vrijwel alle beleidsterreinen en is de betrokkenheid van volksvertegenwoordigende elementen weliswaar toegenomen, maar heeft de democratisering van de EU geen gelijke tred gehouden met de uitbreiding van haar bevoegdheden. Hierdoor wordt de EU nog altijd als een door de elite gedreven project gezien. Het was ook nooit de bedoeling van de *founding fathers* van de EGKS en haar opvolgers om de bevolking te betrekken bij de Europese integratie.⁴³ Ten eerste is de structuur van het project gericht geweest op het onder de radar blijven uit angst voor onbegrip van de bevolkingen en het gevoel onder de oprichters hun tijd vooruit te zijn.⁴⁴ Daarnaast had een democratischere inrichting ofwel moeten betekenen dat de lidstaten een beslissende stem zouden houden, hetgeen afbreuk zou doen aan het supranationale karakter van de Gemeenschap, ofwel, wanneer die democratie zelf supranationaal was ingericht, een nog veel verdere integratie moeten betekenen, waarvoor vermoedelijk geen draagvlak was en wat het project in ieder geval meer in het zicht van het publiek had gebracht.

Lange tijd leek deze aanpak te werken. Het was geen geheim dat er een EGKS, en later een Europese Economische Gemeenschap (EEG), een Europese Gemeenschap (EG) en een EU, bestond, maar de bevolking had er vertrouwen in dat de eigen regering wel wist welk beleidsterrein ze aan de Gemeenschap overlieten en wat haar inzet zou zijn in het besluitvormingsproces. Hoewel deze aanpak

⁴² G. Ross, *The European Union and its Crises through the Eyes of the Brussels Elite* (Basingstoke 2011) 94.

⁴³ J. Fossum en P. Schlesinger, *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* (Oxford 2007) 224.

⁴⁴ Blondel e.a., *People and Parliament*, 3.

in zekere zin op gespannen voet stond met de wens wel de successen en het belang van de achtereenvolgende Europese Gemeenschappen door te laten dringen bij de bevolking en, in latere fases, de bevolking ook meer betrokkenheid te laten voelen bij hetgeen de Gemeenschappen deden, gaf dit de regeringen van de lidstaten en de supranationale organen van de Gemeenschappen de ruimte om naar eigen goeddunken te handelen. Gedurende de jaren tachtig kwam er echter een einde aan deze *permissive consensus* en begonnen burgers in steeds grotere mate vraagtekens te plaatsen bij de integratie op zich, het beleid op Europees niveau en de positie van zichzelf in dit proces. Hierdoor is de publieke houding volgens Hooghe en Marks zelfs veranderd in een *constraining dissensus*, een veelheid van houdingen tegenover Europese integratie die politieke leiders beperkt in het nemen van besluiten.⁴⁵

Verder valt in de op economie gerichte oorsprong van de EU ook de basis te zien voor de kritiek dat de EU te zeer een behartiger van economische belangen is. Vaak gaat deze kritiek zelfs hand in hand met het waargenomen ondemocratische karakter van de Unie. Het is aantrekkelijk om in de elitaire oorsprong van de EU en haar focus op economische liberalisering een kwade opzet te zien om de burger of de arbeider buiten spel te zetten. Zo is de EU wel een neo-corporatistische pseudostaat genoemd.⁴⁶ Daarbij gaat het niet alleen om de grote informele invloed van het bedrijfsleven, maar ook om de staatskundige implicaties van een liberale economische focus. Hoewel deze theorieën soms groteske vormen aannemen, zijn ze ook weer niet zover gezocht dat ze als complottheorie terzijde kunnen worden geschoven. Niet alleen is er een historische basis zichtbaar voor de ingebakken focus op elite en economie, ook zijn ze theoretisch met elkaar in verband te brengen. Het liberalisme uit de liberaal-democratische staat is niet hetzelfde als economisch liberalisme. Zo zijn er studies die erop wijzen dat participatie aan het politieke proces, bijvoorbeeld opkomst bij verkiezingen, lager is in economisch liberalere regimes.⁴⁷ Meer specifiek wordt de opkomst van het neoliberalisme in de jaren tachtig wel in verband gebracht met een afname van de betekenis van vertegenwoordigende democratie, wiens plaats steeds meer ingenomen wordt door technocratische besluitvorming, die aansluit bij de op de elite gerichte machtsverdeling. Anders gezegd: het neoliberale doel om marktwaarden te institutionaliseren is inherent politiek, maar wordt verborgen door de schijnbaar technische processen en ideeën waardoor het wordt nagestreefd.⁴⁸ Dit is ook de periode waarin de EG nieuwe stijl vorm krijgt in de SEA en hoewel een causaal verband niet hard te maken is, zou een veranderende tijdsgeest op economisch gebied, waarin de rol van de overheid meer overeen zou moeten komen met die van een manager, ook zijn invloed kunnen hebben op de ideeën over de balans tussen efficiënte versus door vertegenwoordiging gelegitimeerde

⁴⁵ Geciteerd in: Risse, *European public spheres*, 162.

⁴⁶ F. Seoane Perez, *Political Communication in Europe* (Basingstoke 2013) 17.

⁴⁷ M. Kurtz, 'The Dilemmas of Democracy in the Open Economy', *World politics* 56 (2004) afl. 2, 262-302, aldaar 297.

⁴⁸ G. Rodan, 'Neo-liberalism and Transparency: Political versus Economic Liberalism', in: R. Robison ed., *The Neo-Liberal Revolution. Forging the Market State* (Basingstoke 2006) 197-216, aldaar 214.

besluitvorming. Tekenend in dit licht is dat het officiële burgerschap van de EU tegenwoordig, ook in EU-publicaties, regelmatig gelijkgesteld wordt met het zijn van consument.⁴⁹ Ik wil echter niet op deze plek mijn eigen *grand theory* over de EU formuleren, zeker niet omdat die zelden te bewijzen zijn. Het is echter interessant de achtergrond van het vermeende elitaire, technocratische, en gedepolitiseerde karakter van de besluitvorming in de EU in het achterhoofd te houden, omdat dit karakter ook consequenties impliceert voor de ruimte die Europarlementariërs hebben voor hun volksvertegenwoordigende taak.

Belangrijker op deze plaats is ingaan op de implicaties van de inrichting van besluitvormingsprocessen en instituties ten tijde van de debatten over het ledenstatuut. Zoals al in de inleiding uiteengezet, had het EP sinds het Verdrag van Maastricht en tot het Verdrag van Lissabon via de medebeslissingsprocedure en de samenwerkingsprocedure een veel sterkere stem in de besluitvorming van de EU dan daarvoor het geval was geweest. Tegelijkertijd gaat het te ver om het politieke systeem van de EU in deze periode, of ervoor of erna, een parlementair systeem te noemen. Eén reden die daarvoor is aangedragen, is dat het EP de Raad niet kan wegsturen en de drempel om de commissie weg te sturen erg hoog is.⁵⁰ Daarbij draagt het gebrek aan een oppositie en coalitie in het EP en de mogelijkheid dat besluiten buiten het parlement om genomen kunnen worden niet bij aan het oordeel dat de EU een parlementair systeem kent. Een misschien nog wel belangrijkere reden lijkt me echter het gebrek aan initiatiefrecht van het EP. Voor een echt parlementair systeem, waarin het parlement het hoogste soevereine orgaan is, zou het kunnen indienen van wetsvoorstellen wel een voorwaarde zijn.

Het niet hebben van een parlementair systeem hoeft natuurlijk nog niet te betekenen dat een politiek systeem daarmee ondemocratisch is. Een andere mogelijkheid is een presidentieel systeem, maar daarvoor zou een rechtstreekse verkiezing van een president of iemand die daarbij qua bevoegdheden in de buurt komt een voorwaarde zijn, hetgeen ook niet op de EU van toepassing is. Wat ook zou kunnen is dat de EU op een unieke manier is ingericht, waarbij de democratische legitimiteit is gewaarborgd door andere vertegenwoordigende organen. Dat zouden bijvoorbeeld de lidstaten in de Raad kunnen zijn. Hoewel die vanwege het inherent supranationaal karakter van de EU ook niet de ultieme stem in besluitvorming hebben, is hun positie inderdaad wel sterker dan die van het EP. Lidstaten kunnen wel initiatief nemen tot wetgeving en wanneer zij bepaalde maatregelen echt niet willen, is de kans ook klein dat deze doorgevoerd worden. Daarbij hebben de lidstaten wel een duidelijk omkaderd democratisch systeem en staat de legitimiteit van de ministers in de Raad dan ook niet ter discussie. Een nadeel van het zoeken van de democratische legitimiteit bij de Raad van Ministers is, in ieder geval ten opzicht van nationale politieke systemen, wel dat er een extra stap in de vertegenwoordigende keten zit. Ministers vertegenwoordigen als het ware de leden van hun nationale parlement, die op hun beurt weer de burgers van een lidstaat vertegenwoordigen. Dit zou nog geen

⁴⁹ C. Shore, *Building Europe : the cultural politics of European integration* (Londen 2000) 85.

⁵⁰ M. Jolly, *The European Union and the People* (Oxford 2007) 101.

onoverkomelijk bezwaar hoeven te zijn. Wanneer een minister in de Raad zijn boekje te buiten zou zijn gegaan, zou hij door het betreffende nationale parlement op de vingers getikt of weggestuurd kunnen worden en wanneer fracties het in de ogen van kiezers na zouden nalaten dit te doen, hebben kiezers de mogelijkheid die partij daarvoor af te straffen bij de volgende verkiezingen. De vergaderingen van de Raad zijn echter niet openbaar. Daardoor weten kiezers nooit welk standpunt “hun” minister heeft ingenomen. Tot de invoering van SEA wisten ze wel zeker dat als een voorstel door de Raad werd aangenomen, ook de minister uit hun lidstaat in ieder geval had voorgestemd, omdat besluitvorming in de Raad op basis van unanimiteit plaatsvond. Met de komst van stemmen per gekwalificeerde meerderheid verviel echter ook dit indirecte controlemechanisme, waardoor de Raad een zwarte doos werd die ook geen democratische legitimiteit garandeert. Verdedigers van de EU hebben wel geopperd dat de EU eigenlijk gewoon een parlementair tweekamerstelsel heeft, waarbij de Raad de lidstaten vertegenwoordigt en het EP de burgers.⁵¹ Deze stelling is niet alleen problematisch door het hierboven geschetste gebrek aan transparantie, maar ook omdat het opleggen van het sjabloon van senaat, lagerhuis en regering op de EU niet houdbaar is. Daarvoor zijn de verhoudingen tussen de drie organen die analoog daaraan zouden moeten functioneren, Raad, EP en Commissie, te vloeibaar en is de besluitvorming te zeer verspreid. Het is ook een wat teleologische rationalisatie achteraf van een systeem dat organisch gegroeid is.

Het mag dan verleidelijk zijn de EU in dezelfde termen als nationale parlementaire democratieën te bezien, het omgekeerde gebeurt ook. In veel literatuur wordt onderstreept dat de EU een geheel eigen karakter heeft en daarom juist niet langs dezelfde maatstaven mag worden gelegd als de natiestaat. Het besef dat de EU geen traditionele liberaal-democratische staat is, maar een uniek, *sui generis* karakter heeft, moet volgens sommigen aan de basis staan van ieder onderzoek van het Europese politieke en publieke veld.⁵² Dat het politieke systeem van de EU niet één op één op dat van de verschillende lidstaten te leggen is, betekent volgens anderen dan ook niet dat er niets zinnigs te zeggen is over het functioneren en de legitimiteit van het politieke systeem. Volgens politicoloog Peter Mair is het dan ook niet relevant of de EU gekwalificeerd kan worden als staat of niet, maar zijn politieke systemen eenvoudigweg te beoordelen als politieke systemen.⁵³

Het oordeel dat Mair zelf velt is niet mals. Volgens hem moet de EU niet gezien worden als uitzonderlijk of *sui generis*, maar als politiek systeem dat door nationale leiders als beschermde sfeer is opgezet waarin het maken van beleid kan ontsnappen aan de beperkingen die representatieve democratie oplegt.⁵⁴ Mair ziet dus wel degelijk een kwaadwillende opzet in de inrichting van de EU. Dat betekent natuurlijk ook weer niet dat de EU een verkapte dictatuur is. Grondrechten, een ander belangrijk aspect van moderne democratieën, zijn bijvoorbeeld wel goed gewaarborgd. Het gaat Mair

⁵¹ Hix, *The Political System of the European Union*, 79.

⁵² Blondel e.a., *People and Parliament*, 56.

⁵³ P. Mair, *Ruling the void: The hollowing of Western democracy* (Londen 2013) 123.

⁵⁴ Mair, *Ruling the void*, 99.

er vooral om dat de burger buitenspel staat bij de politieke processen. De EU is wat hem betreft dan ook niet antidemocratisch, maar wel non-democratisch.⁵⁵ In woorden met iets minder vuur, maar van gelijke strekking stelt Simon Hix dan ook dat de EU weliswaar procedureel democratisch is, in de zin dat het vrijheid van meningsuiting en vrije verkiezingen kent, maar geen substantieve democratie is waarin verkiezingen ook daadwerkelijk de politieke uitkomsten veranderen.⁵⁶ Mair trekt zijn conclusie aan de hand van drie criteria voor democratie, opgesteld door de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl. Volgens Dahl moeten burgers in een functionerende democratie in staat zijn zelf mee te doen aan politieke processen, vertegenwoordigd worden in politieke processen en er oppositie tegen kunnen organiseren. Mair stelt dat binnen de EU aan de eerste twee wel voldaan wordt, maar het probleem vooral in het laatste zit. Bij gebrek aan mogelijkheden tot oppositie binnen het staatsbestel, ontstaat vanzelf oppositie tegen het staatsbestel zelf.⁵⁷ Overigens heeft met de intrede van Eurosceptische partijen in het EP oppositie wel haar intrede gedaan. Waarschijnlijk zal Mair dit opvatten als oppositie tegen de EU als staatsbestel zelf, maar dat ligt niet bij alle Eurosceptische fracties zo zwart-wit. In haar onderzoek naar hoe Eurosceptici in het EP omgaan met de paradox dat ze zitting hebben in een instituut dat ze verachten, onderscheidt Brack drie soorten Eurosceptici. Ze identificeert een groep Europarlementariërs die zich afzijdig houden, de *absentees*, een groep die met ronkende speeches probeert de vele gebreken van de EU bloot te leggen, de *public orators* en tot slot de *pragmatists*, die ondanks dat ze niet achter de EU staan, hun mandaat willen gebruiken om de rol van de EU zoveel mogelijk te beperken en zich in concrete dossiers inzetten om zoveel mogelijk aan de lidstaten over te laten.⁵⁸ Dat ze daarin geloven en soms ook lijken te slagen, nuanceert wellicht ook enigszins de stelling dat het in het EP niet om meer of minder Europa gaat, maar alleen om de vraag hoe.

Wellicht is geeft het meer inzicht in de structuur van de EU als we kijken naar hoe een individuele burger een zo groot mogelijke invloed kan hebben op het Europees beleid. De Deense Europarlementariër Jens-Peter Bonde redeneert dat een Deen die zijn stem uitbrengt in verkiezingen voor het EP hooguit één van de 16 Deense afgevaardigden verandert, die weer verdeeld zitten over verschillende Eurofracties, waardoor de invloed op de balans in het EP vrijwel nihil is. Wanneer hij echter stemt in nationale verkiezingen, is de kans dat hij bepaalt welke Deense regering er komt groter, waardoor hij drie stemmen in de Raad en mogelijk ook nog één in de Commissie beïnvloedt.⁵⁹ Daarmee pleit hij nog niet voor een sterke Commissie ten opzicht van het EP, maar wellicht wel om de Raad meer bevoegdheden te geven. Zou het een oplossing zijn om het idee van een extra bestuurslaag op te geven en de Unie zoveel mogelijk intergouvernementeel in te richten? Veel ministers in de Raad en hun ondersteuning in COREPER (Comité des représentants permanents, de vaste diplomatieke

⁵⁵ Mair, *Ruling the void*, 138.

⁵⁶ S. Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It* (Cambridge 2008) 77.

⁵⁷ Mair, *Ruling the void*, 140.

⁵⁸ N. Brack, 'Euroscepticism at the Supranational Level: The Case of the 'Untidy Right' in the European Parliament', *Journal of Common Market Studies* 51 (2013) afl. 1, 85-104, aldaar 92.

⁵⁹ Morgan en Steed, *Choice and Representation*, 18.

vertegenwoordigingen in de EU van de lidstaten) geven aan op meer onderwerpen te willen beslissen via stemmen per gekwalificeerde meerderheid en zijn dus bereid vertegenwoordigende waarde in te ruilen voor slagkracht.⁶⁰ Beide zijn natuurlijk belangrijk en het is ook reëel om te veronderstellen dat er maar weinig bereikt zou worden als op ieder onderwerp alle lidstaten unaniem zouden moeten instemmen. Als de Raad echter niet bereid is een vertegenwoordigende rol te spelen, hetgeen zoals aangegeven zonder vetorecht of volledige transparantie niet mogelijk is, lijkt het dus te ontbreken aan een eindoordeel door een legitiem vertegenwoordigend orgaan.

Uiteindelijk denk ik dat de EU wel een uniek systeem heeft, maar dat dit niet betekent dat het niet te beoordelen is. Het is geen parlementair of presidentieel systeem, maar een eigen hybride systeem van supranationale en intergouvernementele elementen. In het samenspel tussen die elementen van de institutionele inrichting van de EU en haar besluitvormingsprocessen, in feite de *kratos* uit democratie zien we al de nodige complicaties. Wanneer we kijken naar het andere, voor dit onderzoek nog belangrijkere aspect, *demos*, zien we een zo mogelijk nog ingewikkelder verhaal.

2.3 Democratie zonder *demos*?

Democratie, de macht van het volk, veronderstelt dat er ook een duidelijk omkaderd volk is dat de macht, hoe die ook georganiseerd wordt, uiteindelijk in handen heeft. Om besluiten van de meerderheid te accepteren, moet de minderheid zich er op de een of andere manier mee verbonden achten en om sociaal-economische vraagstukken op te lossen, moet er een zekere mate van solidariteit zijn tussen de inwoners van een staat. Gesteld is dan ook wel dat de representatieve democratie zoals we die kennen onlosmakelijk verbonden is met de natiestaat, waarin grenzen, volken en economieën samenvallen.⁶¹ In de EU, met zijn veelheid aan volken en identiteiten is dit een stuk minder vanzelfsprekend. Het is dan ook de vraag of er sprake is van een Europees *demos*, of dit zou kunnen ontstaan en wat de consequenties voor de stand van de democratie zijn als dit er niet is.

Er zijn veel verschillende gronden op basis waarvan een volk te definiëren is, maar geen van de traditionele manieren waarop dat sinds de Romantiek gedaan wordt, of het nu taal, cultuur, of etniciteit is, zijn in de EU uniform genoeg om van één volk te kunnen spreken. Er zijn echter ook andere manieren waarop een uniform volk zou kunnen worden geïdentificeerd. De eerste daarvan is een formele benadering en het burgerschap van de EU te beschouwen als de gemeenschappelijke factor die van de verschillende volken van de EU één volk maakt, in ieder geval op politiek gebied. Toch moet ook hier niet de vergissing begaan worden ontwikkelingen in de natiestaat één op één toe te passen op de EU. Wanneer we bijvoorbeeld naar parlementen als centrale organen in de liberaal-democratische natiestaat kijken, zijn dit toch veel meer uitdrukkingen van een gedeeld bewustzijn, die als het ware de institutionalisering van een al aanwezige verbondenheid zijn, terwijl de weg in de EU eerder andersom lijkt te zijn afgelegd. Daar ontstond een nieuwe staatsvorm of bestuurslaag, waarna

⁶⁰ Ross, *The European Union and its Crises*, 90.

⁶¹ Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 6, 7.

van bovenaf, afhankelijk van de bril waarmee ernaar gekeken wordt, ofwel een poging tot democratische legitimatie, ofwel een politiek zoethoudertje aan de bevolking werd gegeven. Nuance is echter op zijn plaats. Ook in de natiestaat gaat de mythe van het volk dat zijn zelfbeschikking opeist en hier via volksvertegenwoordigende organen invulling aan geeft niet helemaal op. Een gevoel van nationale verbondenheid was ook vaak juist een gevolg van het verkeren in hetzelfde staatsbestel.⁶² De middelen die de ontluikende natiestaat daarvoor tot zijn beschikking had, waren echter wel een stuk ruimer dan die van de EU. Van Europese vlaggen en volksliederen lijkt de bevolking van de EU, ondanks enig aandringen van haar gezagsdragers, niet veel te moeten hebben en ook een Europees leger, één van de meest effectieve aanjagers van onderlinge solidariteit, lijkt ver weg. Daarbij is er wel op gewezen dat het hele doel van de EU juist geweest is de uitwassen van nationalisme te bestrijden en het daarom een onzinnig streven zou zijn dit te vervangen met een Europees nationalisme.⁶³ Bovendien is het niet geheel duidelijk wat het Europees burgerschap, dat sinds het Verdrag van Maastricht bestaat, nu precies inhoudt. Het garandeert bepaalde grondrechten voor de burgers van de EU en biedt hen de mogelijkheid naar het Europees Hof van Justitie te stappen wanneer ze het gevoel hebben dat deze rechten aangetast worden en biedt hen daarnaast het formele kiesrecht voor het EP.⁶⁴ Uit dit formele burgerschap op zich volgt echter niet vanzelfsprekend een verbondenheid die voldoende basis biedt om een gedeelde politieke arena te accepteren. Daarbij is het burgerschap van de EU iets wat volgt uit het burgerschap van één van de lidstaten, hetgeen na de onduidelijkheid daarover in het Verdrag van Maastricht nog eens expliciet benoemd werd in het Verdrag van Amsterdam, en ontkent het door dit secundaire karakter volgens sommigen al impliciet het bestaan van een Europees volk.⁶⁵

Een andere mogelijkheid om verbondenheid te vinden is wellicht door te kijken naar de gedeelde basis die de oprichters van de EU en haar voorgangers hiervoor zagen. Dan gaat het niet om de strategische of economische belangen die ermee gediend waren, al worden de resultaten op die gebieden, zoals we later zullen zien, ook aangevoerd als vorm van legitimiteit, maar om de gemeenschappelijke basis in waarden die de oprichtende lidstaten genoeg vertrouwen gaf een gezamenlijke toekomst aan te gaan. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de waarden van politieke, economische en basale vrijheid, die verankerd zijn in de Europese Verdragen ook door de bevolkingen van de lidstaten met elkaar gedeeld worden. Zo zou niet in het enkele feit van een gedeeld formeel burgerschap, maar wel in de rechten en waarden die dat burgerschap vertegenwoordigt een gemeenschappelijke basis voor het accepteren van elkaar als partij in hetzelfde politieke besluitvormingsproces kunnen liggen. Deze vorm van constitutioneel patriotisme valt in verband te brengen met de eerste nationalistische bewegingen voordat cultuur of etniciteit de hoofdrol ging

⁶² Jolly, *The European Union and the People*, 76.

⁶³ Jolly, *The European Union and the People*, 75.

⁶⁴ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 182.

⁶⁵ G. Majone, *Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth* (Oxford 2005) 27.

spelen in het nationalisme. Vóór de Romantiek was ieder patriottisme in wezen constitutioneel.⁶⁶ Het is een hedendaagse variant van deze oervorm van nationalisme waar sommige auteurs hun hoop op hebben gevestigd voor het vinden van een rationele basis voor een toekomst voorbij de natiestaat.

Volgens Jürgen Habermas is dat tijdperk van de natiestaat al voorbij en zijn we in de zogenaamde post-nationale constellatie terechtgekomen, waarvan de EU het meest treffende voorbeeld is.⁶⁷ Om in deze constellatie, zonder de politieke organen waaraan we gewend zijn geraakt toch genoeg verbondenheid te voelen om samen politieke vraagstukken op te lossen zou er volgens hem gestreefd moeten worden naar een constitutioneel nationalisme op basis van gedeelde waarden of wetten.⁶⁸ In de praktijk zien degene die hun hoop hebben gevestigd op een constitutioneel patriottisme in gedeelde rechten een manier om het inherente gebrek aan *demos* in de EU te ondervangen.⁶⁹ Het identificeren van deze inhoudelijke invulling van het Europees burgerschap als uitgangspunt van verbondenheid, in plaats van het burgerschap zelf, is echter ook problematisch. Het blijken juist het soort rechten te zijn die de EU garandeert, namelijk fundamentele rechten, die ten opzichte van rechten waar de Unie zich minder mee bezig houdt, te weten sociale en politieke, de kleinste rol spelen in het opbouwen van een gedeelde identiteit.⁷⁰

Er zijn natuurlijk ook minder hoogdravende manieren denkbaar waarop Europeanen gaandeweg meer verbondenheid met elkaar zouden kunnen ervaren. Zo zijn er verschillende initiatieven, zoals uitwisselingsprogramma's voor studenten die ervoor zorgen dat jongere generaties veel met elkaar in contact komen. Tegelijkertijd betreft het daar wel weer de (aanstaande) elite. Er zijn echter ook obstakels voor onderling contact weggenomen waar de hele bevolking van profiteert. Zo maakten het verwijderen van interne grenzen en verschillende valuta's reizen makkelijker. Vakanties in het buitenland zorgen echter niet direct voor het gevoel één te zijn met de bevolking van de plaats van bestemming. Er wordt in literatuur ook gewezen op initiatieven van bovenaf op het gebied van onderwijs en cultuur, zoals de Europese culturele hoofdstad, die mogelijk net als in negentiende eeuw door een samenspel van politieke elite en maatschappelijke partners een gedeelde identiteit zouden kunnen creëren.⁷¹ De instrumenten die de EU daarvoor ter beschikking heeft zijn echter beperkt. Doordat onderwijs een nationale bevoegdheid is, zou de EU in een dergelijk scenario nog altijd afhankelijk blijven van de lidstaten.⁷² Daarbij is er ook op gewezen dat het van bovenaf proberen te forceren van een Europese identiteit juist contraproductief kan werken en dit door weerstand onder de bevolking juist tot een versterking van identificatie met de natiestaat kan leiden.⁷³

⁶⁶ Seoane Perez, *Political Communication in Europe*, 18.

⁶⁷ Geciteerd in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 6, 7.

⁶⁸ Geciteerd in: Jolly, *The European Union and the People*, 75.

⁶⁹ C. Hilson, 'Legitimacy and rights in the EU: questions of identity', *Journal of European public policy* 14 (2007) afl. 4, 527-543, aldaar 527.

⁷⁰ Hilson, 'Legitimacy and rights in the EU', 540.

⁷¹ Kaiser, 'From Isolation to Centrality', 61.

⁷² V. Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and national politics* (Oxford 2006) 18.

⁷³ Jolly, *The European Union and the People*, 88.

Het is ook mogelijk dat de ontwikkeling de andere kant uit werkt. Door deelname aan een gemeenschappelijk politiek proces zou het mogelijk kunnen zijn dat burgers die zich niet van nature met elkaar verbonden voelen wel onderschrijven dat ze op bepaalde vlakken samen tot beslissingen moeten komen en juist door dit samen te doen op den duur ook als één volk kunnen worden gezien. Er zijn auteurs die hun hoop in dit verband op het EP hebben gevestigd. Zo stelt Cornelia Ilie dat parlementaire interactie niet alleen een gedeelde identiteit reflecteert, maar ook kan vormen.⁷⁴ Daarbij moet wel aangetekend worden dat het dan belangrijk is dat er ook een publiek is voor die interactie, omdat er anders in het betreffende parlement een gedeelde identiteit groeit, die de buitenwacht ontgaat en waardoor de kloof tussen burger en parlement juist groter kan worden. In de nationale context werkt het ongetwijfeld wel zo dat parlementaire interactie ook het besef van een gedeeld politiek lot versterkt.

Tot nu toe lijkt het EP nog niet die samenbindende rol te spelen. Uit onderzoek van online discussies in de aanloop naar EP-verkiezingen blijkt dat mensen ook in discussies met kiezers over de grens veel naar zichzelf verwijzen als inwoners van een specifieke lidstaat en het EP niet zien als de democratische waarborg in een EU met een toegenomen federaal karakter.⁷⁵ Dat is misschien ook niet zo vreemd, gezien het feit dat die verkiezingen nationaal zijn ingericht en kiezers op lijsten van nationale partijen met kandidaten uit hun lidstaat kunnen stemmen. De verkiezingen vinden wel op min of meer hetzelfde moment plaats in alle lidstaten en omdat de gekozen afgevaardigden uiteindelijk samen één parlement vormen, zijn er wel auteurs die alle stemgerechtigden in verkiezingen voor het EP als één electoraat beschouwen.⁷⁶ Toch levert het feit dat de kiesstelsels niet uniform zijn, de kieslijsten nationaal zijn vormgegeven en de competitie tussen partijen daarom per lidstaat verschilt een overtuigender argument dat er evenzoveel electoraten als lidstaten zijn in de verkiezingen.⁷⁷ Weliswaar stellen de Europese partijfederaties vaak een soort gezamenlijk manifest op, waaruit de stellingname van de nationale partij die bij de federatie hoort afgeleid zou moeten zijn, maar in de praktijk blijken die nationale partijen zich niet aan die manifesten te houden, waardoor EU-brede deliberatie uitblijft.⁷⁸

Een nog overtuigender, maar ook meer omstreden argument voor de stelling dat er evenzoveel electorale contexten als lidstaten zijn, is wel dat de verkiezingen vaak gezien worden als *second order* nationale verkiezingen. Zoals de uitslagen van veel lokale verkiezingen voor een belangrijk deel afhangen van het oordeel van de kiezer over de landelijke lijn van partijen en ze gezien kunnen

⁷⁴ C. Ilie ed., *European Parliaments under Scrutiny* (Amsterdam 2010) 13.

⁷⁵ A. Michailidou en H. Trenz, 'A Media Perspective on Representation: Online Claims-Making and Audience Formation in 2009 EP Election Campaigns', in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation* 135-154, aldaar 152.

⁷⁶ Wodak, *The Discourse of Politics in Action*, 65.

⁷⁷ Seoane Perez, *Political Communication in Europe*, 163.

⁷⁸ E. Sigalas en J. Pollak, 'Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?', in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation* 23-40, aldaar 38.

worden als een tussentijds oordeel over een zittende regering, worden de verkiezingen voor het EP ook wel als zodanig beschouwd. Een belangrijke factor daarin zou zijn dat wanneer mensen het beeld hebben dat een orgaan toch niet zoveel macht heeft, het net zo goed gebruikt kan worden om een signaal af te geven aan de leiders op de plek waar het er wel toe doet. Uit onderzoek blijkt echter dat kiezers die het EP aanzienlijk minder macht toedichten dan hun nationale parlement eerder geneigd zijn te stemmen in Europese verkiezingen dan kiezers die het EP machtiger achten.⁷⁹ Dit ontkracht het beeld van tweederangs verkiezingen die alleen goed zijn om instemming of afkeuring met de zittende nationale macht te laten horen enigszins.

Dat betekent echter nog niet dat de verkiezingen daarmee ook echt een Europees karakter hebben. Het zijn nationale partijen die met elkaar strijden om de gunst van de kiezer, maar ook de manier waarop ze dat doen bemoeilijkt een pan-Europese politieke discussie. Tijdens verkiezingen voor het EP gaat het vrijwel alleen over de vraag of partijen vóór of tegen verdere Europese integratie zijn en zelden over de inhoudelijke keuzes die gemaakt zouden moeten worden op de terreinen waar de EU de bevoegdheid over heeft. Het zijn de regeringen van de lidstaten die bepalen of verdere integratie plaatsvindt, maar tijdens nationale verkiezingen speelt die discussie juist weer geen enkele rol. Doordat het debat telkens precies op de verkeerde plaats wordt gevoerd, en de signalen van kiezers daarom niet helder zijn voor politici, krijgen kiezers eigenlijk nooit de kans zich echt uit te spreken over zowel de mate van integratie als de beleidsrichting.⁸⁰ Als er over inhoudelijke keuzes zou worden gediscussieerd, zouden de verkiezingen zich nog steeds in een nationale context afspelen, maar zouden de Europese kiezers in ieder geval eens in de vijf jaar over dezelfde onderwerpen nadenken.

Misschien is dat ook wel teveel gevraagd als het EP nog slechts een medewetgever is. Als verkiezingen echter uniform zouden worden ingericht en de EU zou functioneren als een extra bestuurslaag voor grensoverschrijdende problemen, die op dezelfde manier als gemeentes en landen een uitvoerende macht en een gekozen volwaardige controlerende macht heeft, zou de belangstelling en daarmee het gevoel van verbondenheid onder burgers toe kunnen nemen. Er zitten echter haken en ogen aan deze veelgehoorde oplossing. Ten eerste doet het beeld van een extra bestuurslaag niet helemaal recht aan de ontstaansgeschiedenis en daarmee het DNA van de EU. Het doel van de voorlopers van de EU was niet om gecoördineerd beleid te maken op grensoverschrijdende thema's, maar in eerste instantie een specifiek economisch en strategisch probleem op te lossen en vervolgens door steeds verdere bijna onvermijdelijke integratie dusdanig verweven te raken dat geen natie meer andere kon domineren. Daar komt bij dat een groot deel van de door George Ross geïnterviewde "Brusselse elite", waaronder Europarlementariërs, aangeeft dat er volgens hen *a priori* geen gedeelde Europese belangen zijn waar een Europese bestuurslaag relevant voor zou zijn. Daarbij kan de vraag gesteld worden hoe de geïnterviewden dan aankijken tegen thema's als milieu en terrorisme, maar er is helaas geen gelegenheid ze dat te vragen. Hun redenering valt wel nader te bekijken. Vaak geven ze

⁷⁹ Blondel e.a., *People and Parliament*, 133.

⁸⁰ Mair, *Ruling the void*, 108, 109.

aan dat dergelijke gedeelde belangen pas ontstaan als ze geformuleerd worden door iets of iemand die buiten de traditionele nationale modellen van partijpolitiek conflict staat.⁸¹ Het zegt iets over de huidige mate van politisering van Europese onderwerpen dat de Brusselse hoofdrolspelers zich zo'n model niet kunnen voorstellen, maar in theorie zou het prima mogelijk moeten zijn dat partijpolitieke actoren grensoverschrijdende problemen signaleren. Er is echter ook op gewezen dat die grensoverschrijdende belangen juist door de neutrale Commissie worden behartigd en ze dus bewust zo apolitiek mogelijk zijn gemaakt.⁸² Dat had echter geen vanzelfsprekendheid hoeven zijn. Het EP had net zo goed aan het roer gezet kunnen worden en dan was er een meer gepolitiseerde aanpak van deze onderwerpen geweest. Dat was voor sommige lidstaten, waaronder Nederland, ook de bedoeling: een sterke Commissie of hoge autoriteit werd gezien als een noodzakelijk kwaad, maar zou zo snel mogelijk vervangen moeten worden door een supranationale volksvertegenwoordiging die het roer in handen zou hebben.⁸³ Het lijkt erop dat het simpele feit dat de hoge autoriteit zijn gezag al gevestigd had, en het systeem nu eenmaal was zoals het was, dat voorkomen heeft. Het EP zou deze centrale rol natuurlijk nu alsnog kunnen krijgen, maar tot nu toe hebben de versterkte rol en de toenemende macht van het EP niet tot toegenomen betrokkenheid van burgers bij het EP geleid, als we opkomst bij verkiezingen daarvoor als indicator nemen.⁸⁴

In feite komt de vraag dus neer op of meer democratie kan leiden tot meer onderlinge verbondenheid, waardoor de basis voor die democratie vanzelf komt of dat dit een hopeloze zaak is en we beter het supranationale model waarvoor aanvankelijk gekozen was kunnen voortzetten. Tegen beiden valt iets in te brengen. Democratische organen positioneren om eenheid te creëren lijkt de omgekeerde weg, maar dan maar niet zoeken naar het legitimeren van de macht en te doen alsof beleid alleen een kwestie van management is dat gedaan kan worden door apolitieke experts is ofwel naïef ofwel kwaadwillend.

Tot nu toe wijst weinig erop dat er echt te spreken is van één volk dat vertegenwoordigd zou kunnen worden door de leden van het EP en is het twijfelachtig of dit kan groeien. De vraag is hoe erg dat is. Betekent een gebrek aan *demos* ook een gebrek aan democratie en betekent een gebrek aan democratie vervolgens ook een gebrek aan legitimiteit? Voor sommigen is het antwoord op de eerste vraag eenvoudig: zonder *demos* geen democratie. Voor deze stroming zijn identiteit en identificatie cruciaal voor de politiek. Wanneer burgers onderling geen verbondenheid voelen en, misschien nog belangrijker, geen verbondenheid met hun politici, is de bodem weg onder de afspraak dat meerderheidsbesluiten ook door de minderheid acceptabel zijn. Zo stelt Seoane Perez dat politiek een conflict op basis van identiteit moet zijn en niet van rationale deliberatie.⁸⁵ Met dat uitgangspunt is het

⁸¹ Ross, *The European Union and its Crises*, 135.

⁸² Lord en Pollak, 'The EU's many representative roles', 123.

⁸³ Lord en Pollak, 'The EU's many representative roles', 124.

⁸⁴ Farrell en Scully, *Representing Europe's Citizens?*, 8.

⁸⁵ Seoane Perez, *Political Communication in Europe*, 209.

inderdaad belangrijk dat er een onderling gevoel van eenheid is, maar Seoane Perez toont daarmee niet aan wat er mis zou zijn met een politiek die meer op rationele deliberatie gericht is, behalve wellicht dat dat in extreme vorm zou kunnen leiden tot technocratie. Een sterker argument wordt aangedragen door Gerkrath, die vanuit juridisch perspectief kijkt naar de democratische legitimiteit van de EU en *en passant* wijst op een uitspraak van het Duitse Hoogerechtshof waarin het stelt dat democratische legitimiteit van de Unie een essentiële voorwaarde voor Duits lidmaatschap is.⁸⁶ Hij stelt dat door de niet volledig evenredige vertegenwoordiging van lidstaten in het EP een Duitse Europarlementariër tien keer zoveel burgers moet vertegenwoordigen als een Luxemburger. Wat hem betreft is het alleen al daarom moeilijk te spreken van één Europees volk dat vertegenwoordigd wordt in het EP.⁸⁷ Deze situatie is vanuit democratisch oogpunt nog lastiger te verdedigen als we accepteren dat ook politieke gelijkheid een kerndoel is van democratische vertegenwoordiging.⁸⁸

Het is echter ook te makkelijk om een gebrek aan één *demos* direct als het failliet van een democratie te beschouwen. Mair wijst erop dat het ook in België en Zwitserland moeilijk vol te houden is van één *demos* te spreken, terwijl we toch kunnen vaststellen dat dit, de laatste wellicht wat meer dan de eerste, functionerende democratieën zijn.⁸⁹ Het draait er wat hem betreft dan ook om de politieke mechanismen aan te passen op de gegeven situatie in een politiek systeem. De vraag is wel of dat genoeg gebeurt in de EU. Daarnaast is iets belangrijks als publiek debat door de enorme taalkundige diversiteit in de EU natuurlijk wel problematisch. Volgens sommigen is Europese democratie ondenkbaar, zolang de meerderheid van de burgers alleen de moedertaal spreekt.⁹⁰ Door informatie te missen en niet de mogelijkheid te hebben buiten verkiezingen om hun stem te laten horen, staat een groot deel van de Europese bevolking dan buitenspel in het politieke proces. Er valt dus te twisten over hoe groot de eenheid moet zijn om van één *demos* te spreken, maar het moge duidelijk zijn dat de omstandigheden in de EU daarvoor in veel mindere mate aanwezig zijn dan in de natiestaat.

Voor wie gelooft dat dit kan groeien, is een centraal EP de enige optie voor een democratisch legitiemere EU die nog niet helemaal overboord gezet kan worden. Dan moet wel de consequentie geaccepteerd dat elke stem even zwaar telt en dat ten opzichte van de huidige situatie de macht van kiezers uit grote lidstaten relatief flink zal toenemen. Ook is het essentieel dat er EU-brede publieke debatten gevoerd kunnen worden. Of dat op het moment gebeurt of tot de mogelijkheden voor de toekomst behoort, is, zoals we nog zullen zien, ook onderwerp van discussie.

Er zijn ook auteurs die van mening zijn dat er ook andere vormen van legitimiteit dan democratische mogelijk zijn. Volgens Blondel hangt legitimiteit niet altijd samen met democratie, maar kan deze ook door de resultaten van een systeem bereikt worden en kunnen mensen het systeem

⁸⁶ J. Gerkrath, 'Representation of Citizens by the EP', *European constitutional law review* 1 (2005) afl. 1, 73-78, aldaar 73.

⁸⁷ Gerkrath, 'Representation of Citizens by the EP', 76.

⁸⁸ D. Friedrich en S. Kröger, 'Transformation As Differentiation: The Diversity of Representation in the European Union', in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation* 259-273, aldaar 265.

⁸⁹ Mair, *Ruling the void*, 121.

⁹⁰ Seoane Perez, *Political Communication in Europe*, 88.

op basis daarvan steunen, zonder zelf deel te nemen in het besluitvormingsproces.⁹¹ Vaak wordt daarbij aangevoerd dat de EU een regulerende en geen redistributieve staat is, waardoor onderlinge solidariteit minder van belang is, maar het bestaan van de regionale steunfondsen bewijzen daarvan al het tegendeel.⁹² In de praktijk blijken mensen ook wel voor een deel zo te redeneren. Uit interviews met jongeren in vier Europese regio's bleek dat deze jongeren geen enkele behoefte hadden aan de groei van een Europese identiteit, blij waren met de culturele diversiteit in de EU en het toch belangrijk vonden dat bepaalde onderwerpen via een grensoverschrijdende bestuurslaag aangepakt worden en ook de consequentie van onderlinge solidariteit binnen de EU accepteerden.⁹³ Hoewel die houding niet zo vreemd overkomt en er ook niet noodzakelijkerwijs een tegenstelling hoeft te zijn tussen culturele diversiteit en onderlinge solidariteit op bepaalde onderwerpen, is het toch lastig om puur op basis van bereikte resultaten de EU te legitimeren. Het mag zo zijn dat niemand voor een volk kan bepalen op basis waarvan een overheid legitiem is, of dit nu op basis van democratische *input* of op basis van de *output* van resultaten is, maar zonder functionerende kanalen van vertegenwoordiging, is het onmogelijk om vast te stellen óf het volk inderdaad die legitimiteit ziet en accepteert. Om het extreem te stellen: het regime in Noord-Korea geniet ongetwijfeld massale steun onder de bevolking op basis van zijn vermeende resultaten, maar zonder kanalen waarin het mogelijk zou zijn om het gebrek aan steun duidelijk te maken, zegt dat niet bijzonder veel. Bovendien zou een EU die echt een andere legitimiteit dan een democratische zou willen claimen, en waarbij dan dus het laatste woord over haar koers bij de lidstaten zou liggen, misschien ook helemaal geen volksvertegenwoordigende elementen nodig hebben. Zoals Peter Mair het stelt: "To offer a touch of democratic legitimacy is to remind citizens of its limits; to offer none at all might well have facilitated the emergence of alternative sources of legitimacy."⁹⁴

2.4 De vertegenwoordigende rollen van Europarlementariërs

De hierboven gestelde vragen over macht en vertegenwoordiging komen samen in de geïnstitutionaliseerde volksvertegenwoordiging die het EP is. Ik breng straks in kaart hoe de Europarlementariërs zich zelf uitspreken over hun vertegenwoordigende rol, maar kijk nu eerst wat daarover in de literatuur over geschreven is.

Iedere volksvertegenwoordiger kan zichzelf de vraag stellen wie eigenlijk het volk is dat hij of zij vertegenwoordigt. Dat kan de gehele bevolking zijn van de bestuurslaag, alleen de eigen achterban, of de politieke partij waaraan de vertegenwoordiger zijn positie grotendeels te danken heeft. Voor leden van het EP komen daar nog een aantal mogelijkheden bij. Wanneer de Europarlementariër zich richt op het algemeen belang van alle stemgerechtigden, zijn dat dan de kiezers uit de eigen lidstaat of

⁹¹ Blondel e.a., *People and Parliament*, 10.

⁹² Mair, *Ruling the void*, 136.

⁹³ M. Antonsich, 'Bringing the *demos* back in', *European Societies* 14 (2012) afl. 4, 484-501, aldaar 493.

⁹⁴ P. Mair, 'Popular Democracy and the European Union Polity', in: *European Governance Papers (EUROGOV)* nr. C-05-03, via: <<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep3.pdf>> p. 23, n. 18.

het geheel van Europeanen, ook diegenen die niet op hem of haar hebben kunnen stemmen? Wanneer de Europarlementariër zich meer richt op deelbelangen, zijn dat dan die van alle Europese geestverwanten of alleen die in het eigen land en wanneer hij of zij zich ziet als functionaris van een partij, is dat dan de nationale partij onder wiens vlag hij of zij gekozen is of de Europese partijfederatie namens wie hij na de verkiezingen optreedt? Door deze vele mogelijkheden en prikkels in het systeem zijn Europarlementariërs afhankelijk van meer actoren dan nationale politici en hebben ze veel verschillende vertegenwoordigende rollen waaruit ze, soms afhankelijk van de context, een keuze moeten maken.

Traditioneel zijn er twee belangrijke visies op wat een volksvertegenwoordiger zou moeten nastreven. Het zogenaamde *delegate*-model gaat ervan uit dat een vertegenwoordiger opkomt voor de specifieke belangen van de achterban en ziet daarmee politiek als een strijd tussen tegenstrijdige belangen, terwijl het *trustee*-model, dat zich baseert op de filosofie van Edmund Burke, ervan uitgaat dat een vertegenwoordiger een eigen oordeel velt, waarbij het politieke proces een kwestie van deliberatie over het algemeen belang is.⁹⁵ Naast deze vragen over het doel van vertegenwoordiging, kan ook de vraag gesteld worden hoe die vertegenwoordiging eruit moet zien. Volgens John Adams zou dit een zogenaamde microkosmos van de maatschappij moeten zijn. Hoewel maar weinig parlementen echt een afspiegeling zijn van de maatschappij, slaagt het EP er steeds meer in, en ook meer dan de meeste nationale parlementen, in zijn samenstelling de diversiteit van de samenleving te representeren.⁹⁶

Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord welke rol van vertegenwoordiging Europarlementariërs spelen of zouden moeten spelen. Volgens Stefano Bartolini zijn er drie mogelijke vormen van vertegenwoordiging en zijn deze alledrie terug te vinden in de EU. Hij onderscheidt electorale, territoriale en op belangen gebaseerde vertegenwoordiging. De eerste ziet hij in de lidstaten en het EP, territoriale via de Raad en belangenbehartiging op alle mogelijke plekken.⁹⁷ De vele vormen van belangenbehartiging zijn door de tijd heen met vele verschillende namen aangeduid maar nooit als *belangenvertegenwoordiging*. Volgens Smismans laat de EU daarmee een kans liggen om de onvermijdelijke invloed van bedrijfsleven, maar ook maatschappelijk middenveld een meer legitieme en gecontroleerde positie te geven.⁹⁸ Inhoudelijk is wel gekeken of het mogelijk was criteria op te stellen voor deelname van belangengroeperingen aan het besluitvormingsproces, maar los van een wat meer formele sociale dialoog met vakbonden en werkgeversorganisaties, is dit idee losgelaten omdat het te ingewikkeld bleek.⁹⁹ Daardoor blijft de invloed van lobby ontransparant, maar daardoor niet minder reëel. Het betekent wel dat we vanuit de theoretische invalshoek alleen iets kunnen zeggen

⁹⁵ Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 5,6.

⁹⁶ D. Farrell en R. Scully, *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation* (Oxford 2007) 87.

⁹⁷ Geciteerd in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 17.

⁹⁸ S. Smismans., 'Interest Representation in the EU – Is There Any?', in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation* 209-225, aldaar 209.

⁹⁹ Smismans, S., 'Interest Representation in the EU', 223,224.

over de electorale en territoriale vertegenwoordigende rol van Europarlementariërs. Want ondanks dat de Raad het orgaan bij uitstek voor territoriale vertegenwoordiging is, is de lidstaat en in sommige gevallen ook de regio van afkomst een factor die bij Europarlementariërs wel degelijk een rol speelt. Omdat lidstaten tot op zekere hoogte hun eigen kiesstelsel mogen hanteren voor verkiezingen voor het EP zijn de Europarlementariërs uit landen met traditioneel een belangrijke regionaal vertegenwoordigende functie ook sterker verbonden met hun eigen kieskring. In Britse kringen wordt behoorlijk geklaagd over het systeem dat hen dwingt met grotere kieskringen dan in nationale verkiezingen en op basis van kieslijsten te werken.¹⁰⁰ Toch blijken Britse Europarlementariërs meer dan anderen zichzelf als vertegenwoordiger van een regio te zien en ook het contact met die regio vaker als belangrijke taak te zien.¹⁰¹ Voor Europarlementariërs uit andere landen geldt dit minder. Er is dan ook wel gesteld dat de politieke cultuur uit het land van herkomst een grote rol speelt in de opvatting van de representatieve rol van een Europarlementariër.¹⁰² De prikkels in het systeem zouden doen vermoeden dat ze zich voor een belangrijk deel zouden inspannen om hun Europese partijfederatie te vertegenwoordigen, omdat het hun Eurofractie is die ze kan helpen vooruit te komen binnen het EP, maar in de praktijk valt dat tegen.¹⁰³ Vermoedelijk heeft dat er vooral mee te maken dat het niet de Europese fracties, maar de nationale partijen zijn die bepalen of een Europarlementariër bij de volgende verkiezingen weer op een verkiesbare plaats terechtkomt.¹⁰⁴ Hoe dan ook, theoretisch zijn er geen prikkels waarneembaar in het systeem die Europarlementariërs zou stimuleren voor het algemeen belang van een Europees volk op te komen.

Het zou natuurlijk kunnen dat Europarlementariërs eigen afwegingen maken en zich niet noodzakelijkerwijs naar de prikkels van het systeem gedragen. Het is interessant eens te kijken naar wat ze zelf beschouwen als hun vertegenwoordigende rol en welke parlementaire taken daarbij horen. Uit interviews blijkt dat Europarlementariërs zich op verschillende momenten verschillend definiëren en dat dit zowel positieve als negatieve definities kunnen zijn als “wij Britten”, “wij Groenen”, of “wij in tegenstelling tot nationale politici”.¹⁰⁵ In een meer systematische analyse van welke van al die mogelijke rollen Europarlementariërs het belangrijkste achten blijken het vertegenwoordigen van mensen uit de eigen lidstaat en regio het hoogst scoren, achtereenvolgens gevolgd door de eigen kiezers, de nationale partij, de Europese fractie en tot slot alle Europeanen.¹⁰⁶ Overigens komt het ook wel eens voor dat Europarlementariërs zich in publieke uitlatingen opwerpen als vertegenwoordigers

¹⁰⁰ Morgan en Steed, *Choice and Representation*, 52.

¹⁰¹ Farrell en Scully, *Representing Europe's Citizens?*, 137.

¹⁰² Farrell en Scully, *Representing Europe's Citizens?*, 104.

¹⁰³ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 177-179.

¹⁰⁴ A. Rasmussen, ‘Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament’, *Journal of European public policy* 15 (2008) afl. 8, 1164-1183, aldaar 1179.

¹⁰⁵ Wodak, *The Discourse of Politics in Action*, 94.

¹⁰⁶ Farrell en Scully, *Representing Europe's Citizens?*, 105.

van niet-nationaal gedefinieerde specifieke groepen als “de boeren”.¹⁰⁷ Daarnaast blijken Europarlementariërs intern ook te spelen met hun nationale achtergrond en deze dus niet proberen los te laten. Dan gaat het vooral om stereotypebevestigende uitlatingen waarmee ze zich quasi-humoristisch proberen te onderscheiden als “brutale Nederlander” of “streng Duitser”.¹⁰⁸

Naast deze opvatting van de eigen achterban, zegt ook de taakopvatting iets over hoe Europarlementariërs tegen hun vertegenwoordigende rol aankijken. Daarin blijkt het vertegenwoordigen van specifieke belangen van kiezers onderaan de prioriteitenlijst te staan, die aangevoerd wordt door werken aan wetgeving, parlementaire controle en het agenderen van maatschappelijke zaken.¹⁰⁹ Die prioriteiten lijken te wijzen op een besef van een algemeen Europees belang. Het is aan de ene kant logisch dat parlementariërs zich concentreren op wetgeving en parlementaire controle, maar het vertegenwoordigen van de belangen van de achterban is wel geïdentificeerd als essentieel voor het vormen van een democratische vertegenwoordiging, naast het hebben van de autoriteit om die belangen te behartigen en het daarover ter verantwoording geroepen kunnen worden.¹¹⁰ Burgers blijken ook van hun Europarlementariërs te verwachten dat ze de specifieke problemen van hun gemeenschap aanpakken en hun vertegenwoordigende rol uitvoeren door de informatiekloof met burgers te dichten.¹¹¹ De verwachtingen van burgers en de uitvoering door Europarlementariërs komen dus niet helemaal overeen. Wellicht dat Europarlementariërs zelf door elke dag met de politieke materie bezig te zijn, eerder een gedeeld Europees belang zien en een rol op zich nemen die meer overeenkomt met het *trustee*-model, terwijl het voor kiezers die meer op afstand staan belangrijker is dat ze hun *delegates* zijn. Tegelijkertijd valt te verwachten dat deze incongruentie ook op andere vertegenwoordigingsniveaus speelt. Het is sinds de jaren negentig ook een algemene trend dat parlementariërs zich vooral richten op het controleren van de uitvoerende macht ten koste van het actief vertegenwoordigen van de eigen achterban. Dat dit ook voor nationale parlementen geldt, is ook weer ten dele toe te schrijven aan de EU, omdat nationale parlementen er de taak bij hebben gekregen de eigen minister als hun vertegenwoordiger op EU-niveau in de Raad te controleren.¹¹² Maar ook in het EP blijkt de behoefte aan inhoudelijke resultaten dus groter dan het vertolken van de stem van kiezers. Eriksen identificeert twee functies van parlementarisme: het institutionaliseren van de wil van het volk en ervoor zorgen dat het beleid van de uitvoerende macht gegrond is in die wil.¹¹³ Het heeft er de schijn van dat de balans in het EP daarbij uitslaat naar het tweede deel, maar het uitvoeren van die taak is problematisch als de eerste niet zorgvuldig is

¹⁰⁷ P. de Wilde, ‘The Plural Representative Space: How Mass Media and National Parliaments Situmlate Pluralism through Competition’, in: Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation* 117-134, aldaar 133.

¹⁰⁸ Wodak, *The Discourse of Politics in Action*, 111.

¹⁰⁹ Farrell en Scully, *Representing Europe’s Citizens?*, 106.

¹¹⁰ Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 10.

¹¹¹ Farrell en Scully, *Representing Europe’s Citizens?*, 8, 34.

¹¹² Mair, *Ruling the void*, 266.

¹¹³ Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, 136.

uitgevoerd. Om een beeld te krijgen van de wil van het volk is publiek debat essentieel. Ik wil tot slot kijken in hoeverre dat binnen de EU bestaat of tot de mogelijkheden behoort.

2.5 De mogelijkheden en moeilijkheden van publiek debat in en over de EU

Voor een functionerende democratie is het belangrijk dat burgers vaker dan enkel bij verkiezingen hun stem kunnen laten horen en politici en andere opiniemakers op een toegankelijke manier met elkaar het debat aangaan. Voor het raamwerk dat dit moet garanderen wordt in de Engelstalige literatuur de term *public sphere* gebruikt, hetgeen weer een vertaling van het Duitse begrip *Öffentlichkeit* is.¹¹⁴ Dat zou in het Nederlands openbaarheid of de publieke sfeer worden. Het gaat mij dus vooral om de mogelijkheid tot publiek debat op Europees niveau of met een Europese invalshoek.

De vraag in hoeverre hier in de Europese context sprake van is of kan zijn, is op verschillende manieren beantwoord. Een in het oog springend probleem daarbij is natuurlijk de taalkundige diversiteit in de EU. Veel inwoners spreken slechts een basaal woordje over de grens en moeten wel buitengewoon geïnteresseerd zijn in politiek, willen ze berichtgeving of opiniestukken van anderen dan landgenoten lezen. Daarbij is het dan ook nog de vraag waar ze dat zouden moeten. Pan-Europese media ontbreken, dus zelfs als een burger de moeite zou nemen, zou deze zich alsnog in een weliswaar andere, maar evenzeer beperkte nationale context verdiepen. Toch zijn er auteurs die ook wel mogelijkheden zien voor Europees publiek debat zonder dat iedere uiting in dezelfde taal en op centrale platforms gedaan wordt.

Zo stelt Thomas Risse enthousiast vast dat er een Europeanisering van nationale publieke debatten plaatsvindt.¹¹⁵ Hij doet deze constatering weliswaar na het uitbreken van de Eurocrisis, maar dat er in beginsel geen belemmeringen voor zijn, doet vermoeden dat dat ook gold voor het tijdsvlak waarin het debat over het ledenstatuut zich afspeelde. Volgens Risse is het dus goed mogelijk dat er over Europese onderwerpen EU-breed gediscussieerd wordt, wanneer Europese onderwerpen maar als zodanig beschouwd worden en er verder wordt gekeken dan de directe invloed op de lidstaat waarin het debat plaatsvindt.

De reden dat Risse hier zo enthousiast over is, is dat het gebrek aan een Europees publiek debat vaak is aangewezen als factor die het ontstaan van echte Europese democratie in de weg staat. Daarbij is het weer een kip-ei-discussie of de mogelijkheid tot publiek debat nodig is om tot een functionerende Europese democratie te komen of dat het vanzelf volgt wanneer het democratisch karakter van de EU vergroot wordt. Volgens Eriksen is het gebrek aan publiek debat net zoals het gebrek aan burgerschapsidentiteit geen oorzaak, maar een gevolg van het democratisch tekort en volgt een gedeelde identiteit uit de institutionalisering van democratische politieke procedures.¹¹⁶ Dit beeld wordt niet door iedereen gedeeld. Zo verklaart Anderson de apathie van burgers als het om Europese

¹¹⁴ Risse, *European public spheres*, 5.

¹¹⁵ Risse, *European public spheres*, 3.

¹¹⁶ Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, 231.

kwesties gaat vanuit een communicatietekort van de kant van de Europese leiders en instituties.¹¹⁷ De gedachte daarbij lijkt te zijn dat er niet zoveel mis is met de inrichting van de EU, maar dat burgers eenvoudigweg niet begrijpen hoe het werkt. Zelfs in een situatie waarin alle institutionele kritiek gepareerd kan worden, maar burgers niet begrijpen hoe het politieke systeem waarin ze leven werkt, valt de vraag te stellen of een communicatieprobleem dan de grootste zorg is, maar deze manier van kijken blijkt ook een aantrekkelijke voor Europese functionarissen zelf. Zo stelde de Commissie na het Franse en Nederlandse “nee” tegen de Europese grondwet een *white paper* op waarin betere communicatie het belangrijkste speerpunt werd.¹¹⁸ Ook uit interviews met een bredere groep Brusselse kopstukken blijkt dat gebrekkige communicatie vaak genoemd wordt als oorzaak voor het geringe enthousiasme voor de EU onder de bevolking, al wordt daarbij ook de iets meer zelfkritische opmerking gemaakt dat het voor de EU onmogelijk blijkt zichzelf uit te leggen en dat de communicatie van discussies en resultaten te zeer gericht is op direct belanghebbenden.¹¹⁹ De these van het communicatietekort wordt in ieder geval in academische kringen bestreden. Zo blijkt meer kennis van hoe de EU werkt niet te leiden tot meer steun en is er een negatief verband tussen de lengte van het lidmaatschap en de steun onder de bevolking van de betreffende lidstaat.¹²⁰

Hoe pakken en paken de EU en het EP hun communicatie met pers en publiek eigenlijk aan? Hoewel bezorgdheid over communicatie terug te voeren is tot de jaren vijftig, maakte de EU eigenlijk pas met de komst van Margot Wallström als verantwoordelijk Eurocommissaris (tussen 2004 en 2010 op deze portefeuille) voor het eerst serieus werk van een communicatiestrategie. Voor die tijd werd communicatie gezien als sluitstuk, terwijl het tegenwoordig als essentieel onderdeel van de legitimiteit van politiek handelen wordt beschouwd.¹²¹ Aldrin tekent daarbij aan dat de EU, overigens net als vele andere moderne democratieën, zichzelf wel in een spanningsveld bevindt tussen behoefte aan duidelijkheid en beschuldiging van propaganda.¹²² Dat de EU een eigen communicatiestrategie heeft kan wat cynisch overkomen en de suggestie wekken dat er iets goed te praten valt, maar het duidt er in ieder geval op dat men er zelf van overtuigd is dat de gang van zaken in de haak is en het wel degelijk problematisch is dat de bevolking dat niet zo ziet. Een speciale Commissaris voor communicatie wordt door Kröger en Friedrich dan ook geplaatst in een bredere trend om politiek naar de burger te brengen, waar bijvoorbeeld ook de huidige neiging tot decentralisatie in veel lidstaten deel van uitmaakt.¹²³ Dat er af en toe een zweem van verdachtmakingen om de EU heen hangt is ook niet volledig te wijten aan de Unie zelf. Ross oppert dat het gebrek aan enthousiasme wellicht ook ligt in het misbruik van de EU

¹¹⁷ P. Anderson, ‘The Great Non-Communicator? The Mass Communication Deficit of the European Parliament and its Press Directorate’, *Journal of common market studies* 42 (2004) afl. 5, 897-918.

¹¹⁸ P. Schlesinger, ‘From cultural defence to political culture: Media, politics and collective identity in the European Union’, *Media, culture and society* 19 (1997) afl. 3, 369-392, aldaar 386.

¹¹⁹ Ross, *The European Union and its Crises*, 83.

¹²⁰ Seoane Perez, *Political Communication in Europe*, 4.

¹²¹ P. Aldrin, ‘The World of European Information: The Institutional and Relational Genesis of the EU Public Sphere’, in Georgakakis en Rowell, *The Field of Eurocracy* 105-136, aldaar 128.

¹²² Aldrin, ‘The World of European Information’, 129.

¹²³ Kröger en Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation*, 4,5.

als zondebok voor impopulaire maatregelen door nationale leiders. Juist omdat er geen Europese media zijn, nemen nationale media toch vaak hun beelden van de EU over en zoals Jean-Claude Juncker ooit stelde: “Je kan niet de EU zes dagen per week veroordelen en dan verwachten dat mensen er op zondag vóór stemmen.”¹²⁴

Het is interessant om te kijken wat de bevolking in die lidstaten eigenlijk meekrijgt van de Europese politiek. Uit een analyse van berichtgeving over Europese politiek in tv-journaals in verschillende landen blijkt dat er vooral in periodes rond een Europese top aandacht is voor Europese onderwerpen. Ook is onderzocht in hoeverre er berichtgeving was over hoofdrolspelers op het Europese politieke toneel. Omdat in dit onderzoek de deelnemers aan toppen, nationale ministers en regeringsleiders, niet als zulke hoofdrolspelers worden aangemerkt, hoeft het geen verbazing te wekken dat de komst van een top geen invloed heeft op de mate waarin er bericht wordt over Europese politieke kopstukken.¹²⁵ Een conclusie die hieruit te trekken valt is dat nationale media weinig interesse hebben in de dagelijkse gang van zaken in Brussel en pas wakker lijken te worden als nationale politici aan zet zijn. Deze intergouvernementele bril van media stemt weinig hoopvol over de mate waarin ze burgers in lidstaten bij Brusselse discussies betrekken. Dat beeld wordt door onderzoek bevestigd.

Regelmatig worden onder de vlag van de Eurobarometer onderzoeken gehouden over het beeld en de kennis die de bevolking heeft van de EU en haar organen. Omdat dit meerkeuzevragen zijn, geven die echter beperkt inzicht in wat mensen echt denken. Dit probleem wordt ondervangen door een systematische reeks interviews met open vragen die Blondel en zijn team hebben uitgevoerd. Het meest opvallende resultaat van dit onderzoek is dat 39 procent van de ondervraagden bij de vraag wat ze goed en slecht vinden aan het EP geen antwoord geven. Daarnaast kan nog eens 20 procent niets positiefs noemen, maar wel iets negatiefs. Verder valt op dat vaakgenoemde positieve aspecten niet zozeer specifiek op het EP van toepassing zijn, maar meer de EU in het algemeen betreffen. Dat zou kunnen betekenen dat het EP meelift op de positieve aspecten van de beeldvorming van de EU, maar zou ook kunnen inhouden dat sommige mensen het onderscheid tussen de twee niet kunnen maken en het percentage mensen dat geen specifiek beeld heeft van het EP dus nog groter is.¹²⁶ Wanneer we kijken naar hoe mensen specifiek over Europarlementariërs oordelen blijkt dat dezen maar bij 9 procent van de respondenten worden genoemd als iets wat ze niet bevalt aan het EP. Voor een deel zijn de genoemde klachten van toepassing op politici in het algemeen, maar van de klachten die over Europarlementariërs geuit worden, gaat 25 procent over de hoogte van de salarissen en declaraties.¹²⁷ Daarbij moet wel aangetekend worden dat in de periode van dit onderzoek

¹²⁴ Ross, *The European Union and its Crises*, 71.

¹²⁵ J. Peter en C. de Vreese, ‘In Search of Europe. A Cross-National Comparative Study of the European Union in National Television News’, in: *The Harvard International Journal of Press/Politics* 9 (2004) afl. 3, 3-23, aldaar 14.

¹²⁶ Blondel e.a., *People and Parliament*, 120-125.

¹²⁷ Blondel e.a., *People and Parliament*, 129.

Europarlementariërs qua bezoldiging nog onder hun nationale regime vielen en deze respondenten dus ofwel alleen de declaratieregeling noemen ofwel geen goed beeld hebben van de bezoldigingsregeling.

Het meest opvallend blijft echter toch wel hoe hoog het percentage respondenten is dat helemaal geen beeld heeft van het EP. Dat gebrek aan media-aandacht en EU-breed publiek debat daar een rol in speelt, ligt voor de hand. Toch proberen Europarlementariërs verantwoording af te leggen aan hun electoraat en hier aandacht van de media voor te krijgen. Als zij zich echter bewust zijn van de nationale context waarin nieuws over de EU gepresenteerd wordt, zou het goed kunnen dat ze bij die verantwoording hun specifieke nationale media in hun achterhoofd hebben en valt te verwachten dat er zowel qua stijl als qua inhoud verschillen te zien zullen zijn op basis van de lidstaat van afkomst.

Voordat we het woord geven aan de Europarlementariërs zelf is het wellicht nog nuttig te wijzen op het belang dat taal en taalgebruik in discussies over de EU speelt. Taalkundigen wijzen erop dat taal niet alleen de realiteit omschrijft, maar ook daadwerkelijk bepaalt hoe we zaken zien. Het is onmogelijk om een beeld te hebben van concepten als de EU en het EP zonder gebruik te maken van taal. Zo is er wel kritiek geuit op het omfloerste taalgebruik van de EU waarin wetten bijvoorbeeld richtlijnen worden genoemd.¹²⁸ De term waarmee dit taalgebruik wordt aangeduid, ‘Eurospeak’, heeft echter zelf alweer een onbewuste lading, aangezien het een variant lijkt op het ‘newspeak’ uit Orwells *1984* en de EU daarmee een lading van totalitarisme meegeeft. Deze observatie daargelaten, blijft natuurlijk staan dat de manier waarop zaken geformuleerd worden bepaalt hoe zaken gezien worden. Het zou kunnen dat Europarlementariërs daar in hun debatbijdragen ook rekening mee houden. Met deze inleiding in het publieke debat en het gedrag van media in het achterhoofd kunnen we ons nu richten op de debatten over het ledenstatuut, waarvan wel is gezegd dat “de interactie tussen pers en institutionele besluitvorming één van de beklievende politieke lessen” is die eruit getrokken kan worden.¹²⁹

¹²⁸ T. Diez, ‘Speaking Europe. The politics of integration discourse’, *Journal of European public policy* 6 (1999) afl. 4, 589-613, aldaar 592.

¹²⁹ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 89.

3. Relevantie Statuut

Voordat we gaan kijken naar de concrete regelingen die Europarlementariërs in het ledenstatuut opgenomen willen zien, wil ik om te beginnen in kaart brengen hoe het Statuut tot stand kwam en wat er gedurende debatten gezegd werd over de motivaties voor het Statuut. In de behandeling van het traject naar het Statuut benoem ik af en toe al discussiepunten, maar ik behandel deze op andere plekke inhoudelijk. De motivaties voor het Statuut komen neer op het definiëren van de juridische status van de individuele Europarlementariër, hetgeen ik kort zal behandelen, omdat hier uiteindelijk niets over in het Statuut zou terechtkomen en het bevestigen of herdefiniëren van de status van het EP als geheel. Daarnaast geven de parlementariërs aan dat het ze gaat om het rechtzetten van negatieve beeldvorming onder de bevolking. In het voorgaande hoofdstuk is de voor deze delen van de debatten relevante literatuur al behandeld. Ik wil in dit gedeelte telkens eerst de door de Europarlementariërs zelf ingebrachte argumenten in kaart brengen en er pas daarna mijn eigen conclusies aan verbinden.

3.1 Juridische grondslag en strategische route

Sinds de invoering van de directe verkiezingen voor het EP in 1979 werd het als ongemakkelijk ervaren dat een Europarlementariër uit het ene land minder inkomsten had dan de collega naast hem uit een ander land. Voor een deel werd dit goedge maakt door een riant onkostenvergoeding, die op routinematige wijze negatieve publiciteit opleverde die echter altijd wel weer overwaaide. In 1996 zorgde blijvende negatieve aandacht in de Britse pers over de onkostenregelingen, het besef dat er wel eens veel grotere inkomensverschillen konden komen wanneer landen uit het voormalig Oostblok zouden toetreden en juridische onduidelijkheden waardoor de Europarlementariër Jean-Marie LePen niet kon worden vervolgd, echter voor een dynamiek die het al eerder geopperde idee van een uniform ledenstatuut nieuwe urgentie gaf. Omdat het voornemen was dat hier ook juridische voorwaarden in opgenomen zouden worden, waar de lidstaten het laatste woord over hebben, drongen een aantal voorzitters van het EP op Intergouvernementele Conferenties (IGC's) waarin de basale verdragen over de inrichting van de Europese Gemeenschappen besproken worden, aan op toestemming een ledenstatuut op te stellen. Dit lukte uiteindelijk op de IGC van Amsterdam. In artikel 190, lid 5 van het Verdrag van Amsterdam, dat dit regelde, stond verder dat nadat het EP een dergelijk Statuut had aangenomen en de Commissie haar advies erover had gegeven, dit met algemene stemmen moest worden goedgekeurd door de Raad. Hiermee had het EP de formele grond om zelf aan de slag te gaan met een Statuut. De Duitser Willi Rothley, lid van de sociaaldemocratische PES werd benoemd als rapporteur op het onderwerp, presenteerde na goedkeuring van de Commissie Juridische Zaken zijn ontwerp aan het EP en zo vond op 2 december 1998 het eerste plenaire debat in het Europees Parlement over een concreet voorstel voor een Statuut van de Leden plaats.

In dit eerste debat stond de inhoud van het ontwerpstatuut nauwelijks ter discussie, maar eiste vooral de minderheid van tegenstanders van het Statuut de aandacht door de juridische grondslag van

het Statuut en de gevolgd en te volgen procedures in twijfel te trekken. Zo stelt Fabre-Aubrespy van de Eurosceptische fractie van Onafhankelijken voor het Europa van de Nationale Staten (I-EN) dat het EP nog helemaal niet het initiatief tot een Statuut mag nemen omdat het Verdrag van Amsterdam, waarin de lidstaten het EP toestemming geven om met een ontwerp te komen, nog niet door alle lidstaten geratificeerd is. “Voor de leden van het Franse parlement en de Franse senaat, die gisteren nog een debat hebben gevoerd over de voor ratificatie van het Verdrag noodzakelijke grondwetswijziging, is het een belediging dat het Verdrag reeds wordt toegepast voordat het zelfs is geratificeerd.”, aldus Fabre-Aubrespy.¹³⁰ De voorzitter, Gil-Robles, wimpelt zijn bezwaar af: “De Raad heeft ons immers uitdrukkelijk om advies over deze kwestie gevraagd en wij hebben overeenkomstig het Reglement gehandeld. Het voorzitterschap is dan ook van mening dat dit verslag ontvankelijk is.”¹³¹

Toch uitten ook een aantal leden van andere partijen, allemaal Zweden, in hun stemverklaringen vergelijkbare bezwaren. Naast deze Zweden waren er ook veel Duitse Europarlementariërs nogal kritisch over de hele onderneming, ook uit de doorgaans polarisatiemijdende PES- en EVP-fracties.¹³² De reden hiervoor blijkt niet direct uit het debat, maar te vermoeden valt dat zij het liefst zo weinig mogelijk media-aandacht wilden voor de eigen arbeidsvoorwaarden en jaloezie van hun collega's in de Bondsdag wilden vermijden door onder hetzelfde regime als hen te blijven. Helemaal hetzelfde was dit regime echter gezien de reis- en onkostenvergoedingen niet, maar de Duitsers hadden in 1995 al ervaring opgedaan met hoe een discussie over de bezoldiging van parlementariërs een eigen dynamiek kan krijgen en in de media kan worden uitgelegd. Dat jaar besloot de Bondsdag namelijk de eigen bezoldiging voor het eerst in tijden weer te laten stijgen. Dit kwam de parlementariërs op veel kritiek te staan, en het woord *Diätenanpassung* (bezoldigingsaanpassing), zoals de maatregel was gedoopt, werd bestempeld als ongepast eufemisme voor een salarisverhoging en zelfs verkozen tot *Unwort* (onwoord, of ongepast woord) van het jaar.¹³³ De Duitsers wisten dus hoe gevoelig kwesties omtrent de bezoldiging lagen en stelden zich doorgaans kritischer op dan de rest van de fracties waar ze deel van uitmaakten.

Uiteindelijk kwam het EP min of meer eensgezind achter de ontwerptekst te staan, maar daarmee was het ledenstatuut nog niet binnen handbereik. Zoals gezegd moest de Raad zijn unanieme goedkeuring geven en deze taak namen de lidstaten serieus. Een werkgroep van de Raad kwam meerdere malen bij elkaar en gaf in plaats van een ‘ja’ of ‘nee’, wat technisch gezien volgens het

¹³⁰ Hervé Fabre-Aubrespy (Frankrijk, I-EN) debat 1, 02-12-1998, via: <http://www.europarl.europa.eu/debats/debats?FILE=98-12-02&LANGUE=NL&LEVEL=TOC1>. Ik noem steeds de lidstaat waar de Europarlementariër is verkozen en de politieke groep waar hij of zij ten tijde van het citaat deel van uit maakte. Vervolgens noem ik uit welk debat in de reeks van zeven plenaire debatten over het ledenstatuut het citaat komt, waarbij ik de eerste keer dat een debat genoemd wordt de link vermeld naar de digitale Handelingen van het EP. Per vergadering bestaan deze uit één webpagina waar achter elkaar alle bijdragen in die plenaire vergadering staan, zonder verdere archiveringscode.

¹³¹ José-María Gil-Robles Gil-Delgado (Spanje, EVP, voorzitter), debat 1, 02-12-1998.

¹³² Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 89, 90.

¹³³ <http://www.unwortdesjahres.net/index.php?id=27>, geraadpleegd 20-12-2015.

Verdrag van Amsterdam zijn taak was geweest, een eigen tegenvoorstel als antwoord aan het EP. Toen dit voorstel werd besproken in de conferentie van voorzitters, waarin de fractievoorzitters onder meer de agenda voor plenaire vergaderingen vastleggen en bepaalde onderwerpen voorbespreken, bleken de leiders van de meeste politieke groepen bereid het voorstel van de Raad te accepteren. Alleen de EVP en radicaal rechts konden niet akkoord gaan. De laatste omdat ze helemaal geen Statuut wilden en de eerste omdat ze het niet eens waren met de leidende rol die de Raad opeiste. Ook een meerderheid van de PES, onder wie rapporteur Rothley volgde die redenering en floot haar fractievoorzitter Pauline Green, die in de conferentie van voorzitters nog aangaf het voorstel van de Raad als basis voor een nieuw ontwerp te kunnen accepteren, terug. Hoewel een deel van de sociaaldemocraten voorstander bleef van het amenderen van het voorstel van de Raad, was Rothley's opvatting dat het EP simpelweg het standpunt van december van het jaar daarvoor moest bevestigen om op die manier de Raad te dwingen het ontwerp te accepteren of te verwerpen. In de vergadering van de commissie Juridische Zaken van 3 mei 1999 werd Rothley's positie gesteund, waarna het voorstel een dag later plenair besproken werd.¹³⁴

In dat tweede debat herhaalt Rothley zijn standpunt: "Tot op heden hebben we van de Raad nog geen antwoord gekregen op het ontwerp. De Raad kan ja of nee zeggen. Maar wanneer hij nee zegt, dan moet hij dit motiveren, zodat we kunnen onderzoeken of de motivering van de Raad gefundeerd is. In plaats daarvan heeft de Raad een eigen ontwerp voorgelegd, dat voor het Parlement onaanvaardbaar is!"¹³⁵ Medina Ortega (EVP) kijkt er anders tegenaan: "Wat de Raad doet, is ons laten zien welke weg moet worden aangehouden om zijn leden op een lijn te krijgen."¹³⁶ De twee kampen die hier waarneembaar zijn zouden tijdens vrijwel het hele proces tegenover elkaar blijven staan. Het ene kamp, onder aanvoering van Rothley, met daarin de EVP en de meerderheid, maar niet alle leden van de PES, weigerde in onderhandeling te gaan met de Raad. De liberale fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij (ELDR), de Groenen, de leden van Europees Unitair Links/Noords Groen Links (GUE/NGL) die graag een uniform Statuut wilden en de overige leden van de PES-fractie wilden daarentegen het tegenvoorstel van de Raad als uitgangspunt voor een volgend voorstel nemen.

In de marge van het tweede debat geeft de Italiaan Gianfranco Dell'Alba van de Europese Radicale Alliantie (ARE) aan dat hij het grondig oneens is met de strategie zoals deze vanaf het begin gevoerd is. Volgens Dell'Alba heeft het EP zich veel te nederig opgesteld door mee te gaan met het uitgangspunt dat het aan de Raad is of er een Statuut komt en wat daarin moet staan. Daardoor ligt het initiatief voor het Statuut nu ineens bij de Raad en wil deze bepalen welke onderwerpen op welke manier in het Statuut geregeld worden. Dell'Alba: "Misschien zal de Raad ons zo meteen ook zeggen

¹³⁴ Corbett e.a., *The European Parliament*, 66.

¹³⁵ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 2, 04-05-1999, via: <http://www.europarl.europa.eu/debats/debats?FILE=99-05-04&LANGUE=NL&LEVEL=TOC2&GCSELECTCHAP=7>.

¹³⁶ Manuel Medina Ortega (Spanje, PES), debat 2, 04-05-1999.

hoeveel geld wij mogen verdienen, hoe wij moeten tekenen en wat wij moeten tekenen.”¹³⁷ Hoewel Dell’Alba het scenario waarin de Raad de bezoldiging van het EP bepaalt als onwenselijk vergezocht voorbeeld aanvoert, zullen we zien dat hij er op dat punt niet ver naast zou zitten. Dell’Alba stelt dat zaken als vergoedingen en salaris intern aan het EP zijn en dat de goedkeuring van de Raad alleen nodig is voor bepaalde immateriële juridische voorzieningen. “Het Statuut is immers geen financieel reglement, dat een interne aangelegenheid is.”, aldus Dell’Alba.¹³⁸ Nu het kwaad echter al geschied is en het EP zich zo nederig heeft opgesteld, omdat “wij allen, van groen tot liberaal, iedereen, ons zorgen maakten over twee of drie krantenartikelen”, moet de ingeslagen weg wat hem betreft maar gevolgd worden. Ondanks de verdeeldheid in het EP en binnen de PES bleef een meerderheid trouw aan de lijn van rapporteur Rothley. Wel stonden zo inmiddels niet alleen EP en Raad, maar ook groepen binnen het EP tegenover elkaar en ontstond een sfeer van verdachtmakingen over en weer.

Intussen was er een groep van experts verzocht met aanbevelingen te komen voor de bepaling van een uniforme bezoldiging. De groep, met daarin oud-Europarlementariërs en oud-officials van andere EU-instituties, werd in februari 2000 zonder al teveel discussies door de groepsleiders aangesteld. Het was hun opdracht het werk van de Europarlementariërs te waarderen, zonder dat ze een expliciet bedrag hoefden te noemen dat daar als bezoldiging bij zou passen. De groep met experts kwam naast een uitgebreide omschrijving van de werkzaamheden van een Europarlementariër met een aantal voorstellen op het gebied van de financiële arbeidsvoorwaarden. Het was echter nog altijd zaak de lidstaten in de Raad zover te krijgen het Statuut uiteindelijk goed te keuren. De nieuwe voorzitter Nicole Fontaine deed hiervoor haar uiterste best. Haar belangrijkste strategie bestond eruit dat ze probeerde de noodzaak tot unanimité in de Raad te verwijderen. Dat lukte haar op alle onderwerpen, behalve de belastingen. De vraag of uniforme Europese bezoldiging ook betekende dat de Europarlementariërs alleen aan de EU belasting over hun beloning moesten betalen, moest wel nog altijd unaniem beantwoord worden. Na 2,5 jaar nam de liberale voorman Pat Cox de voorzittershamer van haar over en schakelde als misschien wel de meest fervente voorstander van het Statuut nog een tandje bij. Hij wist hoeveel waarde de lidstaten hechtten aan hervorming van het vergoedingensysteem en maakte dan ook werk van een hervorming, maar stelde de ingangsdatum daarvan gelijk aan de datum van de inwerkingtreding van het ledenstatuut. Voordat die datum in zicht kon komen, moest het EP eerst weer met een ontwerp komen. Rothley, die rapporteur op het onderwerp was gebleven, schreef in het najaar van 2002 bij wijze van discussiestuk een ontwerpresolutie voor de conferentie van groepsleiders, die sterk afweek van de standpunten van de Raad en veel meer onderwerpen behandelde en een hogere bezoldiging inhield. Van tevoren werd echter duidelijk dat, hoewel de leiders van de EVP en de PES het stuk steunden, een significante minderheid van GUE/NGL, de Groenen en ELDR tegen deze benadering was om het onderste uit de kan te halen en de verhoudingen met de Raad niet op scherp wilde zetten. Voor het plenaire debat over het nog niet officiële nieuwe

¹³⁷ Gianfranco Dell’Alba (Italië, ARE), debat 2, 04-05-1999.

¹³⁸ Gianfranco Dell’Alba (Italië, ARE), debat 2, 04-05-1999.

ontwerpstatuut probeerde de liberale parlementsvoorzitter Cox via een brief het debat zo subtiel als hij kon te beïnvloeden door in zijn verslag van verkennende gesprekken die hij met de Raad had gevoerd aan te geven dat de acceptabele marge daar beperkt was.¹³⁹

De twee ontstane kampen bleken zich in het plenaire debat volledig te hebben ingegraven. Zo stelt Hautala van de Groenen dat “zowel de Fractie van de Europese Volkspartij als de Fractie van de Europese Sociaal-Democraten er zelf de oorzaak van zijn dat de drie fracties een alliantie moesten gaan vormen.” Ze verdedigt de informele en directe gesprekken met de Raad: “De wijze waarop de twee grootste fracties u, mijnheer de Voorzitter, hebben belemmerd gesprekken met de Raad te voeren, is volstrekt onaanvaardbaar.”¹⁴⁰ Op zijn beurt riposteert EVP’er Lehne door te verwijzen naar een persconferentie die de leiders van de kleinere fracties voorafgaand aan het debat hebben gegeven en waarin ze verdenkingen over bewuste sabotage van het proces geuit hebben. Lehne voelt zich door hen uitgemaakt voor zakkenvuller en stelt: “[H]et is onfatsoenlijk op deze manier iets dergelijks te beweren in dit Parlement of tijdens persconferenties! Dat wil ik op deze plaats heel duidelijk stellen! Er is hier geen plaats voor goedkoop populisme.” Hij stelt dat het probleem bij de Raad ligt. “De Raad heeft weer andere problemen en kwesties opgeworpen en wij zijn uiteindelijk weer geen stap verder gekomen!”¹⁴¹ Uiteindelijk stemde een meerderheid voor een motie die Rothley de mogelijkheid gaf een nieuw ontwerpstatuut op te stellen. Hierin probeerde hij enigszins tegemoet te komen aan de wensen van de Raad, zonder de indruk te willen wekken dat het EP zich de wet voor liet schrijven. Na vijf mislukte pogingen werd Rothley’s ontwerp aangenomen in de commissie Juridische Zaken, waarna het op 2 juni 2003 plenair besproken werd.

Het belangrijkste punt van discussie in dat debat was of er een Europese of nationale belasting over de bezoldiging geheven moest worden. Op de inhoudelijke discussie ga ik later in, maar Rothley stond erop vast te houden aan een Europese belasting, terwijl de Raad al had aangekondigd dat daar geen unanieme steun voor zou zijn, terwijl die uiterekend op dit punt nog wel vereist was. De Nederlander Van Hulst, concludeert dat de meerderheid van zijn groep, die fractiegenoot Rothley op dit punt blijft steunen, dus helemaal geen Statuut wil. Van Hulst: “Misschien was het naïef van mij om te denken dat het wel kon en dat de politieke wil bestond, maar ik hoopte oprecht dat juist binnen mijn eigen fractie een meerderheid zou kiezen voor het algemeen belang en tegen het eigenbelang. Helaas is dat niet het geval.”¹⁴²

Vervolgens nam Cox weer contact op met het op dat moment Griekse voorzitterschap van de Raad. Minister van Buitenlandse Zaken Papandreou zette voor hem in een brief nog eens op een rijtje

¹³⁹ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, p 100.

¹⁴⁰ Heidi Hautala (Finland, Groenen/VEA), debat 3, 04-12-2002, via:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20021204+ITEM-004+DOC+XML+V0//NL&language=NL>>.

¹⁴¹ Klaus-Heiner Lehne (Duitsland, EVP), debat 3, 04-12-2002.

¹⁴² Michiel van Hulst (Nederland, PES), debat 4, 02-06-2003, via:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20030602+ITEM-006+DOC+XML+V0//NL>>.

welke onderwerpen er nog op te lossen waren. Het grootste struikelblok bestond uit alle juridische voorwaarden en grondslagen voor de Europarlementariërs, waar wijzigingen in het primaire recht en dus ratificatie door alle lidstaten voor nodig was. Verder stond de belastingkwestie nog open en had de Raad kanttekeningen bij de pensioenregeling en de hoogte van het salaris. Bij het beantwoorden van deze openstaande vragen was intussen haast geboden. De angst was groot voor de reactie in de nieuw toe te treden lidstaten als de Europarlementariërs uit die landen een enorme salarisverhoging zouden krijgen wanneer er pas na hun toetreding overeenstemming over een Statuut zou worden bereikt. Een dergelijke onrust vond in Duitsland intussen al plaats. Duitse media namen in de voorstellen voor een Statuut een stijging in de bezoldiging van de parlementariërs uit dat land waar en meenden dat de voorstellen inhielden dat deze parlementariërs ook nog eens minder belasting zouden gaan betalen. Terwijl de druk toenam en de omstandigheden minder gunstig leken te worden, liet rapporteur Willi Rothley zich van zijn constructiefste kant zien en deed een nieuw voorstel in zijn commissie. Hij stelde onder meer voor alle zaken die met primair recht te maken hadden uit de discussie te verwijderen door de protocollen die de juridische status van Europarlementariërs regelen apart te proberen te veranderen. Daarmee accepteerde hij dat het Statuut niet de parlementaire grondwet werd die sommige Europarlementariërs graag hadden gezien, maar vrijwel alleen een financiële arbeidsvoorwaardenregeling.

In het debat over Rothley's nieuwe ontwerp, het vijfde in reeks, bleef de belangrijkste vraag of er wel of niet onderhandeld moet worden met de Raad. Volgens Italiaans minister Antonione, die namens de Raad spreekt, heeft de Raad al vaak "duidelijk gemaakt dat de Raad bereid was met het Parlement een dialoog te voeren over dit vraagstuk."¹⁴³ EVP'er Karas blijft de ogenschijnlijke handreiking van de Raad afwijzen: "Wij zijn namelijk niet van plan een dialoog met u te voeren. U moet gewoon ja of nee zeggen tegen hetgeen wij hebben vastgesteld als voorstel voor ons Statuut van de leden van het Europees Parlement." De reden hiervoor is niet alleen dat hij principieel vindt dat het EP over zijn eigen Statuut gaat, aangezien hij dan ook bijvoorbeeld de radicale lijn van Dell'Alba had kunnen kiezen, maar toch vooral gericht op beeldvorming. Karas licht toe: "Wij doen dit omdat wij deze gemeenschappelijke weg willen verlaten, omdat wij opnieuw duidelijk willen maken dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de onbevredigende toestand ligt bij de Raad, bij de vertegenwoordigers van de nationale regeringen, en niet bij dit Parlement."¹⁴⁴ Of het onderscheid in verantwoordelijkheid tussen deze twee instituties gemaakt kan worden door een eventuele kijker of lezer van eventuele verslaggeving van deze strijd valt te betwijfelen, maar het zal Karas om het principe gaan. Zijn mening wordt niet door iedereen gedeeld. Zijn fractiegenoot Gargani, die als voorzitter van de commissie Juridische Zaken dichterbij het vuur zit, is wel enthousiast over rechtstreekse gesprekken met de Raad en zet parlamentsvoorzitter Cox in het zonnetje. Gargani:

¹⁴³ Roberto Antonione, namens de Raad, debat 5, 17-12-2003, via: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20031217+ITEM-001+DOC+XML+V0//NL>.

¹⁴⁴ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 5, 17-12-2003.

“Dankzij uw leiding en dankzij de eigenzinnigheid - en zelfs koppigheid - van de heer Rothley en van mijzelf zijn wij erin geslaagd tijdens de niet nalatende bespreking van dit vraagstuk uiteindelijk de rede te doen zegevieren.”¹⁴⁵ Gargani doet het hierbij wel voorkomen alsof de buit, waarvan anderen betwijfelen hoe groot deze is, al binnen is. Dat bleek in de maanden die volgden niet het geval te zijn.

Nadat het ontwerpstatuut uiteindelijk door een ruime meerderheid was goedgekeurd, met weliswaar een relatief groot aantal tegenstemmen van, naast Britse en Nederlandse, inmiddels ook Duitse parlementariërs, was het aan de Raad om zijn goed- of afkeuring uit te spreken. Intussen was de aandacht van de pers voor het Statuut, en dan vooral voor de vermeende salarisstijging voor veel parlementariërs, in met name Duitsland sterk gegroeid, waardoor verschillende Duitse parlementariërs actief tegen goedkeuring van het Statuut waren gaan lobbyen. Een belangrijke factor in het groeiende verzet in Duitsland waren de kritische publicaties van de professor Hans Herbert von Arnim, verbonden aan het bestuurskundige Speyer-instituut, die zich tegen een aantal in zijn ogen exorbitante en ongerechtvaardigde arbeidsvoorwaarden verzette. Geholpen door het kader van de liberale FDP, die op dat moment niet vertegenwoordigd was in het EP, nam het verzet dusdanige vormen aan dat de regering zich inmiddels tegen het ontwerpstatuut begon te keren. Omdat er per gekwalificeerde meerderheid besloten zou worden over de meeste punten en pas daarna zou worden gekeken of er unanieme steun was voor de belastingregeling, was het Statuut daarmee nog niet echt in gevaar. In de weken die volgden keerden echter ook de Fransen zich tegen het Statuut, zonder er een geheim van te maken dat dit op verzoek van Duitsland was, waarmee de goede relatie belangrijker was dan met het EP. Ook Oostenrijk was geen voorstander van het voorstel. De voorgestelde bezoldiging was weliswaar lager dan die van Oostenrijkse nationale parlementariërs, maar men maakte zich, mede door berichtgeving in de media, zorgen over of de onkostenregelingen wel echt hervormd werden. Toen ook het Zweedse parlement zijn minister opdracht gaf tegen te stemmen, werd het ontwerpstatuut officieel door de Raad verworpen.¹⁴⁶

Tijdens een korte zesde plenaire vergadering, heeft Iers minister Roche de ondankbare taak om dit namens de Raad officieel mee te delen. “Uiteraard had ik het Parlement vandaag liever een andere, positievere boodschap overgebracht. Dat is helaas niet mogelijk.”, aldus Roche.¹⁴⁷ Zijn landgenoot Cox reageert namens het EP. Cox, die zich tot nu toe in het openbaar diplomatiek had opgesteld, om zo te proberen achter de schermen alle neuzen dezelfde kant op te krijgen, beschouwt de gang van zaken als een falen van de Raad. “Ik hoop dat we onze Europese geest kunnen herontdekken en niet opnieuw zullen aanlopen tegen datgene dat dit belangrijke en, op zijn eigen bescheiden manier constitutionele initiatief in de weg stond.”, aldus Cox, die hiermee aangeeft dat het Statuut dus wel een constitutioneel initiatief was dat de positie van het EP had moeten versterken en niet enkel een

¹⁴⁵ Giuseppe Gargani (Italië, EVP), debat 5, 17-12-2003.

¹⁴⁶ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 107-109.

¹⁴⁷ Dick Roche, namens de Raad, debat 6, 28-01-2004, via:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040128+ITEM-004+DOC+XML+V0//NL>.

regeling van arbeidsvoorwaarden.¹⁴⁸ Toch strandde het initiatief niet uit angst voor een sterkere positie van het EP, maar door de concrete invulling van zijn arbeidsvoorwaarden. Voordat het initiatief nieuw leven kon worden ingeblazen, volgden eerst nieuwe verkiezingen voor het EP.

Uit frustratie over de tegenwerking van zijn landgenoten in zijn fractie stapte Willi Rothley uit zijn PES-fractie en maakte zijn termijn af als onafhankelijk parlementariër. Na de verkiezingen keerde hij niet meer terug in het EP. Daarentegen mocht het nieuw verkozen EP een groot aantal nieuwkomers verwelkomen, onder wie de Oostenrijker Hans Peter Martin. Deze voormalig journalist had de Oostenrijkse PES-lijst aangevoerd, maar begon zich in de maanden na zijn verkiezing tegen de door hem waargenomen spilzucht in het EP te keren. Zijn methodes om dit aan de kaak te stellen gingen ver. Zo filmde hij in het geheim collega-parlementariërs die de presentielijst tekenden voor hun dagvergoeding en vervolgens het pand verlieten. Martin maakte zich hiermee niet bepaald populair, werd zijn fractie uitgezet, maar bleef doorgaan met zijn persoonlijke kruistocht. Uiteindelijk kwamen door de verhalen van Martin en andere berichtgeving hervormingen wel weer op de agenda. De nieuwe parlamentsvoorzitter Josep Borrell Fontelles vormde een nieuwe, min of meer informele werkgroep, om tot een nieuw voorstel te komen, waarin naast zichzelf de parlementariërs Lehne en Moscovici plaatsnamen. Deze formuleerden voorstellen die voor iedereen acceptabel waren, waarvan de vondst van een bezoldiging van 38,5 procent van het salaris van een rechter van het Europees Hof de meest noemenswaardige is. Niet geheel toevallig kwam dit overeen met de bezoldiging van een lid van de Bondsdag.¹⁴⁹

Intussen bleef Borrell druk zetten op de Raad en slaagde erin het ledenstatuut weer op de agenda te krijgen. Toch kon er niet direct werk van worden gemaakt, omdat Duitsland eiste dat er geen openbare besprekingen over het Statuut waren tot na de deelstaatverkiezingen in Noordrijn-Westfalen. De Duitsers waren bang dat nieuwe media-aandacht voor de arbeidsomstandigheden van de Europarlementariërs op de een of andere manier negatief zouden afstralen op de regerende SPD. Aan de onderhandelingen werd dus weinig ruchtbaarheid gegeven, maar er waren achter de schermen ook nog de nodige plooiën glad te strijken. Italië maakte ineens bezwaar tegen de hele opzet van het Statuut en vond dat dit bovenal de juridische status van Europarlementariërs moest definiëren. Daarnaast eiste Italië het recht om de mogelijkheid te krijgen “hun” Europarlementariërs een extra toelage te geven, zodat ze hetzelfde inkomen zouden hebben als leden van het Italiaanse parlement, waar de bezoldiging hoger lag dan in Duitsland. Borrell begon de wanhoop nabij te raken en besprak zijn zorgen met Luxemburgs minister van Buitenlandse Zaken Schmit, die Borrell uitnodigde voor een werkdiner van de ministers van Buitenlandse Zaken. Na een bevlogen betoog van Borrell aldaar leken er geen verdere bezwaren meer te leven, ook niet onder de nieuwe lidstaten, waarvoor zo was gevreesd omdat de Europarlementariërs uit die lidstaten een enorme sprong in bezoldiging zouden gaan maken.

¹⁴⁸ Pat Cox (Ierland, ELDR, voorzitter), debat 6, 28-01-2004.

¹⁴⁹ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 111, 112.

Ondanks de Duitse bezwaren daartegen belegde Borrell vervolgens een bescheiden persconferentie, waarin hij de grote lijnen van het nieuw te formuleren ontwerpstatuut uit de doeken deed. Minister Schmit presenteerde het pakket vervolgens in de commissie Juridische Zaken, waar hij de wind van voren kreeg omdat het voorstellen van een ontwerp niet aan de Raad, maar aan het EP was. De presentatie van Schmit prikkelde de commissieleden echter wel zodanig dat het EP het initiatief zelf weer in handen wilde nemen en Giuseppe Gargani als nieuwe rapporteur op het onderwerp benoemde. Hij nam het door Borrell in de Raad gepresenteerde pakket grotendeels over, met daarbij de expliciete toevoeging dat het lidstaten vrij stond de bezoldiging van Europarlementariërs af te toppen om dit gelijk te trekken met leden van hun nationale parlement.¹⁵⁰

Op 22 juni 2005 volgde een zevende en laatste plenair debat. Daarin beperkte de discussie zich tot de vraag of het raadzaam was om nog wijzigingsvoorstellen in te dienen op het voor alle partijen acceptabele ontwerp. Diana Wallis van de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE), de nieuwe afkorting van de liberale fractie, geeft aan dat het Statuut al zo vaak in het zicht van de haven is gestrand dat haar fractie uit principe tegen alle ingediende amendementen zal stemmen. Want al wil haar fractie van alles, “wat we het allermeest willen, is een Statuut van de leden en met elk amendement riskeren we verstoring van het broze evenwicht in dit Parlement en tussen het Parlement en de Raad.”, aldus Wallis.¹⁵¹ Haar Groene collega Frassoni is minder geneigd begrip te tonen voor de rol van de Raad in het moeizame proces. “De Raad heeft namelijk een nieuw concept aangenomen dat ik maar even "uitgebreide instemming" zal noemen en waarbij de mensen niet zijn beperkt tot het zeggen van ja of nee. Wij hopen dat in de toekomst ook wij in het Europees Parlement gebruik zullen kunnen maken van deze uitgebreide instemmingsprocedure.”, aldus Frassoni, die in herinnering brengt dat de Raad niet medeontwerper van het Statuut zou zijn, zoals het EP dat ook niet is op inhoudelijke onderwerpen waar zij alleen instemmingsrecht hebben.¹⁵² Het ontwerpstatuut werd echter zonder grote problemen aangenomen en kon officieel ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd.¹⁵³ Maar omdat het Zweedse parlement al met reces was, was de opdracht die de Zweedse minister van Buitenlandse Zaken had om tegen het voorstel te stemmen niet meer aangepast. Omdat unanimitieit binnen handbereik lag, werd besloten de stemming tot na de zomer uit te stellen, waarna uiteindelijk op 28 september 2005 het ledenstatuut ten langen leste kon worden ondertekend, tijdens een ingetogen bijeenkomst, die net zo weinig glans had als het Statuut zelf inmiddels nog had.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 113-117.

¹⁵¹ Diana Wallis (Verenigd Koninkrijk, ALDE), debat 7, 22-06-2005, via: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20050622+ITEM-014+DOC+XML+V0//NL>>.

¹⁵² Monica Frassoni (Italië, Groenen/VEA), debat 7, 22-06-2005.

¹⁵³ De definitieve versie van het Statuut van de Leden is na te lezen in ‘Besluit van het Europees Parlement van 28 september 2005 houdende aanneming van het Statuut van de Leden van het Europees Parlement’ in de online versie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*, via: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005Q0684:NL:HTML>>.

¹⁵⁴ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 118, 119.

3.2 Status EP binnen EU

Gedurende de debatten die over het ledenstatuut gevoerd zijn, zijn er een aantal terugkerende argumenten voor de bestaansgrond van een Statuut waarneembaar die met de status van het EP te maken hebben. Een vaak gehoord argument is dat bij het invoeren van rechtstreekse verkiezingen het hervormen en uniformeren van de voorwaarden waaronder het ambt van Europarlementariër wordt uitgevoerd is nagelaten en als het ware een weeffout in de structuur van het EP is geslopen die gerepareerd moet worden. In het eerste debat stelt Cox, dan nog fractievoorzitter van de ELDR dan ook: “Het huidige stelsel is erg ingewikkeld. Dit werd twintig jaar geleden ter gelegenheid van de rechtstreekse verkiezingen in elkaar geflanst en daar lijdt het nu nog onder.”¹⁵⁵

Naast een praktische arbeidsvoorwaardenregeling moest het ledenstatuut volgens veel Europarlementariërs dan ook een soort grondwettelijk document worden dat de status van de Europarlementariër en de rechten en plichten die bij het ambt horen zou definiëren. De discussie hierover spitste zich voornamelijk toe op twee aspecten: de voorrechten die bij het mandaat als Europarlementariër zouden moeten komen kijken en de onverenigbaarheid van dit mandaat met andere ambten. Ook voor deze juridische voorwaarden gold dat de Europarlementariërs deels onder hetzelfde regime als de collega's in het nationale parlement van hun lidstaat vielen. Daarnaast was er een uit 1965 stammend ‘Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen’, waarin de lidstaten hadden afgesproken onder welke voorwaarden Europese functionarissen, waaronder Europarlementariërs, hun taak moesten uitoefenen.¹⁵⁶ Het opstellen van een ledenstatuut was volgens veel parlementariërs een mooie gelegenheid om deze in hun ogen gedateerde en onoverzichtelijke bepalingen op te frissen. Daarnaast bleken deze parlementariërs meer principiële bezwaren te hebben tegen de oorsprong van de bepalingen in het Protocol.

Zoals gebruikelijk is in diplomatiek verkeer, moest het toekennen van een bepaalde mate van onschendbaarheid garanderen dat in geval van conflict tussen lidstaten, Europese functionarissen hier niet het slachtoffer van konden worden. Veel Europarlementariërs wilden echter dat ze niet langer als een bijzondere verschijningsvorm van een Europees ambtenaar gezien werden, maar dat hun rechten gegrond waren in hun parlementaire mandaat. In veel landen hebben parlementariërs speciale rechten en immuniteiten die moeten garanderen dat ze hun werk in alle vrijheid kunnen doen. De gedachte is dat de lichamelijke persoon zich volledig vrij moet weten, wil de geest ook vrij zijn.¹⁵⁷ Deze gedachte uit zich over het algemeen in twee soorten immuniteit: een vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs in functie en de vrijheid van arrestatie van een parlementariër zolang deze een mandaat heeft. Dat laatste recht is het meest omstreden en wordt tegenwoordig wel als ouderwets

¹⁵⁵ Pat Cox (Ierland, ELDR), debat 1, 02-12-1998.

¹⁵⁶ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 81.

¹⁵⁷ D. Toornstra, *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union (Brussel 2001)* 10.

beschouwd en is ook minder wijdverbreid. Daarnaast is er wel op gewezen dat het toekennen van speciale rechten en immuniteit ook dient om het belang van het parlementaire ambt te onderstrepen.¹⁵⁸

Gedurende de weg naar het ledenstatuut vonden veel parlementariërs dan ook dat deze voorrechten en immuniteiten er een essentieel onderdeel van uit zouden moeten maken. Zo stelt Rothley in het vierde debat: “een Statuut dat alleen maar over *money* praat, over *reimbursement* en *costs*, is niet het Statuut dat het Europese Parlement nu nodig heeft. (...) De zin van het Statuut is juist dat wij deze structuur van een parlementaire vergadering achter ons laten en een echt parlement worden.”¹⁵⁹ Rothley ziet dus een direct verband tussen het in het Statuut opnemen van voorrechten en onschendbaarheidsregelingen en de status van het EP als echt parlement. Er zijn echter ook argumenten om hier toch van af te zien. Zo stelt de Brit MacCormick, wiens Schotse Nationale Partij samen met andere regionalistische partijen aansluiting heeft gevonden bij de uitgebreide fractie van nu Groenen en de Vrije Europese Alliantie (Groenen/VEA): “Immuniteit is in deze tijden van Berlusconi’s een lastig begrip en we moeten ons electoraat niet uitdagen. Het is beter het huidige systeem te handhaven met het primaire recht dat we momenteel hebben.”¹⁶⁰ Zijn argument is dus niet dat vergaande voorrechten voor parlementariërs een slechte zaak zouden zijn, maar dat puur voor de beeldvorming een woord als “immuniteit” slecht zou afstralen op het EP. Recht hier tegenover staat Gianfranco Dell’Alba, die zoals we eerder zagen juist is voor het zelfstandig opeisen van voorrechten, zowel om het werk van Europarlementariër in alle vrijheid te kunnen doen, als om een zelfbewuste en onafhankelijke positie uit te stralen. “Het kan bijvoorbeeld niet door de beugel dat de Europese afgevaardigden zich na 25 jaar rechtstreekse verkiezingen nog steeds moeten laten zeggen waar zij moeten werken.”, aldus Dell’Alba, inmiddels als onafhankelijk parlementariër die niet ingeschreven staat bij één van de fracties (N-I), omdat er geen fractie van Radicalen meer gevormd was.¹⁶¹ Niet geheel toevallig noemt hij daarmee het kritiekpunt dat het EP misschien wel het meest, zij het ten onrechte, te horen krijgt. Zelfs bij deze meer fundamentele discussies zijn kwesties rondom beeldvorming kennelijk nooit ver weg.

Naast privileges en immuniteit stond ook de onverenigbaarheid op de agenda. Lange tijd was het gebruikelijk om het werk van Europarlementariër te combineren met een andere publieke functie, ook nadat Europarlementariërs een eigen mandaat door rechtstreekse verkiezingen kregen. Toen het EP met de invoering van de SEA meer het karakter van een actief wetgevend parlement kreeg, kwam de combinatie met een andere functie steeds minder vaak voor. Het mocht officieel echter wel nog steeds. Een argument om het dubbelmandaat officieel uit te sluiten wordt gegeven door de Nederlander Rijk van Dam, wiens RPF onderdeel uitmaakt van de fractie van Europa van Democratieën in Diversiteit (EDD). Van Dam: “Cumulatie van het lidmaatschap van het Europees Parlement met een ander politiek mandaat acht ik dan ook in strijd met de omvang en het gewicht van

¹⁵⁸ Toornstra, *Rules on Parliamentary Immunity*, 7.

¹⁵⁹ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 4, 02-06-2003.

¹⁶⁰ Neil MacCormick (Groenen/VEA), debat 4, 02-06-2003.

¹⁶¹ Gianfranco Dell’Alba (N-I), debat 4, 02-06-2003.

dit werk.”¹⁶² De kwaliteit van het werk van een Europarlementariër zou vermoedelijk lijden onder het delen van tijd en aandacht met een andere functie.

Het bleek gaandeweg echter een brug te ver deze immateriële aspecten in het ledenstatuut op te nemen. Het toekennen en het vrijstelling geven van rechten en plichten raakt nog meer dan de bezoldiging aan de fundamentele vraag waar de uiteindelijke soevereiniteit ligt. Daarbij raakten deze bepalingen aan het primaire recht van de EU en zou dus een tijdrovend ratificatieproces in alle lidstaten noodzakelijk zijn. Zowel de Raad als de Commissie, die over het hele traject adviesrecht had, zagen er, niets in dit soort bepalingen op te nemen in het ledenstatuut. ”Waar wij ons tegen hebben verzet zijn oplossingen die neerkomen op herziening van het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen.”, aldus Marcelino Oreja, de Spaanse Eurocommissaris voor Interinstitutionele Relaties.¹⁶³ Toen duidelijk werd dat het al moeite zou kosten om overeenstemming met de Raad te bereiken over de financiële aspecten, was dit voor de ontstane pragmatische coalitie van ELDR, Groenen en GUE/NGL en dissidente Noordwest-Europese parlementariërs uit de grote fractie reden om de nog gevoeliger immateriële aspecten buiten deze gecompliceerde onderhandelingen te houden. “Deze vervuiling verzwaart de onderhandelingen teveel.”, zegt de Nederlandse Buitenweg in het vierde debat over de immateriële bepalingen.¹⁶⁴ Lange tijd verzetten de twee grote fracties daartegen, omdat deze bepalingen juist waren wat het Statuut in hun ogen tot een daadwerkelijk Statuut maakt, maar uiteindelijk accepteerden ook zij dat deze bepalingen apart door de Raad zelf behandeld zouden worden.

Dat kwam ze op kritiek te staan van Europarlementariërs uit de meer radicale hoek, maar ook van specifiek Italiaanse Europarlementariërs uit de grote fracties, zoals Fiorella Ghilardotti. “Wij mogen onszelf (...) niet voor de gek houden. Waar wij vandaag over spreken is geen Statuut. Als daarover gesproken moet worden, prima, maar hier gaat het om de regeling van de bezoldiging.”, aldus Ghilardotti.¹⁶⁵ Vermoedelijk ontleenden de Europarlementariërs uit Italië, waar de immuniteiten en voorrechten verder gaan dan in alle andere lidstaten, zoveel eigenwaarde aan deze bepalingen, dat deze voor hen een essentieel onderdeel van het Statuut waren. De uiteindelijke consensus was dat het kernprobleem dat het Statuut op moest lossen lag in de financiële kwesties en de aandacht daarop gericht moest worden. Op het moment dat daar al overeenstemming over is, stelt echter ook de Italiaanse opvolger van rapporteur Rothley, EVP’er Gargani dat het Statuut nog niet compleet is. Gargani: “[I]n het Statuut van de leden dat wij bespreken moeten op de eerste plaats de voorrechten van de leden worden vastgelegd. Het Statuut moet beschrijven wie lid van het Europees Parlement is, wat zijn rechten en plichten zijn en wat zijn immuniteiten zijn, waardoor hij verandert van een nationale afgevaardigde in een vertegenwoordiger van de Europese volken in hun geheel.”¹⁶⁶ Gargani

¹⁶² Rijk van Dam, debat 1, 02-12-1998.

¹⁶³ Marcelino Oreja, namens de Commissie, debat 2, 04-05-1999.

¹⁶⁴ Kathalijne Buitenweg (Nederland, Groenen/VEA), debat 4, 02-06-2003.

¹⁶⁵ Fiorella Ghilardotti (Italië, PES), debat 6, 28-01-2004.

¹⁶⁶ Giuseppe Gargani (Italië, EVP), debat 7, 22-06-2005.

verwelkomde een vage toezegging van de Raad dat er nog over deze onderdelen gesproken zou gaan worden en accepteerde daarmee de afhankelijkheid van de Raad voor wat in ieder geval als het sluitstuk van het Statuut beschouwd kan worden.

Naast immateriële regelingen die de status van de individuele Europarlementariër zouden moeten vastleggen, had het aannemen van een Statuut op zichzelf, zelfs als dit alleen financiële aspecten behelsde, volgens velen ook waarde voor de status van het EP als geheel. Hiervoor noemen de parlementariërs een aantal verschillende redenen. Zo stelt Maes namens de Radicalen in het eerste debat dat ze van mening is “dat het uitvaardigen van zo'n Statuut de wil tot Europese integratie heel duidelijk toont en ook de grote symbolische betekenis die een Europees Parlement, een echt parlement als sluitstuk van Europese eenheid en als symbool kan hebben.”¹⁶⁷ Voor haar is een uniform Statuut dus een symbool dat het EP op zijn beurt helpt bij het uitoefenen van een eveneens symbolische functie als kroon op een voltooid integratieproces. In een later debat, het vierde in de reeks, geeft rapporteur Willi Rothley concreter aan wat het aannemen van een Statuut zegt over de status van de EU als geheel. Rothley: “In feite gaat het daarbij om de vraag of de Europese Gemeenschap een werkelijke gemeenschap is of een internationale organisatie. Als zij slechts een internationale organisatie was, had de Raad inderdaad het prerogatief ten aanzien van de voorrechten en immuniteiten. De vraag of we nu ook de voorrechten en immuniteiten van de afgevaardigden regelen ja of nee is dus eigenlijk de vraag of deze Europese Gemeenschap een gemeenschap is dan wel een internationale organisatie, of we een parlementaire vergadering zijn dan wel een parlement dat die naam verdient.”¹⁶⁸ Volgens deze redenering moet een EP met een meer parlementair karakter, met het recht de eigen werkomstandigheden te bepalen dus bewijzen dat de EU meer is dan een intergouvernementele samenwerking. Ook Rothley's fractiegenoot Barzanti wijst hierop als hij in het eerste debat stelt: “Het Parlement mag geen samenraapsel meer zijn van nationale vertegenwoordigingen, maar moet uitgroeien tot een instantie waar de Europese volkeren hun stem kunnen laten horen, waarin solidariteit kan worden beoefend en een federale dynamiek zich kan ontploegen.”¹⁶⁹

Er zijn ook Europarlementariërs die de nadruk minder leggen op de noodzaak een meer Europees EP te worden, maar vooral willen dat het EP meer parlement wordt. Bij het functioneren als echt parlement hoort volledige onafhankelijkheid. De noodzaak hiervoor en de kans die het zelf aannemen van een ledenstatuut biedt om dit te bewijzen wordt onderstreept door Evelyne Gebhardt (PES), die vindt dat het EP een ledenstatuut moet krijgen om te bewijzen dat het een “door vrije, rechtstreekse verkiezingen gelegitimeerde instelling van de Europese Unie” is. “De leden van dit Parlement zijn enkel rekenschap verschuldigd aan hun eigen geweten en aan de wil van de Europese

¹⁶⁷ Nelly Maes (België, ARE), debat 1, 02-12-1998.

¹⁶⁸ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 4, 02-06-2003.

¹⁶⁹ Roberto Barzanti (Italië, PES), debat 1, 02-12-1998.

volkeren.”, aldus Gebhardt.¹⁷⁰ De vraag hoe die “Europese volkeren” moeten worden opgevat, blijkt echter de crux te zijn van het debat over de wenselijkheid van onafhankelijke en uniforme arbeidsvoorwaarden voor de Europarlementariërs.

De consensus in het EP is dat er moet worden ingezet op het bereiken van een onafhankelijke status als Europese volksvertegenwoordiging en dat het Statuut daarbij helpt. Natuurlijk zijn er ook tegengeluiden te horen. De discussie tussen voor- en tegenstanders komt voor een belangrijk deel neer op de vraag wie het EP vertegenwoordigt of hoort te vertegenwoordigen en daaruit volgend of het daarom wenselijk of gepast is dat er een uniforme regeling voor alle Europarlementariërs komt. Parlementariërs moeten immers verantwoording afleggen aan de burgers die ze vertegenwoordigen en wanneer hun voorwaarden gelijk zouden zijn, zou dat ook impliceren dat er één achterban of electoraat is aan wie die verantwoording moet worden afgelegd. Voor- en tegenstanders voeren over het algemeen twee argumenten aan waarom er wel of geen sprake zou zijn van één Europees electoraat: de formulering van de taak van het EP in de Verdragen en de manier waarop Europese verkiezingen zijn ingericht.

De formulering in artikel 190, lid 1 van het Verdrag van Amsterdam, die letterlijk is overgenomen uit voorgaande Verdragen, is de grond waarop zowel voor- als tegenstanders zich beroepen als ze stellen dat de leden van het EP vertegenwoordigers zijn van alle inwoners van de EU of juist alleen van de inwoners van hun lidstaat. Het artikel definieert de leden van het EP als “vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Gemeenschap verenigde staten”.¹⁷¹ De vraag is vooral hoe het woord “volkeren” moet worden opgevat. In het eerste debat opent de Duitser Ullmann het bal door te stellen dat zijn interpretatie van deze formulering betekent “dat wij niet één, maar alle volken van de Europese Unie moeten vertegenwoordigen.”¹⁷² Doordat het woord in meervoud is geformuleerd, lezen anderen het juist zo dat de diversiteit aan volkeren gewaarborgd moet worden door het EP en Europarlementariërs er dus zitten namens hun eigen lidstaat. Dat is dan ook de reden dat iemand als de Nederlander Van Dam tegen een uniform Statuut is. Van Dam: “[E]n communautair Statuut kan de gedachte voeden dat het Parlement één volk vertegenwoordigt. De Europese Unie bestaat evenwel uit een rijke schakering van verschillende volken. Wij worden gekozen door de bevolking in onze eigen natie en behoren ook het nationale belang in het oog te houden.”¹⁷³ De voorstanders van een uniform Statuut baseren echter nog een ander argument op de formuleringen uit de Verdragen. Sinds het Verdrag van Maastricht is immers sprake van burgerschap van de EU en dit sterkt voorstanders in de overtuiging dat de genoemde volkeren, in ieder geval vanaf de

¹⁷⁰ Evelyne Gebhardt (Duitsland, PES), debat 2, 04-05-1999.

¹⁷¹ *Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten* via <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_nl.pdf>, geraadpleegd 01-03-2016.

¹⁷² Wolfgang Ullmann (Duitsland, Groenen), debat 1, 02-12-1998.

¹⁷³ Rijk Van Dam (Nederland I-EN), debat 1, 02-12-1998.

inwerkingtreding van dat Verdrag als één beschouwd kunnen worden. Ullmann voert dit dan ook in het eerste debat aan: “Tegelijkertijd vertegenwoordigen wij echter het volk van de burgers van de Unie.”¹⁷⁴ In het tweede debat noemt ook de Spaanse De Palacio Vallelersundi (EVP) dit punt: “Sinds jaren al vertegenwoordigt het Parlement de Europese burgers en daarom is het onze wens – het Verdrag steunt ons hierin – dat er een uniform Statuut komt dat deze realiteit weerspiegelt.”¹⁷⁵ De tegenstanders van een uniform Statuut gaan op het punt van burgerschap niet zo in als op het punt van het vertegenwoordigen van één of meerdere volkeren, al merkt Jens-Peter Bonde in hetzelfde debat wel op dat hij de burgers van de EU niet als uniform volk ziet en niet wenst te worden ingezet om dat te creëren. Bonde: “Een gemeenschappelijk Statuut maakt van ons de afgevaardigden van de EU in de lidstaten, terwijl we de afgevaardigden van de lidstaten in de EU moeten zijn.”¹⁷⁶ Het geeft in ieder geval aan dat zowel voor- als tegenstanders van mening zijn dat het Statuut van belang is voor het definiëren van de vertegenwoordigende rol van de Europarlementariër. Voor de voorstanders is het een kwestie van institutioneel vastleggen wat al een realiteit is, voor de tegenstanders gaat het om voorkomen dat formeel de mogelijkheid wordt geschapen voor een onwenselijke realiteit in de toekomst.

Naast de formuleringen in de Verdragen, grijpen de parlementariërs ook de manier waarop verkiezingen voor het EP zijn ingericht aan om hun visie op hun vertegenwoordigende rol te geven. Daarbij zijn de nationaal ingerichte verkiezingen voor de Fransman Berthu reden om in het derde debat te stellen “dat de afgevaardigden in dit Huis ieder voor zich vertegenwoordigers zijn van het volk dat hen gekozen heeft”.¹⁷⁷ En omdat verkiezingen per lidstaat ingericht zijn is dit volgens Berthu een bewijs dat hij de Fransen vertegenwoordigt, zoals iedere parlementariër zijn eigen volk zou moeten vertegenwoordigen, en er geen Europees volk te vertegenwoordigen is. Het EP blijft wat Berthu betreft dus niet meer dan een soort interparlementaire vergadering, met weliswaar eigen, maar nog altijd nationale verkiezingen. De voorstanders van een uniform Statuut ontkennen natuurlijk niet dat de verkiezingen nationaal zijn ingericht, maar zien ook dat juist graag veranderen. Zo zegt Karas in hetzelfde debat: “De oorzaak van ons probleem ligt eigenlijk in het feit dat we weliswaar allemaal volksvertegenwoordigers in dit Parlement zijn, maar dat wij niet gelijk worden behandeld. Een deel van ons probleem is dat er vijftien nationale kieswetten zijn, maar geen Europese kieswet, en dat wij niet één, maar verschillende regelingen inzake incompatibiliteit hebben.”¹⁷⁸ Voor Karas moet er dan ook één Europese kieswet komen, zodat ook in de verkiezingen uniformiteit komt. Dat die er nu nog niet is, vat hij niet op als teken dat de Europarlementariërs hun eigen volk vertegenwoordigen, maar als een tweede anomalie die nog aangepakt moet worden.

¹⁷⁴ Wolfgang Ullmann (Duitsland, Groenen), debat 1, 02-12-1998.

¹⁷⁵ Ana de Palacio Vallelersundi (Spanje, EVP), debat 1, 02-12-1998.

¹⁷⁶ Jens-Peter Bonde (Denemarken, I-EN), debat 1, 02-12-1998.

¹⁷⁷ Georges Berthu (Frankrijk, I-EN), debat 3, 04-12-2002.

¹⁷⁸ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 3, 04-12-2002.

De vraag of het EP een echt Europees Parlement is in de zin dat het Europeanen vertegenwoordigt en de onafhankelijkheid heeft die bij een parlement zou passen heeft ook zijn weerslag op de vraag hoe het tot een Statuut moet komen. Ik heb de route naar het Statuut al behandeld, maar enkele punten die in die discussie aangevoerd worden zeggen ook iets over hoe de parlementariërs aankijken tegen de status van hun institutie. Zo stelt Gargani in het derde debat dat de waarde van het Statuut voor een belangrijk deel gelegen is in het onderstrepen van de autonomie van het EP, waarbij het ideaal blijkt te zijn meer te lijken op nationale parlementen. Gargani: “Deze autonomie is weliswaar niet volledig, omdat de Europese weg nu eenmaal anders is, maar komt toch overeen met hetgeen de nationale parlementen normaliter doen.”¹⁷⁹ Er zijn ook Europarlementariërs die pragmatischer tegen de gewenste positie van het EP aankijken en voorstellen om te accepteren dat het noodzakelijkerwijs onder andere omstandigheden functioneert dan een nationaal parlement. Zo schetst Astrid Thors in het tweede debat juist een verschil tussen nationale parlementen en het EP. “In tegenstelling tot veel andere parlementen zouden wij regels met betrekking tot onze salarissen moeten hebben die samen met een ander democratisch orgaan zijn vastgesteld. Het zou mogelijk moeten zijn het beste van de tradities van de lidstaten te verenigen.”, aldus Thors.¹⁸⁰ Ze specificeert dit voorstel niet, maar ze lijkt van mening dat het EP niet dusdanig autonoom is dat het helemaal zelf de arbeidsvoorwaarden zou moeten bepalen, maar dat de leden ook weer niet zo gebonden zijn aan hun lidstaat dat ze onder de voorwaarden van de nationale parlementen zouden moeten vallen. Je zou kunnen zeggen dat het EP voor Thors een *sui generis* parlement is en de tegenstelling tussen dit accepteren en het standpunt dat het EP zoveel mogelijk op een nationaal parlement moet lijken, ligt, naast de al genoemde praktische en strategische overwegingen, ten grondslag aan discussies over de ideale weg naar het Statuut toe.

Een verdere bespiegeling op de waarde van een onafhankelijk EP wordt in het tweede debat gegeven door de Italiaan Barzanti (PES). “Wij moeten absoluut de strijd aanbinden tegen het verhuld lobbyisme, tegen de steeds toenemende ‘professionalisering’ waardoor de democratische representativiteit steeds meer wordt vervormd. Max Weber zei lang geleden in een klassiek geworden tekst: ‘Ook autonome personen, personen in het algemeen, zullen voor de politiek willen leven. Anders’, zo benadrukte hij wat de parlementen betrof, ‘zullen er alleen nog maar betaalde partijambtenaren en belangenvertegenwoordigers zitten’.”, aldus Barzanti.¹⁸¹ Barzanti maakt zich dus zorgen over enerzijds de invloed van het bedrijfsleven op de politiek, in de vorm van “verhuld lobbyisme” en anderzijds politiek cliëntelisme door “betaalde partijambtenaren”. Hij krijgt verder weinig respons op zijn oproep, maar haakt hiermee wel in op de kritiek die de EU krijgt als technocratische, te weinig politieke en te zeer door belangenbehartiging omgeven bestuurslaag. Wat hem betreft moet dus gegarandeerd worden dat het EP en zijn leden echt onafhankelijk zijn, zodat er

¹⁷⁹ Giuseppe Gargani (Italië, EVP), debat 3, 04-12-2002.

¹⁸⁰ Astrid Thors (Finland, ELDR), debat 2, 04-05-1999.

¹⁸¹ Roberto Barzanti (Italië, PES), debat 2, 04-05-1999.

meer echte politiek kan worden bedreven. Daarbij klinkt in de woorden van Barzanti door dat hij deze trend op meer plaatsen waarneemt, maar wil hij dus in het bijzonder het EP hiervoor behoeden. Hiermee toont Barzanti zich ook gevoelig voor veelgehoorde, zij het wat academische kritiek op het EP. De beeldvorming onder de bevolking speelde ook een grote rol in de debatten, al richtten de meeste Europarlementariërs zich daarin op de wat prozaïschere elementen van die beeldvorming.

3.3 Beeldvorming onder de bevolking

De leden van het EP geven veel om hoe hun kiezers en het deel van de Europese bevolking dat niet stemt hen zien. Dat geldt voor hen misschien nog wel meer dan voor leden van nationale parlementen, omdat bij gebrek aan autoriteit door ouderdom en bewezen waarde en aanpassingsvermogen, in het EP kritiek op het functioneren van het instituut veel meer gelijk staat aan kritiek op het instituut zelf.¹⁸² Het ledenstatuut moet dan ook het doel dienen tot een transparante regeling van arbeidsvoorwaarden te komen, zodat eventuele kritiek beter te pareren is. In de debatten valt op dat de parlementariërs voor een groot deel zelf invullen hoe de bevolking hen ziet en dit doen met een mengeling van frustratie over dat de bevolking hun manier van werken niet begrijpt en begrip voor die situatie, omdat de verantwoordelijkheid daarvoor bij anderen of bij henzelf ligt.

Hoewel we gezien hebben dat een groot deel van de bevolking eigenlijk helemaal geen uitgesproken beeld heeft van de Europarlementariërs, nam de negatieve aandacht in de jaren negentig in ieder geval in de Noordwest-Europese pers wel toe en voelen de Europarlementariërs zich ook in het beklagdenbankje gezet.¹⁸³ Pauline Green vat in het eerste debat de frustratie samen door erop te wijzen dat het vooral jammer is dat het inhoudelijk functioneren van het EP de laatste tijd wordt ondergesneeuwd door een stroom van kritiek. “De kritiek die telkens weer in onze pers met een haast voorspelbare regelmaat hoog opblaait, richt haar pijlen met name op het stelsel van de bezoldiging en de onkostenvergoeding voor de leden van het Parlement.”, aldus Green.¹⁸⁴ Voor haar zijn het aannemen van een Statuut en de bijbehorende hervormingen van de onkostenvergoedingen dan ook manieren om een einde te maken aan “de lastercampagne die ons image bij de burger zulk een enorme schade heeft toegebracht.”¹⁸⁵ Wie er achter de gesignaleerde lastercampagne zit, specificeert Green niet, maar wanneer de beeldvorming in latere debatten ter sprake komt, zullen we zien dat anderen daar wel verantwoordelijken voor weten aan te wijzen.

Het valt op dat door de tijd heen naderende verkiezingen het punt van beeldvorming tot een zwaarwegender reden maakt om tot een Statuut te komen. Zo benadrukt Wallis in het vierde debat van 2 juni 2003, een klein jaar voor de volgende verkiezingen, dat ze aandacht voor de inhoud van haar werk wil: “Het zou niet om onze arbeidsvoorwaarden en onze onkosten moeten draaien. Die moeten transparant en openbaar zijn: loon naar werken en een vergoeding van de kosten die daarbij zijn

¹⁸² Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 78.

¹⁸³ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 85, 86.

¹⁸⁴ Pauline Green (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 1, 02-12-1998.

¹⁸⁵ Pauline Green (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 1, 02-12-1998.

gemaakt.”¹⁸⁶ Wallis gaat niet zo ver dat aanzien van het EP of zelfs de hele EU van het Statuut afhangt, maar vindt dat inzichtelijkheid in arbeidsvoorwaarden een voorwaarde is voor belangstelling van het publiek in de inhoud van het werk. Volgens haar Finse fractiegenoot Thors is het essentiële doel dan ook “dat iedereen die in 2004 deelneemt aan de Europese verkiezingen dat vol trots doet, dat onze werkzaamheden transparant zijn, dat onze regels duidelijk zijn”.¹⁸⁷

Wat is eigenlijk het beeld waarvan de Europarlementariërs bang zijn dat het onder het publiek heerst? Voor een belangrijk deel blijkt dit neer te komen op een beeld van zelfverrijking. Rapporteur Rothley verwoordt de frustratie over het beeld waarvan hij vermoedt dat het bestaat het krachtigst wanneer hij in het derde debat stelt: “Wij zijn geen bende van oplichters waarvan de praktijken zo snel mogelijk beëindigd moeten worden - absoluut niet!”¹⁸⁸ Het bewustzijn van negatieve beeldvorming is bij Karas zelfs zo sterk dat hij in het vierde debat de behoefte voelt zijn spreektijd aan te grijpen om het werk en de werkwijze van het EP publiekelijk te verdedigen en zich bijna rechtstreeks op pers en publiek te richten. “Er is niemand die niet nog beter, doelmatiger, professioneler zou kunnen worden, maar de meesten van ons leveren hier goed werk. Dat werk heeft zijn waarde en vergt specifieke randvoorwaarden.”, aldus Karas.¹⁸⁹ Zijn Britse fractiegenoot Inglewood is het inhoudelijk met Karas eens, maar kiest liever de tegenaanval dan zich te verdedigen: “Als afgevaardigde word ik doodziek van de flauwe grappen over zakkenvullers. (...) Dergelijke schimpscheuten zijn een aanfluiting voor het Parlement als instelling en de Europese Unie als politiek proces.”¹⁹⁰ De beeldvorming waaronder de parlementariërs menen te debatteren beïnvloedt dus ook de bijdragen die tijdens het debat worden geleverd. In het tweede debat geeft de Spaanse Sierra Gonzalez (GUE/NGL) te kennen een gevoel van “verontwaardiging te moeten onderdrukken, en dat komt door het klimaat waarin de debatten zijn gevoerd, onder druk van de beschuldigingen die door sommige media geuit zijn en die de discussie in zekere zin verdraaid hebben.”¹⁹¹

De verantwoordelijkheid voor de negatieve beeldvorming ligt volgens haar dus bij de media. Dit beeld wordt bevestigd, maar ook aangevuld door de bijdrage van de Griekse EVP'er Anastassopoulos die al in het eerste debat spreekt over de “kwaadaardige kritiek van de media.”¹⁹² De verantwoordelijkheid hiervoor kan wat hem betreft echter ook niet alleen op de media afgeschoven worden. Anastassopoulos: “Als democratische instantie zijn wij verplicht elke goed bedoelde kritiek ter harte te nemen. Als de kritiek echter komt uit kringen die tegen Europa zijn en het Europees Parlement en de andere Europese instellingen in diskrediet willen brengen, moeten wij die naast ons neer leggen. Wij mogen ons niet in het geringste laten beïnvloeden door mensen die ons enkel de

¹⁸⁶ Diana Wallis (Verenigd Koninkrijk, ELDR), debat 4, 02-06-2003.

¹⁸⁷ Astrid Thors (Finland, ELDR), debat 4, 02-06-2003.

¹⁸⁸ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 3, 04-12-2002.

¹⁸⁹ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 4, 02-06-2003.

¹⁹⁰ Richard Baron Inglewood (Verenigd Koninkrijk, EVP), debat 4, 02-06-2003.

¹⁹¹ Angela del Carmen Sierra Gonzalez (Spanje, GUE/NGL), debat 2, 04-05-1999.

¹⁹² Georgios Anastassopoulos (Griekenland, EVP), debat 1, 02-12-1998.

schrik om het lijf willen jagen.”¹⁹³ Ook de fractievoorzitter van Anastassopoulos, Nicole Fontaine, beschuldigt “bepaalde lieden” van het in diskrediet willen brengen van het hele EP en zijn werk. “Werk dat jammer genoeg alleen door ingewijden op zijn waarde kan worden geschat, daar in de media hier ternauwernood aandacht aan wordt besteed.”¹⁹⁴ Ze specificeren niet wie er schuldig is aan het in diskrediet brengen, maar het laat zich raden dat ze doelen op hun Eurosceptische collega’s, die hun mening over de misstanden bij en de overbodigheid van de Europese instellingen in de media niet onder stoelen of banken. Een standpunt dat ze plenair graag herhalen.

Zo stelt Fabre-Aubrespy dat dit Statuut het imago weinig goed zal doen. “Nooit heb ik een dergelijke bespottelijke manifestatie van nationale sentimenten gezien. Nooit heb ik het eigenbelang zo sterk de boventoon zien voeren. Nooit heeft het Europees Parlement de publieke opinie zo zeer aan zijn laars gelapt!”, aldus Fabre-Aubrespy.¹⁹⁵ Dezelfde lijn wordt ook gevolgd door Vlaams Blok-afgevaardigde Frank Vanhecke: “Meer nog, het is juist omwille van het feit dat dit Parlement er nooit in is geslaagd zelf orde op zaken te stellen dat wij ten eerste terecht door de publieke opinie aan de kaak gesteld worden en ten tweede, even terecht door de Ministerraad als kleine kinderen worden behandeld.”¹⁹⁶ Het gaat vermoedelijk te ver om dit soort uitspraken, zoals de hierboven aangehaalde sprekers wel suggereren weg te zetten als tirades die bedoeld zijn om het EP van binnenuit in diskrediet te brengen. Ook uit meer gematigde hoek klinkt zelfkritiek en wordt de verantwoordelijkheid voor negatieve beeldvorming voor een deel bij het EP zelf gelegd. Al gaan de sprekers die deze lijn kiezen niet per se mee in de kritiek, ze vinden wel dat de realiteit van de kritiek geaccepteerd moet worden. De Nederlander Joost Lagendijk legt in het tweede debat bijvoorbeeld uit hoe belangrijk het is dat het EP samen met de Raad optrekt om tot een Statuut te komen, omdat het de kritiek die het over zich heen krijgt anders eenvoudigweg verdient. “Als dat niet lukt, als er deze week of op korte termijn geen Statuut komt, dan wens ik alle collega's buitengewoon veel succes in de confrontatie met een publieke opinie die terecht zal twijfelen of er in het Europees Parlement nog iemand is met enig gevoel voor verantwoordelijkheid.”, aldus Lagendijk.¹⁹⁷ Dat de beeldvorming als het meest dringende probleem wordt aangewezen dat het Statuut moet oplossen, blijkt uit de bijdragen van andere leden van de gelegenheidscoalitie van de drie kleinere fracties wanneer het door Lagendijk gedroomde scenario niet is uitgekomen. De Brit Watson (ELDR) gaat in het derde debat dan ook rechtstreeks de confrontatie met de rapporteur aan en stelt: “Mijnheer Rothley, ik neem de beschuldigingen van oneerlijkheid die burgers aan ons adres uiten wel serieus” Volgens Watson maken de parlementariërs “op eigen risico misbruik van de belastingbetaler en we verlagen de democratische politiek als we niet hervormen”.¹⁹⁸

¹⁹³ Georgios Anastassopoulos (Griekenland, EVP), debat 1, 02-12-1998.

¹⁹⁴ Nicole Fontaine (Frankrijk, EVP), debat 1, 02-12-1998.

¹⁹⁵ Hervé Fabre-Aubrespy (Frankrijk I-EN), debat 1, 02-12-1998.

¹⁹⁶ Frank Vanhecke (België, N-I), debat 2, 04-05-1999.

¹⁹⁷ Joost Lagendijk (Nederland, Groenen/VEA), debat 2, 04-05-1999.

¹⁹⁸ Graham Watson (Verenigd Koninkrijk, ELDR), debat 3, 04-12-2002.

Wanneer het een half jaar later weer nodig blijkt te debatteren over het ledenstatuut, wordt het niet kunnen komen tot overeenstemming voor sommige parlementariërs een probleem op zich in de beeldvorming. Dit spreekt bijvoorbeeld uit de oproep die Karas doet in het vierde debat: “Alles spreekt voor een transparant, uniform Europees ledenstatuut. Alles spreekt tegen gebrek aan zelfbewustzijn en populistische zelfkastijding, maar ook tegen zelfingenomenheid en arrogantie.”¹⁹⁹ Met de partijen die aan populistische zelfkastijding doen zal Karas zijn Eurosceptische collega’s bedoelen, terwijl de andere kant, de zelfingenomenheid en arrogantie, waar het EP ook weer niet naar moet doorslaan, eigenlijk alleen kunnen slaan op Karas’ collega’s uit de grote fracties, die principiële argumenten blijven aanvoeren waarom het EP zonder tussenkomst van de Raad zijn eigen Statuut zou moeten opstellen. Als het EP vervolgens bot blijft vangen bij de Raad en er een half jaar later wederom een plenair debat is, begint de toon van het debat anders te worden. Het gaat er niet meer om het imago van het EP volledig op te poetsen, maar vooral de schade zoveel mogelijk te beperken. De Deense Euroscepticus Krarup lijkt moedeloos te worden van het slepende traject. Krarup: “Het is nu vijf jaar geleden dat het Parlement begon te onderhandelen over het Statuut. Sommige collega’s beschouwen dit als een belangrijk politiek proces (...) Andere parlementsleden daarentegen, vinden het een klucht van bijna surrealistische dimensies.”²⁰⁰

In dit debat, kort nadat de Raad geen overeenstemming wist te bereiken over de Europese grondwet, probeert Wallis de moed erin te houden: “Hier ligt echter een kans voor Europa om voor het einde van deze legislatuur alsnog een succesverhaal te brengen. Dit lijkt misschien een heel bescheiden succes te zijn, maar het is van enorme betekenis voor de goede naam van de Europese democratie.”²⁰¹ Wallis heeft dus nog hoop dat het EP het baken van democratie op Europees niveau kan zijn. Het vertrouwen van de kiezer dat het EP dat inderdaad is, zou volgens haar via het Statuut hersteld kunnen worden. “Als we bij de verkiezingen van komende zomer naar de Europese kiezers gaan, kunnen we een Parlement hebben dat orde op eigen zaken heeft gesteld en waarvan de leden overal in Europa op gelijke en transparante wijze behandeld en gerespecteerd worden.”, aldus Wallis.²⁰² In nuchtere bewoordingen krijgt ze bijval van Van Dam: “Willen wij de kiezer opnieuw tegemoet treden met een onverantwoord systeem van kostenvergoedingen en een onverklaarbaar verschil in beloning van de leden? Me dunkt dat het tijd wordt dat we over politieke kwesties van andere orde gaan debatteren.”²⁰³ Tegelijkertijd spreekt er ook een zekere vermoedelijkheid over het slepende traject uit zijn woorden. In deze fase spitsen de vraagstukken omtrent beeldvorming zich voor een belangrijk deel toe op de vraag wie de schuldige is aan het lange uitblijven van het Statuut, waarbij de kandidaten over het algemeen de Raad en collega’s van andere partijen in het EP zijn, maar een enkele keer ook collega’s uit andere landen in dezelfde fractie. Er wordt daarnaast gedurende het

¹⁹⁹ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 4, 02-06-2003.

²⁰⁰ Ole Krarup (Denemarken, GUE/NGL), debat 5, 17-12-2003.

²⁰¹ Diana Wallis (Verenigd Koninkrijk, ELDR), debat 5, 17-12-2003.

²⁰² Diana Wallis (Verenigd Koninkrijk, ELDR), debat 5, 17-12-2003.

²⁰³ Rijk van Dam (EDD), debat 5, 17-12-2003.

traject ook een aantal keer gereflecteerd op waar de oorspronkelijke negatieve beeldvorming vandaan komt, die in het begin zo'n urgentie gaf om tot een Statuut te komen. Naast de pers en collega's, wordt daarbij ook gewezen naar nationale politici en meer in het algemeen de tijdsgeest.

Zo stelt de Oostenrijker Wurtz in het derde debat dat het EP het zichzelf niet helemaal kan aanrekenen dat het onder vuur ligt en dat het de discussie over zijn arbeidsvoorwaarden een symptoom is van een groter probleem. Volgens hem moet het uitgangspunt in de discussie de vaststelling zijn "dat er sprake is van een vertrouwenscrisis tussen de burgers in de meeste lidstaten en de politieke leiders. Het vinden van een oplossing voor die crisis is een grote politieke uitdaging, misschien wel de belangrijkste politieke uitdaging voor de komende tijd."²⁰⁴ Ook oud-Europarlementariër Bertel Haarder, die bij hetzelfde debat als vertegenwoordiger van de Raad aanwezig is, reflecteert op de omstandigheden waaronder het EP tot een Statuut probeert te komen. Haarder: "Het is een slechte zaak als de kiezers zich onverschillig tonen ten opzichte van dit Parlement. Helaas is dat bij veel kiezers het geval. Dat blijkt uit de lage opkomst bij de verkiezingen. Het zal nog erger zijn als de kiezers in de nieuwe lidstaten op het moment waarop zij voor het eerst mogen stemmen op de voorpagina's van hun kranten lezen over geruzie over het Statuut van de leden. Het gevolg zou zijn dat een groot aantal kiezers het Parlement niet alleen met onverschilligheid, maar zelfs met verachting bekijkt en dat is het ergste wat ons kan overkomen."²⁰⁵ Haarder lijkt hiermee wat druk op het EP te willen leggen om vooral vóór de aanstaande uitbreiding tot resultaat te komen. De hoop op het halen van de voorpagina's is wellicht wat ambitieus, maar het is wel veelzeggend dat volgens Haarder de geloofwaardigheid van de EU als geheel op het spel staat als men niet tot overeenstemming kan komen. Volgens zijn landgenoot, de Eurosceptische Krarup ligt het probleem juist bij het gebrek aan steun voor het EP als institutie. Krarup: "Dit Parlement heeft überhaupt al geen indrukwekkende democratische legitimiteit. Bij alle verkiezingen was de deelname gering. (...) Ik kan u verzekeren dat deze wankele legitimiteit door de aanneming van het voorgestelde Statuut nog verder ondermijnd zal worden."²⁰⁶ De Brit MacCormick is het ten dele met hem eens, maar heeft wel hoop dat het Statuut de redenen achter die lage opkomst en de lage legitimiteit, die volgens beide heren daaruit volgt, kan oplossen. "Dit Parlement heeft te kampen met een crisis omdat we door een groot deel van de publieke media in alle lidstaten voortdurend worden aangevallen over de onverdedigbare omstandigheden waaronder we momenteel moeten werken."²⁰⁷ MacCormick vindt de omstandigheden dus ook onverdedigbaar en heeft de hoop dat het vertrouwen van de kiezer, en daaruit volgend de legitimiteit van het EP, hersteld kan worden door in een dialoog via de media nieuwe transparante en eerlijke omstandigheden aan te kondigen. Hoe die omstandigheden er precies uit zouden moeten zien, komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

²⁰⁴ Francis Wurtz (Oostenrijk, GUE/NGL), debat 3, 04-12-2002.

²⁰⁵ Bertel Haarder, namens de Raad, debat 3, 04-12-2002.

²⁰⁶ Ole Krarup (Denemarken, GUE/NGL), debat 4, 02-06-2003.

²⁰⁷ Neil MacCormick (Verenigd Koninkrijk, Groenen/VEA), debat 4, 02-06-2003.

3.4 Conclusie

De Europarlementariërs kennen hun ledenstatuut veel gewicht toe. Het moet niet alleen meer zijn dan een arbeidsvoorwaardenregeling, maar in de visie van velen ook de vervolmaking van een al langer spelende ontwikkeling van parlementaire vergadering naar echt parlement betekenen. Nog los van de inhoud van het Statuut is de consensus dat de uniformiteit van voorwaarden op zich het karakter van het EP bepaalt. Achter de vraag of bijvoorbeeld bezoldigingen uniform of gedifferentieerd zijn, zit de vertegenwoordigingsvraag. Eén Europese bezoldiging impliceert één Europees electoraat en daarmee een echt Europees parlement, terwijl nationale regimes zorgen dat het bij een parlementaire vergadering blijft waarin de afgevaardigden het electoraat van hun lidstaat vertegenwoordigen. Immers, een parlementariër wordt betaald door het volk dat hij vertegenwoordigt. Voor veel parlementariërs is deze redenering dus ook om te keren. Kennelijk valt uit wie de parlementariërs betaalt af te leiden wie ze vertegenwoordigen. Dit is ook meteen de logische redenering achter de weerstand tegen alles wat uniform is onder nationalisten en Eurosceptici.

Rapporteur Willi Rothley gaat zelfs nog een stap verder als hij stelt dat het karakter van de hele EU afhangt van een ledenstatuut voor het EP. Hem gaat het daarbij vooral om de vraag hoe het Statuut tot stand komt. Als het EP het zelf opstelt, is de EU een echte Gemeenschap en als het afhankelijk blijft van de lidstaten slechts een internationale organisatie. Als die redenering andersom gevolgd wordt, valt ook te stellen dat uit het feit dat het EP uiteindelijk weinig over het Statuut te zeggen blijkt te hebben, valt af te leiden dat de EU kennelijk niet de Gemeenschap is die hij voor zich ziet. Achter Rothley's redenering zit echter de aanname dat organisaties zonder eigen volksvertegenwoordiging kunnen, maar Gemeenschappen niet. Hoewel dat een lovenswaardig standpunt is, zijn er natuurlijk meer dan genoeg landen, of al dan niet federale staten en Gemeenschappen te bedenken die volledig functioneren zonder volksvertegenwoordiging of met een volksvertegenwoordiging die niet de hoogste autoriteit is. Die mogelijkheid, een verregaande integratie tot gemeenschap, zonder volledig functionerende democratie, zou een ongemakkelijke conclusie in de parlementaire vergadering die de democratische waakhond van de Europese integratie wil zijn. Waarschijnlijk moeten de woorden van Rothley eenvoudigweg worden opgevat als retoriek om zijn medeparlementariërs over de streep te trekken, maar wellicht richt hij zich ook wel tot de Raad en daagt hij hen uit te bewijzen dat ze ernaar streven een echte democratische Unie te zijn. Misschien was de tijd dat de lidstaten onvoorwaardelijk voor een echte Unie kozen echter ten tijde van de debatten over het ledenstatuut al voorbij. De lidstaten, vertegenwoordigd in de Raad, blijken in ieder geval veel waarde te hechten aan het nemen van de belangrijkste beslissingen.

Eén van de belangrijkste splijtzwammen in de discussie is dan ook of het EP daarin mee moet gaan en in onderhandeling moet treden met de Raad, of onafhankelijk een Statuut moet opstellen, waarvan vervolgens zal moeten blijken of de Raad instemt of niet. De gelegenheidscoalitie van ELDR/ALDE, Groenen en GUE/NGL pleit voor een constructieve dialoog met de Raad, terwijl de middenpartijen PES en EVP, die vaak beschuldigd worden van akkoordjes in achterkamertjes, juist

principiële argumenten aanvoeren waarom het EP dat niet zou moeten doen. Die principiële argumenten blijken echter ook wel vloeibaarder dan ze soms worden geponeerd. Achter de principiële stellingname lijkt voor een deel eergevoel te zitten, al kan dat natuurlijk ook gezien worden als een uiting van het streven een onafhankelijk parlement te zijn. De middenpartijen krijgen echter ook de beschuldiging over zich heen dat ze helemaal niet zo happig zijn op een Statuut en daarom de zaak op de spits drijven. Hoe terecht deze verdenking is, is moeilijk te zeggen. Wel valt met enige overtuiging te zeggen dat het meegaan in de voorstellen van de Raad inderdaad de kans op een spoedige totstandkoming van een Statuut had vergroot. Aan de inspanningen van de voorzitters Fontaine en Cox is te zien dat onderhandelingen achter de schermen het nodige opleveren. Kennelijk kan het doel van transparante voorwaarden het effectiefste via informele, niet-transparante kanalen bereikt kan worden. Wanneer het EP dit echter had geaccepteerd, hadden ze ook eerder moeten aanvaarden dat de juridische status van de Europarlementariër niet in het Statuut terecht zou komen en dat was het tweede punt waarop de twee coalities fundamenteel van mening verschilden.

Volgens een groot aantal parlementariërs waren de juridische bepalingen de kern van wat het ledenstatuut moest zijn. EVP en PES hielden deze lijn lange tijd vast, maar erkenden uiteindelijk ook dat dit apart door de Raad geregeld zou worden. Het valt met name op dat Italiaanse Europarlementariërs zich daar niet bij neerlegden en dat zelfs de Italiaanse regering in de Raad aangaf dat juridische bepalingen wat hen betreft de kern van het Statuut moesten zijn. Hoewel daar ongetwijfeld een lobby van Italiaanse Europarlementariërs richting hun regering een rol in zal hebben gespeeld, is het wel opvallend dat het Italiaanse nationale parlement ook de meest verregaande immuniteits- en voorrechtenregelingen van de EU kent. In ieder geval hadden discussie over of dit nu de kern van het Statuut was of dat de financiële kwesties het kernprobleem waren voorkomen kunnen worden als duidelijk was geweest of iedereen hetzelfde voor zich zag bij het abstracte concept van een Statuut van de Leden.

Het had ook gescheeld als de rechtsgrondslag in artikel 190.5 van het Verdrag van Amsterdam niet open voor interpretatie was geweest. Ook daarin wordt alleen gesproken over een Statuut van de Leden, maar niet gespecificeerd of dit over de juridische status of over de financiële arbeidsomstandigheden van de Europarlementariërs gaat. In het eerste geval had het EP grote invloed gehad op een terrein dat binnen het domein van de lidstaten valt. Wanneer er echter een puur financieel Statuut mee bedoeld werd, hadden de lidstaten in de Raad, door een ontwerp goed of af te kunnen keuren, ineens veel macht over wat grotendeels een interne aangelegenheid van het EP was. Wellicht stelden Raad en EP zich iets anders voor bij een ledenstatuut en waren ze beide overtuigd van een invloedrijke positie. In ieder geval kon het EP door de formulering van het Verdrag niet onder de afhankelijkheid van de Raad uit en moest het, ondanks grote woorden over een onafhankelijke positie, toestaan dat de Raad de inhoud van de financiële regelingen grotendeels bepaalde.

In de uitoefening van zijn machtspositie dringt de Raad vooral aan op beperkte en sobere regelingen. Op beleidsinhoudelijke terreinen is de theoretische vraag vaak hoe de belangen van

burgers het beste vertegenwoordigd worden: via een rechtstreeks gekozen, maar afstandelijke vertegenwoordiging als het EP, of via een getrapte, maar gevoelsmatig nabije vertegenwoordiging via nationale regeringen in de Raad. Op dit structurele onderwerp presenteren de lidstaten in de Raad zich in ieder geval meer als de vertegenwoordigers van de zorgen van burgers. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het voor hen ook aantrekkelijk is die positie op te eisen en de leden van het EP neer te zetten als graaiers, of in elk geval niet hun best te doen dat beeld bij te stellen. Bovendien worden de genoemde zorgen van burgers alleen gesignaleerd via enkele verhalen in de media, waardoor niet echt vast te stellen valt hoe wijdverbreid de beelden en zorgen zijn. Wel blijkt negatieve publiciteit, zoals dat één van de aanleidingen was om het Statuut op te stellen, ook gedurende het traject ervoor te zorgen dat het proces weer in beweging komt. Daarbij is het wel opvallend dat de verhalen, reportages en opiniestukken door media uit andere landen overgenomen en verspreid worden, waardoor het lijkt alsof er, in ieder geval op dit thema, wat eigenlijk een randzaak zou moeten zijn, kennelijk wel EU-breed publiek debat mogelijk is. Tegelijkertijd wordt in die berichtgeving steeds de vergelijking met nationale parlementen gemaakt en kan niet gesteld worden dat het publieke debat vanuit een Europees perspectief gevoerd wordt.

Hoe dan ook is er in het EP wel protest tegen waarvan wordt aangenomen dat het een algemeen geldend beeld onder burgers is. Rothley maakt meermaals duidelijk dat hij niet toestaat dat wie dan ook het EP mag vertellen hoe het de eigen werkomstandigheden inricht. Dat hij trots is op het orgaan waarin hij zitting heeft en daarom weigert verantwoording af te leggen aan de Raad is ergens wel begrijpelijk. Dat een politicus weigert verantwoording af te leggen aan de media is al dubieuzer, maar dat hij zelfs lijkt te weigeren verantwoording af te leggen aan burgers omdat hij het niet eens is met wat hij denkt dat het heersende beeld is, lijkt me toch problematisch. Tegelijkertijd worden de problemen in de beeldvorming en de reële problemen in het bestaande systeem door veel parlementariërs wel onderkend. Ze vluchten daarbij niet in de vaak gesignaleerde oplossing de gang van zaken eenvoudigweg beter uit te leggen. Ze vinden dat hun werkomstandigheden moeten veranderen en zijn bij tijd en wijle ook zelfkritisch. Veel parlementariërs zijn zich er ook wel van bewust dat de beeldvorming van meer zaken afhangt dan hun financiële regelingen en wat dat betreft is het tekenend dat ze aanstippen dat het langdurige falen om tot een resultaat op dit dossier te komen gedurende het traject bestaande negatieve beelden kan bevestigen of versterken.

Uiteindelijk blijkt het EP toch niet veel keuze te hebben en komt het grotendeels tegemoet aan de wensen van de Raad. Daarmee erkent het niet het onafhankelijke parlement te zijn dat het ambieert te zijn. We zagen uit radicale hoek protest tegen de aanpak om überhaupt toestemming aan de Raad te vragen om een Statuut op te mogen stellen. De redenering dat een echt parlement dat recht niet vraagt, maar opeist, is goed te volgen. Het is natuurlijk moeilijk te voorspellen wat er gebeurd zou zijn wanneer het EP zelf initiatief had genomen tot een Statuut en daarin de status van de parlementariër tot kern had gemaakt, zelfs wanneer daar aanpassingen van Protocolen en Verdragen van de lidstaten voor nodig waren geweest, maar het had in ieder geval getuigd van een onafhankelijkheid en

zelfvertrouwen waarvan men nu lijkt te hopen dat het door anderen gegeven gaat worden. Maar juist immateriële juridische onderwerpen raken aan fundamentele kwesties, waarbij het juridisch en praktisch dubieus is de stem van de lidstaten te negeren. Toch had het Statuut voor veel parlementariërs ook zonder deze onderwerpen waarde voor het bepalen of versterken van de status van het EP als geheel. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat ook onder de concrete financiële regelingen en de vraag hoe deze bepaald moesten worden kwesties over de status van het EP als orgaan speelden. Daarnaast speelde de andere motivatie, beeldvorming onder de bevolking hierin weer een grote rol.

4. Inhoud Statuut

In dit hoofdstuk wil ik in kaart brengen welke concrete regelingen de Europarlementariërs gedurende de debatten voorstellen. Uit de manier waarop ze deze beargumenteren, is ook vaak hun visie op de gewenste status van het EP en hun manier om met de beeldvorming onder de bevolking om te aan af te leiden. Ik begin met een korte introductie in de weinige literatuur over de bezoldiging van parlementariërs om vervolgens de standpunten over en argumenten voor de verschillende aspecten die het Statuut zou moeten behandelen, en dus alleen nog financiële regelingen behelzen, in kaart te brengen.

4.1 Bezoldiging

Parlementariërs hebben geen andere baas dan de kiezers die op regelmatige basis in de vorm van verkiezingen een functioneringsgesprek met ze voeren. Ze vormen in parlementaire systemen samen de soevereine stem van het volk en gaan dus zelf over hun eigen werkzaamheden en betaling. Parlementen komen dan ook niet onder de ongemakkelijke taak uit hun eigen bezoldiging vast te stellen. Vaak proberen ze deze vraag toch op de één of andere manier uit te besteden, maar het blijft per definitie een politieke kwestie.²⁰⁸ Alleen al de samenstelling en de onderzoeksvraag die een externe commissie meekrijgt geeft al richting en daarbij moet uiteindelijk een advies formeel bekrachtigd worden, waardoor een parlement er niet aan ontkomt zijn eigen bezoldiging te bepalen.

David Judge, die de hervorming van de bezoldiging voor leden van het Britse Lagerhuis in de jaren tachtig onderzocht, onderscheidt twee kampen in de deliberaties over de bezoldiging. Literalisten stelden dat het werk zo uniek is, dat het nergens mee te vergelijken is en dus echt niemand anders dan parlementariërs zelf hun inkomen kunnen bepalen. Zij pleitten over het algemeen voor een lage bezoldiging, omdat maatschappelijke status en de mogelijkheid de koers van het land te bepalen ook een deel van de beloning zijn. Het probleem daarvan is dat die criteria niet kwantificeerbaar zijn. Relativisten stelden op hun beurt dat het werk, hoewel uniek, toch op veel vlakken te vergelijken is met andere banen en parlementariërs dus advies en begeleiding kunnen krijgen bij hun ongemakkelijke taak.²⁰⁹ Vervolgens waren er volgens deze groep drie manieren om de bezoldiging afhankelijk te maken van externe factoren. Ten eerste zou er voor kunnen worden gekozen de parlementariër hetzelfde inkomen te geven als hij voor zijn of haar verkiezing had. Dit werd echter niet realistisch geacht. Verder zou de bezoldiging zijn basis kunnen vinden door deze ergens op de schaal van de nationale inkomensverdeling te plaatsen. Het bepalen van die plek heeft echter noodzakelijkerwijs weer iets arbitrairs. Tot slot was er een relatief grote groep parlementariërs die ervoor pleitte de bezoldiging te koppelen aan een ambtenarensalaris. Daarmee wilden ze niet ontkennen dat het mandaat van parlementariërs anders is dan dat van ambtenaren, maar wilden ze in ieder geval de

²⁰⁸ D. Judge, 'The Politics of MP's Pay', *Parliamentary Affairs* 37 (1984) afl. 1, 59-75, aldaar 59.

²⁰⁹ Judge, 'The Politics of MP's Pay', 64-66.

dienstbaarheid aan het publiek belang benadrukken.²¹⁰ Sommige, maar niet al deze redeneringen zijn ook terug te zien in de debatten over het ledenstatuut. Van belang is in ieder geval dat de redenering achter een manier om de bezoldiging vast te stellen iets verraaft over de taakopvatting van een parlementariër.

Gezien de niet al te positieve beeldvorming over de arbeidsomstandigheden van het EP, mag het duidelijk zijn dat de Europarlementariërs zich in het vaststellen van hun financiële voorwaarden in het bijzonder onder een vergrootglas gelegd voelden. Dat bleek niet onterecht. Ik bracht in paragraaf 3.3 Hans Herbert von Arnim al ten tonele, de Duitse hoogleraar die met zijn kritische stukken het debat over het ledenstatuut in Duitsland en later ook omringende landen danig wist te beïnvloeden. Het is meteen de enige specifiek op de arbeidsomstandigheden van Europarlementariërs toegespitste literatuur. Deze wetenschapper schreef dus niet objectief, maar sterk normatief over de arbeidsvoorwaarden van de Europarlementariërs, maar dat maakt zijn inhoudelijke argumentatie niet minder interessant. Von Arnims belangrijkste punt is dat de bezoldiging van Europarlementariërs is bedoeld om zichzelf en hun familie in hun thuisland te onderhouden. Hij pleit om deze reden tegen een uniforme bezoldiging.²¹¹ Von Arnim wil de bezoldiging dus nationaal houden, maar voert hier geen argumenten over het electoraat van de Europarlementariërs over aan. Hij legt eerder een hele praktische link tussen de uitgaven van de Europarlementariërs en hun inkomen. Hij concentreert zich dus op de tegenstelling tussen een nationaal of een Europees bepaalde bezoldiging, maar gaat verder niet in op de vraag hoe deze in de basis moet worden bepaald. Vermoedelijk heeft dat er ook mee te maken dat zijn stuk onderdeel is van een persoonlijke kruistocht tegen vooral de voorgestelde hoogte van de bezoldiging en is Von Arnim al tevreden als de Duitse Europarlementariërs hetzelfde krijgen als hun collega's in de Bondsdag. Dat het Von Arnim vooral om de hoogte van de bezoldiging gaat blijkt ook wel uit de titel van de monografie die hij ten tijde van de discussies over het Statuut publiceerde, *9.053 Euro gehalt für Europaabgeordnete?*²¹²

De basis voor de inkomsten van Europarlementariërs is hun vaste maandelijkse bezoldiging. Dat hier grote verschillen tussen zaten was één van de belangrijkste redenen voor het ontwerpen van een Statuut en één van de belangrijkste aangevoerde rechtvaardigingen voor het voort laten bestaan van de bestaande reiskostenvergoedingen. Alvorens te kijken naar de verschillende voorstellen om tot een gemeenschappelijke bezoldiging te komen, zal ik eerst kijken welke argumenten voor- en tegenstanders hebben om überhaupt tot een gemeenschappelijke bezoldiging te komen. Ik gebruik overigens steeds het woord bezoldiging omdat de term salaris of loon zou impliceren dat het gaat om betaling voor verrichte arbeid, terwijl het inkomen van parlementariërs eerder gezien moet worden als een schadeloosstelling voor de tijd die ze niet aan betaalde arbeid kunnen besteden.

²¹⁰ Judge, 'The Politics of MP's Pay', 68-70.

²¹¹ H. von Arnim en M. Schurig, *Remuneration and Financial Provision for Members of the Civil Service and the Forms of Political Finance in the European Union. An Account of the Origin and Impact of a Research Project* (Speyer 2005), 5.

²¹² Von Arnim en Schurig, *Remuneration and Financial Provision*, 7-9.

4.1.1. Gelijk loon voor gelijk werk?

Het argument van de voorstanders van één gemeenschappelijke bezoldiging laat zich kort samen vatten in het principe van gelijk loon voor gelijk werk. Aangezien dit één van de pijlers onder de Europese sociaal-economische politiek was, was het volgens voorstanders buitengewoon krom dat juist in het Europees parlement een Italiaanse parlementariër maar liefst vier keer zo veel verdiende als de Spaanse collega die naast hem in de bankjes zat. Het zou niet meer dan logisch moeten zijn dat zij evenveel zouden moeten verdienen en aangezien een stap achteruit altijd lastig is, lag het voor de hand de bezoldiging van de kleinverdieners te verhogen. Daar komt nog bij dat de lonen voor werknemers van de EU sowieso tamelijk hoog liggen en de bezoldigingen van bepaalde parlementariërs daar niet bij aansloot. Of, zoals een parlementariër uit een lidstaat met lage bezoldigingen zei: “Ik verdien minder dan de jongen die voor mij kopieert.”²¹³

Met het principe van gelijk loon voor gelijk werk was vrijwel niemand het oneens. Zoals Brian Crowley namens de conservatieve groep Unie voor Europa (UPE) stelt: “Wat het principevraagstuk betreft ga ik ervan uit dat geen enkel lid van dit Parlement zo weinig zelfrespect heeft dat hij een juiste, voor iedereen gelijke bezoldiging van de hand wijst.”²¹⁴ Toch blijkt hij hier niet helemaal gelijk in te hebben. Gelijkheid valt namelijk ook anders op te vatten. Sierra Gonzalez (GUE/NGL): “Ik ben het, wat de bezoldiging betreft, met de rapporteur eens dat moet worden gestreefd naar gelijke behandeling. Daarbij mogen wij echter niet uit het oog verliezen dat toepassing van zijn methode in sommige lidstaten weer tot ongelijkheid tussen Europese en nationale parlementsleden zal leiden.”²¹⁵ De vraag tussen wie gelijkheid moet gelden is eigenlijk te herleiden tot de vraag of Europarlementariërs vertegenwoordigers van hun lidstaat zijn en ze dus dezelfde regeling verdienen als volksvertegenwoordigers binnen die lidstaat of vertegenwoordigers van hetzelfde, Europese volk en daarom onderling gelijk behandeld moeten worden. Zijn fractiegenoot, de Portugees Ribeiro vindt het zelfs meer voor de hand liggen dat de rechten en plichten van Europarlementariërs wel gelijkgeschakeld, worden, maar dat de bezoldiging volgens de criteria van de lidstaat van afkomst wordt vastgesteld Ribeiro: “De fundamentele vraag is of een uniform Statuut ook een uniforme bezoldiging veronderstelt. Natuurlijk niet!”²¹⁶

Een argument tegen het standpunt dat gelijkheid vooral moet gelden tussen Europarlementariërs en de leden van de nationale parlementen van hun lidstaat, is dat er een verschil is tussen het EP en nationale parlementen. Zo stelt de Spanjaard Vidal-Quadras Roca in het vijfde debat de retorische vraag “Of is het soms zo dat in de lidstaten een gemeenteraadslid van een dorp hetzelfde krijgt als een gemeenteraadslid van een grote stad, of dat een gemeenteraadslid hetzelfde krijgt als een lid van de Eerste Kamer? Iedere functie wordt beloond overeenkomstig haar eigen niveau en

²¹³ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 82.

²¹⁴ Brian Crowley (Ierland, UPE), debat 1, 02-12-1998.

²¹⁵ Angela del Carmen Sierra Gonzalez (GUE/NGL), debat 1, 02-12-1998.

²¹⁶ Sérgio Ribeiro (Portugal, GUE/NGL), debat 1, 02-12-1998.

belang.”²¹⁷ Voor Vidal is dus de vraag wie het volk is dat de volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt minder van belang, maar gaat het om op welk niveau de volksvertegenwoordiging zit. Impliciet ziet Vidal het EP dus ook als volksvertegenwoordiging van één Europees volk, maar vindt hij een verschil in bezoldiging met nationale parlementariërs gerechtvaardigd. Dit zou dus betekenen dat er binnen het EP wel gelijkheid in bezoldiging moet zijn. Op de visie op de EU als eenvoudigweg een hogere bestuurslaag valt, zoals we hebben gezien, wel wat af te dingen, maar door er zo naar te kijken brengen de voorstanders van een uniforme bezoldiging binnen het EP wel een argument in tegen degenen die vinden dat gelijkheid vooral moet gelden tussen afgevaardigden van een lidstaat en hun collega’s op nationaal niveau. Dit laatste kamp brengt gedurende de verschillende debatten echter nog een aantal argumenten voor hun zienswijze in.

Zo gaat het hen niet alleen om gelijkheid tussen nationale parlementariërs en de Europese afgevaardigden uit die lidstaat, maar ook om de ongelijkheid in kostenpeil en levensstandaard in de lidstaten. Zoals Bonde in het tweede debat stelt: “Gelijk loon is een mooi principe, maar de landen zijn nog niet gelijk.”²¹⁸ Het gaat Bonde er dus om een verband te houden tussen het inkomen van een Europarlementariër en de uitgaven die hij heeft in de lidstaat waar hij officieel woont. Dit punt wordt weer bestreden door het EP als hogere bestuurslaag neer te zetten. Zo stelt Vidal: “Ook binnen de lidstaten zelf bestaan inkomensverschillen tussen de verschillende regio’s, en naar ik weet worden landelijke parlementsleden niet betaald uitgaande van de regio waar ze vandaan komen.”, aldus Vidal.²¹⁹ Op het moment dat hij deze uitspraak doet, is dit punt door de aanstaande toetreding van een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen ook een stuk urgenter geworden. Het geeft degenen die vinden dat het prijspeil in de lidstaat van herkomst een rol moet spelen dan ook extra munitie in handen. Zo stelt de Italiaan Pirilli van de conservatief-Euroceptische Unie voor een Europa van Nationale Staten (UEN) in het vijfde debat de vraag “of er een gelijkheidsbeginsel is waaruit volgt dat een vijfsterrenhotel in een van de nieuwe lidstaten het equivalent van 40 euro kost, zoals wij twee weken geleden in Krakau, Polen, hebben ervaren, terwijl een hotel van dezelfde categorie het equivalent van 500 of 700 euro kost in Rome, Parijs of iedere andere Europese hoofdstad.”²²⁰ Een andere reden voor het rekening houden met het prijspeil in een land wordt gegeven door Helene Goudin van de fractie voor Onafhankelijkheid en Democratie (IND/DEM): “Het is belangrijk dat de leden van het Europees Parlement door de kiezers in hun eigen land niet worden beschouwd als een geprivilegieerde elite, maar dat de situatie op salarisgebied min of meer overeenkomt met de nationale situatie voor vergelijkbare posities.”²²¹ Goudin lijkt zich dus als Euroceptica oprechte zorgen te maken over het aanzien van het EP. Er ligt naast deze principiële vraag ook een meer praktisch probleem in het verschil in gemiddeld inkomen tussen de huidige en de toekomstige lidstaten. Haar

²¹⁷ Alejo Vidal-Quadras Roca (Spanje, EVP), debat 5, 17-12-2003.

²¹⁸ Jens-Peter Bonde (Denemarken, GUE/NGL), debat 2, 04-05-1999.

²¹⁹ Alejo Vidal-Quadras Roca (Spanje, EVP), debat 5, 17-12-2003.

²²⁰ Umberto Pirilli (Italië, UEN), debat 7, 22-06-2005.

²²¹ Helene Goudin (Zweden, IND/DEM), debat 6, 28-01-2004.

punt dat niet alleen het prijspeil van belang is, maar ook het daarmee samenhangende inkomen van hoogwaardigheidsbekleders in de lidstaten wordt vaker genoemd.

Er is discussie over of dat reden moet zijn om ernaar te streven het Statuut voor hun toetreding rond te krijgen. De Fransman Cohn-Bendit (Groenen) wijst erop dat dit probleem nog niet opgelost zou zijn als de afgevaardigden uit die lidstaten na hun toetreding ineens een enorme inkomensstijging krijgen en stelt daarom een overgangsregeling voor. “Het zou namelijk absurd zijn als een afgevaardigde van het Europees Parlement van vandaag op morgen meer verdient dan de minister-president van zijn land. Het gaat om opting in en niet om opting out, want wij zijn allen onderworpen aan hetzelfde Statuut. Wanneer de afgevaardigden van deze landen hieraan meedoen, moet de Raad met een intelligente regeling vaststellen: een opting in dus.”, aldus Cohn-Bendit.²²² Er is zelfs een enkeling die het een goede zaak zou vinden om te wachten met het Statuut tot de nieuwe lidstaten zijn toegetreden, zodat ook de parlementariërs uit die landen hun mening kunnen geven. De Italiaan Nobilia stelt: “Dit Statuut aanschouwt dan immers het daglicht zonder dat de afgevaardigden van de nieuwe lidstaten de kans hebben gehad hieraan een bijdrage te leveren. Men zou dus bewust een “nalatigheid” begaan.”²²³ Dit standpunt zal ongetwijfeld ook deels ingegeven zijn door het feit dat Nobilia als nationalist überhaupt tegen een gemeenschappelijk Statuut is, maar volgens dezelfde redenering zouden de voorstanders er dan van kunnen worden beschuldigd dat ze het Statuut er zo snel mogelijk willen doorkrijgen omdat ze nu eenmaal voorstander zijn.

De keerzijde van een lagere bezoldiging voor leden uit lidstaten met een lagere levensstandaard, zelfs als dit met een overgangsregeling zou gaan, is dat er dan weer ongelijkheid binnen het EP zou zijn. “Waarom zou een lid van het Europees Parlement uit Estland veel minder moeten verdienen dan een Duitser? Wij beseffen evenwel dat in bepaalde lidstaten van de Europese Unie onaanvaardbare situaties zouden kunnen ontstaan als een Europese afgevaardigde een salaris zou ontvangen dat ettelijke malen boven dat van de president van zijn land ligt.”, vat Di Lello Finuoli (GUE/NGL) het dilemma samen.²²⁴ Wat hem betreft moet er een oplossing te vinden zijn, al benoemt hij deze niet concreet: “Misschien kunnen wij bij de vaststelling van de bezoldiging rekening houden met de maandsalarissen die worden betaald voor de hoge functies in een bepaald land, maar het algemene principe van een gelijke bezoldiging is voor ons onontbeerlijk.” Het lijkt ook lastig een compromis op dit onderwerp te bedenken. Een overgangsregeling, zoals Cohn-Bendit stelt, kan het schokeffect wat dempen, maar uiteindelijk lijkt het onvermijdelijk dat er een principiële keuze gemaakt moet worden tussen gelijke bezoldiging binnen het EP en bezoldiging afhankelijk van de levensstandaard in de lidstaat van herkomst, om zo gelijkheid met functionarissen in dat land te garanderen of omdat dat de plek is waar een Europarlementariër officieel gezien boodschappen doet.

²²² Daniel Cohn-Bendit (Frankrijk, Groenen/VEA), debat 5, 17-12-2003.

²²³ Mauro Nobilia (Italië, UEN), debat 5, 17-12-2003.

²²⁴ Giuseppe Di Lello Finuoli (GUE/NGL), debat 5, 17-12-2003.

Naast argumenten voor of tegen verschillende vormen van gelijkheid, brengen tegenstanders van een uniforme bezoldiging nog een argument in stelling. Volgens hen moet er, of er nu wel of geen grote verschillen zijn tussen de bezoldiging in de lidstaten van herkomst, een verband zijn tussen de bezoldiging van de parlementariër en degenen die hem gekozen hebben. Zo hamert de Fransman Berthu op het belang van “de garantie van een statutaire en financiële relatie tussen iedere afgevaardigde en het volk dat hem of haar gekozen heeft.”²²⁵ Hij stelt in het derde debat voor om de bezoldiging nationaal in te richten en daarbij een kleine uniforme dagvergoeding toe te kennen voor de kosten die de Europarlementariërs in Brussel en Straatsburg moeten maken en die voor iedereen gelijk zijn. Zijn voorstel krijgt verder weinig aandacht, maar het principiële punt van de relatie tussen afgevaardigde en kiezer is wel het opmerken waard. Het is de praktische uitwerking van de eerder gehoorde argumenten dat de betiteling van de Europarlementariërs als vertegenwoordigers van de “volkeren” van de EU zo moet worden opgevat dat elke parlementariër een afgevaardigde is van zijn of haar lidstaat en dat dit door de manier waarop verkiezingen zijn ingericht onderstreept wordt. Berthu is niet de enige die deze meer fundamentele implicaties van het ogenschijnlijk eenvoudige uitgangspunt van ‘gelijk loon voor gelijk werk’ ziet. Van Dam vat zijn bezwaar als volgt samen: “Een gezamenlijk Statuut voor de leden uit alle lidstaten doet recht aan het ideaal van een gelijke beloning voor gelijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd staat het op gespannen voet met de subsidiariteit. Dit is voor veel leden van de EDD-fractie reden om vast te houden aan een nationaal bepaalde rechtspositie.”²²⁶ Van Dam voegt eraan toe dat hij beseft dat het niet zal lukken de reis- en onkostenregelingen te hervormen zonder Statuut met uniform salaris en hecht zoveel waarde aan die hervormingen dat hij zijn bezwaren tegen het uniforme salaris opzij kan zetten. Zijn redenering blijft echter interessant. Volgens Van Dam staat een uniforme regeling op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel, dat stelt dat regels op het laagst mogelijke niveau gemaakt moeten worden en er zo voor moet zorgen dat de EU zich alleen bezighoudt met kwesties die de hele EU aangaan. Volgens Van Dam is het Statuut dat dus niet. Daarmee geeft hij aan zich bovenal een vertegenwoordiger van zijn Nederlandse kiezers te beschouwen. De Spanjaard Medina Ortega (PES) dient Van Dam van repliek door te stellen dat een Europees Parlement juist bij uitstek een communautair onderwerp is: “Ik denk dat dit niet het moment is om een beroep te doen op het subsidiariteitsbeginsel. Integendeel, wij zijn bezig met de opbouw van een Europese Unie die is gegrondvest op gemeenschappelijke instellingen met een gemeenschappelijke werking.”²²⁷ Medina Ortega geeft Van Dam daarnaast te verstaan dat zijn standpunt ingaat tegen het meerderheidsstreven van het parlement om een werkelijke Europese Unie op te bouwen. Daarmee toont Medina Ortega in ieder geval aan dat zijn fractie van mening is dat het Statuut een stap is in het traject naar een meer federaal Europa en dat tegenwerking of tegenspraak daarbij niet gewaardeerd wordt. Zo blijken er bij

²²⁵ Georges Berthu (Frankrijk, I-EN), debat 3, 04-12-2002.

²²⁶ Rijk van Dam (EDD), debat 3, 04-12-2002.

²²⁷ Manuel Medina Ortega (Spanje, PES), debat 3, 04-12-2002.

de voorstanders van uniforme bezoldiging ook meer argumenten dan alleen het principe van gelijk loon voor gelijk werk te hebben en is voor hen de uniforme bezoldiging ook een hulpmiddel in de eerder omschreven meer algemene ambitie van het meer Europees maken van het EP.

Tot slot wordt ook het argument van gelijk loon voor gelijk werk om andere redenen bestreden. Zo stelt de Pirilli: “Ik vind de uitspraak “hetzelfde werk, hetzelfde loon” volslagen belachelijk. Dat zeg ik als advocaat, als juridisch deskundige: het is ondenkbaar dat een afgevaardigde zichzelf zou zien als een werknemer die een loon ontvangt.”²²⁸ Pirilli voert dit aan als argument voor zijn standpunt dat hij zijn bezoldiging wil krijgen als afgevaardigde van het volk dat hij vertegenwoordigt. Hij vindt dus dat van werk en loon geen sprake kan zijn. Een parlementariër heeft een mandaat, maar geen baan en hoort dan ook geen loon te krijgen, wat hem afhankelijk zou maken, maar een schadeloosstelling van zijn electoraat. Of, in de woorden van Pirilli zelf: “De waardigheid van een afgevaardigde heeft zijn oorsprong in zijn directe verkiezing door het volk.”²²⁹ Redeneringen als deze blijken ook hun weerslag te hebben op de standpunten hoe, wanneer er al gekozen wordt voor een uniforme bezoldiging, de hoogte daarvan moet worden vastgesteld.

4.1.2. Hoe te bepalen?

Om een redelijke hoogte van de uniforme bezoldiging te komen had de Commissie Juridische Zaken een groep experts gevraagd op papier te zetten wat hun oordeel is over het werk dat een Europarlementariër doet en welke bezoldiging daarbij past. In het eerste debat, naar aanleiding van het eerste ontwerpstatuut van rapporteur Willi Rothley, was er in de eerste plaats discussie over de vraag hoe de overgangsregeling eruit moest zien die moest worden toegepast totdat het advies van de experts er was. Er lagen twee opties op tafel en de argumenten die voor beide scenario's werden aangevoerd kwamen ook terug nadat het voorstel van de experts werd besproken en er zowel voor- als tegenstanders van hun advies bleken te zijn.

Rothley en zijn commissie stelden voor om, aanvankelijk dus bij wijze van overgangsregeling, een gewogen gemiddelde te nemen van de bezoldigingen van de verschillende nationale regelingen waar de Europarlementariërs dan nog onder vallen. De reden hiervoor is volgens Rothley “omdat het gemiddelde een blijk is van respect voor hetgeen de nationale parlementen op democratische wijze hebben besloten.”²³⁰ Hij krijgt bijval van zijn fractiegenoot Green die hier nog een argument aan toevoegt. Green: “Het voordeel hiervan is dat het transparant en begrijpelijk is. Mijn fractie wijst andere voorstellen van de hand, juist omdat ze ondoorzichtig zijn en zich bloot geven aan kritiek.”²³¹ De Duitse Mosiek-Urbahn protesteert echter tegen dit plan omdat het volgens haar “de weg van de

²²⁸ Umberto Pirilli (Italië, UEN), debat 7, 22-06-2005.

²²⁹ Umberto Pirilli (Italië, UEN), debat 7, 22-06-2005.

²³⁰ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

²³¹ Pauline Green (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 1, 02-12-1998.

minste weerstand” is.²³² Ze specificeert dit bezwaar verder niet, maar het lijkt erop dat ze vindt dat er, ook al voordat er een rapport van de experts ligt, een eigen doordachte keuze gemaakt moet worden.

Een aantal van haar collega's blijkt wel een suggestie te hebben om tot de hoogte van de bezoldiging te komen, die in de volgende debatten ook telkens op tafel komt, namelijk de bezoldiging uit te drukken in een percentage van een salaris van een Europese ambtenaar. Een reden die daarvoor wordt aangevoerd door de Italiaan Florio (UPE) is dat er met de bezoldiging in de lidstaten ook het nodige mis is. Hij ziet er meer heil in “als Parlement met de andere instellingen een beleid te voeren tot beperking van de salarissen in de Gemeenschap in het algemeen, want deze zijn objectief gezien te hoog.”²³³ Een andere reden om tegen een gemiddelde te zijn wordt gegeven door zijn landgenoot Barzanti (PES). “De nationale bezoldigingen lopen zo sterk uiteen en de werkzaamheden van een nationaal parlamentslid zijn zo anders dan die van een lid van het Europees Parlement, dat een gemiddelde nooit een billijk en aanvaardbaar resultaat kan opleveren. Het verdient dan ook de voorkeur de bezoldiging van een Europees afgevaardigde te berekenen uitgaande van hetgeen wordt betaald voor bepaalde, in een van de Europese instellingen verrichte taken.”, aldus Barzanti.²³⁴ Zijn EVP-collega Anastassopoulos heeft daarbij wel een idee welke EU-officials als ijkpunt voor de bezoldiging van de Europarlementariërs zouden kunnen gelden: de rechters van het Europees hof van Justitie, “zoals in verschillende landen van de Europese Unie gebruikelijk is.”²³⁵ Kennelijk is het lastig te ontsnappen aan een vergelijking met de regelingen in de nationale parlementen.

Rothley, die voorbereid lijkt op deze voorstellen, brengt in zijn betoog direct drie argumenten tegen een bezoldiging als percentage van het salaris van een rechter van het Hof van Justitie. Ze variëren van strategische (“Bijna alle regeringen mopperen over het salaris van ambtenaren of rechters. Als wij zeggen dat onze bezoldiging een bepaald deel moet zijn van die van een ambtenaar, een commissaris of een rechter, springt het licht in de Raad meteen op rood.”²³⁶) tot principiële (“Een parlamentslid is een zelfstandig politicus. (...) Ik ben geen halve rechter van het Hof van Justitie en wil dat ook nooit worden!”²³⁷) en wie een bezoldiging als gemiddelde een manier vindt om weg te lopen van een eigen beslissing kan zichzelf hetzelfde verwijten, want Rothley noemt juist een bezoldiging als percentage een manier om zich te verschuilen en “het Parlement dient vrij, zelfstandig en zelfbewust te besluiten over de bezoldiging van zijn leden.”²³⁸

In het laatste debat herhaalt de Italiaan Pirilli bijna letterlijk het principiële bezwaar van Rothley tegen een bezoldiging als percentage van een rechter. Op dat moment had de groep experts zijn voorstel gedaan voor een bezoldiging als percentage van een rechter. Rothley was in het ontwerpstatuut dat hij voorafgaand aan het vijfde debat opstelde teruggekomen op de bezwaren die hij

²³² Marlies Mosiek-Urbahn, (Duitsland, EVP), debat 1, 02-12-1998.

²³³ Luigi Andrea Florio (Italië, UPE), debat 1, 02-12-1998.

²³⁴ Roberto Barzanti (Italië, PES), debat 1, 02-12-1998.

²³⁵ Georgios Anastassopoulos (Griekenland, EVP), debat 1, 02-12-1998.

²³⁶ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

²³⁷ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

²³⁸ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

in het eerste nog had tegen een dergelijke berekening en had het voorstel van de experts om de bezoldiging uit te drukken als percentage oarmrd. Dit haalde ook de laatste versie van het Statuut, waarin Pirilli meent te lezen dat “de waardigheid van een afgevaardigde wordt vastgesteld op 38,5 procent van het basissalaris van een rechter bij het Hof van Justitie”, waartegen hij principiële bezwaren heeft. “Ik wil verzoeken om deze vermelding achterwege te laten; de bezoldiging moet nog steeds worden vastgelegd, maar niet door die te verbinden aan de bezoldiging van een ambtenaar.”, aldus Pirilli, die dus ook nog van mening is dat het EP zich er makkelijk vanaf maakt door zich te verschuilen achter een percentage en zo niet zelf een bedrag hoeft te noemen.²³⁹

Aan het formuleren van de bezoldiging als percentage van het salaris van een rechter zat nog een ander voordeel, waardoor het de voorkeur van een groot aantal Europarlementariërs had. Zo stelt Van Dam, die eigenlijk niet voor een uniforme bezoldiging is, maar accepteert dat dit nodig is om tot een hervorming van de onkostenvergoedingen te komen, in het vijfde debat: “Een gewogen gemiddelde van de huidige 15 bedragen zou ons inziens een verantwoord 'beloning naar werken' betekenen. De gedachte om dat uit te drukken in een percentage van een beloning van een rechter in het Hof van Justitie lijkt een goede oplossing, ook voor de indexering.”²⁴⁰ Door de bezoldiging te koppelen aan het salaris van een rechter hoeft er dus niet eens in de zoveel tijd opnieuw een ongemakkelijke discussie gevoerd te worden over inflatiecorrectie van de bezoldiging. Hoewel dit natuurlijk ook op andere manieren geregeld zou kunnen worden, trekt het feit dat het bij een inrichting op deze manier automatisch gebeurt, Van Dam over de streep. Hij relateert onderweg overigens ook nog de tegenstelling tussen een bezoldiging als gemiddelde en één als percentage, door te stellen dat het voorstel in feite een gewogen gemiddelde bevat, dat slechts is uitgedrukt als percentage van een rechterssalaris. Ook de Italiaanse minister Antonione, die namens de Raad bij dit debat aanwezig is kan hier om dezelfde reden zijn goedkeuring aan geven. Antonione: “Wat het netelige bezoldigingsvraagstuk betreft heeft de Raad er geen bezwaar tegen dat het bezoldigingsniveau wordt vastgesteld uitgaande van een zeker percentage van de bezoldiging van een rechter van het Hof van Justitie. Daarmee zou ook het probleem van de jaarlijkse indexatie zijn opgelost.”, aldus Antonione.²⁴¹ Hij ziet dus al een bui in de media en publieke opinie hangen als het EP zijn eigen bezoldiging moet ophogen, al is het maar om inflatie te corrigeren.

Voordat het EP een definitief besluit neemt over de manier waarop de bezoldiging beredeneerd wordt, is er echter ook nog discussie over of het wel een goed idee is om een externe groep te laten bepalen wat een redelijke bezoldiging is. In het eerste debat brengt Sierra Gonzalez hier twee bezwaren tegen onder woorden. Sierra Gonzalez: “[M]ijns inziens [kunnen] de taken van een parlementslid niet worden gemeten met bedrijfsparameters. Het Parlement is nu eenmaal geen bedrijf.” Bovendien, zo stelt hij, “lopen wij het risico verweten te worden dat wij de

²³⁹ Umberto Pirilli (Italië, UEN), debat 7, 22-06-2005.

²⁴⁰ Rijk van Dam (EDD), debat 5, 17-12-2003.

²⁴¹ Roberto Antonione, namens de Raad, debat 5, 17-12-2003.

verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de bezoldiging van ons af willen schudden.”²⁴² In het eerste debat krijgt Sierra Gonzalez geen tegenspraak, maar in het derde debat verdedigt met name de EVP de vaststelling van een richtlijn voor de bezoldiging door externe experts. Zo legt Karas uit: “Wij hebben een deskundigengroep die een voorstel heeft opgesteld, zodat niemand kan beweren dat wij zelf bepalen wat wij willen.”²⁴³ Ondanks enige weerstand kreeg het ontwerpstatuut waarin het advies van de experts was opgenomen dan ook brede steun, vooral omdat het een vorm van externe rechtvaardiging gaf voor het principe dat de bezoldiging van Europarlementariërs hoger mocht zijn dan die van hun nationale tegenhangers. De experts hadden in hun verslag namelijk een aantal punten aangestipt waarin de werkzaamheden van de eersten significant verschilden en zwaarder waren die van de laatsten. Zo zouden Europarlementariërs meer verantwoordelijkheden hebben, zou het in de praktijk werken in verschillende talen meer vergen en was de afstand tussen kiezer en parlement groter, waardoor het meer tijd en energie zou kosten om het contact met de kiezer te onderhouden.²⁴⁴

Nadat er gaandeweg overeenstemming was bereikt over uitdrukking van de bezoldiging als percentage van het salaris van een rechter, was de vraag nog hoe hoog dat percentage en daarmee de bezoldiging zou moeten zijn. In een voorstel waarvan hij hoopte dat het definitieve was, stelde Rothley een bezoldiging van 50 procent van een rechterssalaris voor, waarover in het vijfde debat gesproken wordt. Dit voorstel is voor Lehne acceptabel, want, zo stelt hij, “de 50 procent van een rechterssalaris waar het hier om gaat, komt ruwweg overeen met hetgeen een Oostenrijks, Frans, Duits of Brits parlementslid ontvangt, de ziektekosten- en pensioenpremies meegerekend.”²⁴⁵ Lehne verdedigt dus de uniforme, Europese bezoldiging, door juist een vergelijking te trekken met nationale parlementen. Opvallend genoeg verdedigt zijn fractiegenoot Karas het voorstel tegen mensen die het mogelijkwerijs te hoog vinden juist door de verschillen met nationale parlementen te onderstrepen: “[G]een lid van een nationaal parlement – uitzonderingen bevestigen de regel – is vaker onderweg dan wij! Geen nationaal parlement geniet meer democratische vrijheden dan wij. Geen lid van zo’n parlement is zo vaak van huis als wij! Geen nationaal parlement breidt zijn werkterrein zo consequent uit als wij!” Of dit valide argumenten zijn voor een hoog salaris mag ieder voor zich bepalen, maar het is wel opvallend dat Karas juist de uniciteit van het EP wil benadrukken, terwijl zijn fractiegenoot de overeenkomsten met nationale parlementen lijkt te zoeken.²⁴⁶ Uiteindelijk vond de Raad een percentage van 50 procent te hoog en stelde de werkgroep van het EP die het proces vlot moest trekken dus een bezoldiging van 38,5 procent van het salaris van een Europees rechter voor, wat getuige de overeenkomst met de bezoldiging van een Bondsdaglid, minder lukraak is dan het klinkt. Hoe interessant de achterliggende formule of redenering ook is, het bleek hoe dan ook wel mogelijk de

²⁴² Angela del Carmen Sierra Gonzalez (Spanje, GUE/NGL), debat 1, 02-12-1998 .

²⁴³ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 3, 04-12-2002.

²⁴⁴ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 96.

²⁴⁵ Klaus-Heiner Lehne (Duitsland, EVP), debat 4, 02-06-2003.

²⁴⁶ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP), debat 4, 02-06-2003.

uiteindelijke bezoldiging, waar toch iedereen naar keek, op een gewenst bedrag uit te laten komen. Dat bleek ook uit de discussie over de pensioenen.

Gedurende de jaren tachtig werd er voor het eerst een pensioenfonds voor Europarlementariërs opgezet voor een facultatief aanvullend pensioen. Een deel van de Europarlementariërs vond de regeling onnodig genereus en nadat in de jaren negentig extra bijdragen van Europarlementariërs en het EP en een eenmalige financiële injectie nodig waren, omdat tekorten aan het licht kwamen, nam deze kritiek en de roep tot hervorming toe. Critici vonden het Statuut dan ook een mooie gelegenheid een einde te maken aan het Europese aanvullend pensioen. Onder hen was de Italiaan Florio die dit standpunt verwoordt in het eerste debat: “Het spijt mij dat men niet van deze gelegenheid gebruik heeft willen maken om dit fonds op te heffen ofwel om af te spreken dat de leden die daar gebruik van willen maken, dit uit eigen zak betalen.”²⁴⁷ Uiteindelijk kwam er toch een pensioenregeling in het eerste ontwerpstatuut, waar de Raad op reageerde met een tegenvoorstel. De irritatie over dit initiatief van de Raad was in het bijzonder groot bij onderdelen die als een volledig interne zaak werden beschouwd, zoals de pensioenregeling. Palacio Vallelersundi (EVP) verwoordt deze onvrede: “Onaanvaardbaar is ook de situatie betreffende de ontwikkeling zelf van de rol van de afgevaardigde inzake zulke concrete kwesties als de pensioenregeling, die logisch noch toelaatbaar is.”²⁴⁸ Wellicht hoeft het echter ook weer niet heel veel verbazing te wekken dat de Raad zich bemoeit met wat als interne zaken worden beschouwd, als de strategie die het EP zelf gekozen heeft er één is geweest waarin beslissingsbevoegdheden met elkaar vermengd en tegen elkaar uitgeruild worden.

Hoe het ook zij, ook binnen het EP was er de nodige discussie. In de eerste plaats ging die over de leeftijd waarop het aanvullende pensioen in zou moeten gaan. Na het nodige heen en weer sturen van ontwerpen stond ten tijde van het vijfde debat een pensioenleeftijd van 63 in het ontwerpstatuut. Het ongemak dat kan bestaan wanneer parlementariërs over hun eigen bezoldiging moeten beslissen, steekt ook hier de kop op, omdat de schijn al snel gewekt wordt dat men vooral bezig is een riante regeling voor zichzelf te construeren. Verschillende parlementariërs haasten zich dan ook om te zeggen dat de pensioenleeftijd voor leden van het EP best omhoog kan als dat ook van zoveel burgers in de EU wordt verlangd. Zo wijst Cohn-Bendit op de voorbeeldfunctie van de Europarlementariërs: “Ik zou 65 ook goed hebben gevonden, want wij zouden ook van onszelf datgene moeten verlangen wat wij tegenwoordig van de totale samenleving verlangen, en geen voorkeursbehandeling moeten krijgen.”²⁴⁹ Toch blijkt er bij de voorstanders van een lagere pensioenleeftijd meer achter schuil te gaan dan plat eigenbelang. Namens de fractie van GUE/NGL licht Di Lello Finuoli toe: “De fractie van Unitair Europees Links wil echter een verlaging tot 60 jaar. Dat betekent niet dat wij de voorrechten van de Parlementsleden willen beschermen. Veeleer zijn wij ervan overtuigd dat voor alle Europese burgers een maximale pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar

²⁴⁷ Luigi Andrea Florio (Italië, UPE), debat 1, 02-12-1998.

²⁴⁸ Ana de Palacio Vallelersundi (Spanje, EVP), debat 2, 04-05-1999

²⁴⁹ Daniel Cohn-Bendit (Frankrijk, Groenen/VEA), debat 5, 17-12-2003

zou moeten gelden.(...) Volgens ons zijn er voldoende financiële middelen om alle Europese burgers, met inbegrip van de parlementsleden, die burgers zijn zoals alle anderen, met 60 jaar met pensioen te sturen.²⁵⁰ Uiteindelijk bleek de leeftijd van 63 echter een acceptabel compromis. Overigens speelden in de discussie over de pensioenen, in tegenstelling tot die over de bezoldiging, verschillen in de situatie in het land van herkomst, zoals levensverwachting, pensioenleeftijd en ouderdomsregelingen, geen enkele rol, maar ging het enkel over een uniform, voor alle Europarlementariërs toegankelijk aanvullend pensioen.

Vervolgens was er nog discussie over de vraag of het pensioen door de Europarlementariërs zelf betaald zou moeten worden, of vanuit de begroting van het EP, hetgeen weer invloed had op hoe hoog de bezoldiging moest zijn. Uiteindelijk was dit natuurlijk een kwestie van vestzak/broekzak, omdat het per saldo weinig verschil maakt of de parlementariërs eerst een hogere bezoldiging zouden krijgen uitgekeerd, waarvan een deel naar het pensioenfonds vloeit, of dat de lasten van het fonds rechtstreeks voor rekening van het EP komen, waardoor de bezoldiging omlaag kon. Namens de Raad geeft Luxemburgs minister van Buitenlandse Zaken Schmit in het laatste debat aan blij te zijn dat er tegemoet is gekomen aan een aantal wensen, waarvan één is “dat de bijdragen voor het pensioenfonds ten laste van het Europees Parlement, en dus van de communautaire begroting, worden gebracht.”²⁵¹ Schmit is dus blij dat de parlementariërs niet zelf aan de pensioenpot gaan bijdragen. Vermoedelijk is dit dan ook vooral blijdschap over het feit dat de bezoldiging op deze manier omlaag kan.

4.2 Reis- en onkosten

De grootste doorn in het oog van de buitenwacht was lange tijd de vermeend riante reis- en onkostenregeling van de Europarlementariërs. Lange tijd hadden de Europarlementariërs veel verschillende regelingen voor reiskosten en dagvergoedingen waarvoor geen bonnetjes of zelfs bewijs hoefden te worden geleverd.

Voor de reiskosten stond een vast bedrag per kilometer, gebaseerd op de tarieven van businessclass lijnvluchten, dat tot 1996 aan Europarlementariërs werd uitgekeerd zonder dat ze daarbij hoefden te bewijzen ook daadwerkelijk tussen huis en Brussel of Straatsburg gereisd te hebben. Daarna moest er wel bewijs komen van de reis, maar was het nog steeds het vaste bedrag dat werd uitgekeerd en niet de daadwerkelijk gemaakte reiskosten. Met de opkomst van de budgetluchtvaart midden jaren negentig begon dit een manier te worden om de bezoldiging aan te vullen. Dit werd niet als oneerlijk gezien, men redeneerde dat het de eigen keuze van de parlementariër was om het comfort en de flexibiliteit van een lijnvlucht in te leveren om wat extra geld over te houden. Daarnaast werd de regeling breed beschouwd als een soort nivelleringsregeling omdat Europarlementariërs uit lidstaten met een lagere bezoldiging over het algemeen ook het verste moesten reizen en daarom ook het meest zouden mogen profiteren van de winst die te maken viel door voor een goedkoper ticket te kiezen.

²⁵⁰ Giuseppe Di Lello Finuoli (GUE/NGL), debat 5, 17-12-2003.

²⁵¹ Nicolas Schmit, namens de Raad, debat 7, 22-06-2005.

Tegelijkertijd ging deze redenering niet helemaal op, want weliswaar hoefden parlementariërs uit Duitsland of Groot-Brittannië minder ver te reizen dan hun Spaanse of Griekse collega's en hadden ze daarom kleinere mogelijkheden hun inkomen aan te vullen, ook Italianen en Finnen moesten heel wat kilometers afleggen en hadden toch niet te klagen over hun basisinkomen. Nadat media in verschillende landen in 1996 aandacht besteedden aan deze gang van zaken, voelde toenmalig voorzitter Hänsch zich genoodzaakt het systeem enigszins te hervormen en moesten Europarlementariërs met ingang van het volgende jaar met bewijzen voor hun reizen komen en aanwezig zijn bij stemmingen om hun dagvergoeding te ontvangen.²⁵²

Daarmee was nog niet alle kritiek van de baan. De mogelijkheid winst te slaan uit de reiskostenvergoeding bleef en de verplichting bij binnenkomst te tekenen om aanspraak te maken op de dagvergoeding was de basis voor het later vaak bekritiseerde gedrag van *signing in and sodding off*. Dat beeld is iets te gemakkelijk, omdat het ook gewoon vaak voorkomt dat Europarlementariërs pas later op een dag bij een vergadering hoeven te zijn en eerst andere afspraken hebben, maar alvast de presentielijst tekenen. Maar het systeem kwam meer en meer onder een vergrootglas te liggen en de noodzaak tot echte hervorming drong steeds verder door. De behoefte om hervorming door te voeren verschilde echter nog al tussen parlementariërs en voor iedereen gold dat niemand zich graag wilde laten vertellen wat te doen door de media. Daarbij leefde het gevoel dat er iets geregeld moest worden voor de Europarlementariërs die inkomsten zouden verliezen als ze hun inkomstenbron uit de reiskostenvergoeding zouden verliezen. Een uniforme bezoldiging leek hier een goede oplossing voor en dus zou het ledenstatuut aangepast worden om een aantal verschillende voorwaarden van het ambt van Europarlementariër, die door verschillende groepen binnen het EP meer of minder gewenst waren, tegelijkertijd te regelen. Overigens zouden de reis- en onkostenregelingen dus niet in het Statuut zelf opgenomen worden, maar in een aparte, volledig interne regeling. Maar dat de twee met elkaar verband houden mag duidelijk zijn.

De strategie waarbij de hervorming van de reiskosten onderdeel is van een grotere deal wordt in het eerste debat al vrij expliciet benoemd door Rothley. Zonder dat er op dat moment een formele uitruil bestaat, stelt hij al wel: "De politieke logica van dit voorstel luidt dus dat wij bereid zijn ons probleem op te lossen en nu de Raad zijn steentje bij moet dragen."²⁵³ Dat wil niet zeggen dat er onder de Europarlementariërs zelf geen behoefte is de regelingen te hervormen. ELDR-voorman Cox geeft aan dat het stelsel wat hem betreft sowieso zijn langste tijd heeft gehad: "Maar al te vaak moeten velen onder ons zich in allerlei bochten wringen om een stelsel goed te praten waarin zij zelf nauwelijks geloven en waar enkelen onder ons helemaal niets van moeten hebben."²⁵⁴ Toen Cox zelf voorzitter

²⁵² Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 82-87.

²⁵³ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

²⁵⁴ Pat Cox (Ierland, ELDR), debat 1, 02-12-1998.

werd, liet hij zoals gezegd het Bureau dan ook een hervormingsvoorstel opstellen met als voorbehoud dat dit pas in zou gaan op het moment dat het ledenstatuut in werking trad.

In het daaropvolgende debat wijst Buitenweg er dan ook op dat het komen tot een Statuut alleen al voor het bereiken van die hervorming van belang is. Overeenstemming is wat haar betreft belangrijk, “[n]iet alleen om principiële redenen, namelijk een Europese regeling voor Europese volksvertegenwoordigers, maar ook om een einde te maken aan de huidige dubieuze onkostenpraktijk.”²⁵⁵ Zo gezien was de hervorming niet alleen wisselgeld in de onderhandelingen tussen EP en Raad, maar ook in de discussie binnen het EP. Doordat de hervorming niet door zou gaan als er geen Statuut zou worden aangenomen, moesten voorstanders van een sober regime in hun ogen iets te riante regelingen accepteren, omdat anders de nog belangrijkere hervorming in gevaar zou komen. Op de achtergrond is een soort erekwestie waarneembaar, die ook wordt aangevoerd als reden om de hervorming van de reis- en onkosten afhankelijk te maken van de invoering van het ledenstatuut. Een deel van de Europarlementariërs stelt dat ze willen bewijzen dat ze zelf beslissen of, wanneer en hoe ze hun regelingen aanpassen. Hier wijst Rothley in het eerste debat op door te stellen: “Wij mogen niet de indruk wekken dat wij alleen dat doen waartoe men ons met alle geweld verplicht.”²⁵⁶

Zoals gezegd is er ook een intrinsieke motivatie om de reiskostenregeling te hervormen. Sommige parlementariërs vinden dan ook dat de hervorming sowieso moet plaatsvinden en dat deze niet gekoppeld moet worden aan het aannemen van een ledenstatuut. De Belgische Aelvoet stelt in het eerste debat dan ook dat de leden van haar fractie “zeer brede schouders moeten opzetten” om te accepteren “dat wij de reiskostenvergoeding blijven afhankelijk maken van de goedkeuring van het Statuut.”²⁵⁷ Een mening die gedeeld wordt door de op andere vlakken ver van haar af staande Fabre-Aubrespy: “Wij zijn (...) niet in staat dit schandalige stelsel voor reiskostenvergoedingen, dat terecht over de hekel wordt gehaald, te veranderen!”²⁵⁸ Waar zij van mening over verschillen is de vraag of er überhaupt een uniforme bezoldiging moet komen. Fabre-Aubrespy vindt dat het EP zijn eigen zaken met betrekking tot de reiskostenvergoeding moet regelen en dat de bezoldigingen nationaal geregeld moeten blijven, terwijl Aelvoet de twee wel los van elkaar wil behandelen, maar alsnog voor een uniforme bezoldiging is. De Groenen zijn dus samen met GUE/NGL en ELDR, in ieder geval in het openbaar voor het hervormen van de reiskosten, onafhankelijk van het Statuut.

In latere fasen komen daar ook individuele Noordwest-Europese parlementariërs bij van de grote fracties, die afwijken van de lijn van hun fractie dat de twee gekoppeld moeten zijn. Zo stelt de Brit Miller in het vierde debat: “We moeten vasthouden aan het principe dat de werkelijk gemaakte reiskosten worden vergoed. Dat hebben we zelf in de hand en daar kunnen we onze goedkeuring aan geven zonder dat we de Raad daar bij nodig hebben. Laten we dat principe niet overboord gooien.”²⁵⁹

²⁵⁵ Kathalijne Buitenweg (Nederland, Groenen/VEA), debat 4, 02-06-2003.

²⁵⁶ Willi Rothley (Duitsland, PES), debat 1, 02-12-1998.

²⁵⁷ Magda Aelvoet (België, Groenen), debat 1, 02-12-1998.

²⁵⁸ Hervé Fabre-Aubrespy (Frankrijk I-EN), debat 1, 02-12-1998.

²⁵⁹ Bill Miller (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 4, 02-06-2003.

Verder accepteert de hoofdstroom van het EP wel de realiteit dat er nu eenmaal een koppeling is gemaakt en ze zullen moeten instemmen met een Statuut, willen ze de hervorming van de reiskostenvergoeding doorgevoerd zien.

Dit wordt niet geaccepteerd door Ole Krarup die in het vierde debat zijn collega's beschuldigt van als idealisme aangekleed opportunisme. Hij is er, ondanks dat de hervorming al is aangenomen en klaar staat om te worden doorgevoerd, niet gerust op. Het ontwerp "biedt duidelijk de mogelijkheid om de tot nu toe gehanteerde absurde systemen opnieuw in te voeren.", aldus Krarup.²⁶⁰ Dit punt zat hem dusdanig dwars dat hij, overigens zonder resultaat, het Deense parlement een brief stuurde om hen op te roepen de regering tegen te laten stemmen in de Raad.²⁶¹ Hij schrijft daarin onder andere dat een lagere onkostenvergoeding in ruil voor een stijging in salaris een misleidende deal is en beschuldigt zijn collega-Europarlementariërs van een cynische en maffiose houding. Deze zou blijken uit het feit dat ze een voorstel van Krarup om alleen daadwerkelijk gemaakte reiskosten te vergoeden hadden verworpen. De reden hiervoor zal echter zijn geweest de eigen onderhandelingspositie niet te verzwakken. Maar die strategie zelf zou natuurlijk ook als cynisch aan te merken kunnen zijn.

Ook principiële Eurosceptici zijn zoals gezegd tegen de koppeling van reiskostenhervorming en ledenstatuut. Zo zegt de Zweedse Goudin (IND/DEM) in het laatste debat over het definitieve ontwerp: "Het systeem van reiskostenvergoedingen kan worden hervormd zonder dat er een gemeenschappelijk Statuut van de leden wordt aangenomen."²⁶² Goudin voert dit zelfs als de reden aan waarom haar delegatie tegen het gehele voorstel zal stemmen.

Naast de vraag over de koppeling, is dan nog de vraag hoe de hervorming er concreet uit zou moeten zien. Daarover bestaat minder discussie. Vanaf het begin belijdt iedereen het principe dat de daadwerkelijk gemaakte kosten op declaratiebasis vergoed moeten worden. Het ideaal wordt door Wallis (ELDR) verwoord in het derde debat als ze stelt: "Het komt er natuurlijk kortweg op neer dat de meerderheid van dit Huis een redelijk standaardbeloningspakket, salaris en pensioen en een acceptabele onkostenvergoeding wil, waar dat praktisch is op basis van bonnetjes en kwitanties - hetzelfde soort systeem dat de meeste kiezers ook hebben op hun werk."²⁶³ De enige toevoeging die nog op dit uitgangpunt wordt gedaan, komt in het tweede debat van de Finse Myller. Zij vindt dat inderdaad de daadwerkelijk gemaakte kosten vergoed moeten worden, "maar wel zo dat de vergoedingen ook de reizen in het land van herkomst dekken. Dat is naar mijn mening ook een kwestie van rechtvaardigheid."²⁶⁴ Op haar voorstel wordt verder niet ingegaan.

²⁶⁰ Ole Krarup (Denemarken, GUE/NGL), debat 4, 02-06-2003.

²⁶¹ Via <http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/ft/euu/arkiv/bilag/2003_2004/20040452/>, geraadpleegd 01-07-2014.

²⁶² Helene Goudin (Zweden, IND/DEM), debat 7, 22-06-2005.

²⁶³ Diana Wallis (Verenigd Koninkrijk, ELDR) debat 3, 04-12-2002.

²⁶⁴ Riitta Myller (Finland, PES), debat 2, 04-05-1999.

Verder stelt de Franse Guy-Quint (PES) in het vierde debat nog voor om de onkostenvergoeding afhankelijk te maken van de levensstandaard van het land van herkomst van de parlementariër. Dit lijkt een aardig compromis om datgene wat uiteindelijk op de bankrekening van de parlementariërs terecht komt meer in overeenstemming te brengen met wat ze kwijt zijn aan hun levensonderhoud in hun thuisland. Toch is het eigenlijk vreemd om daar het instrument van de onkostenvergoeding voor te gebruiken, aangezien die juist bedoeld is voor extra kosten en de bezoldiging voor het levensonderhoud. Ook het voorstel van Guy-Quint vindt geen weerklank.

Wel was het slegende proces dat de totstandkoming van het Statuut was geworden reden voor een groep parlementariërs het heft in eigen handen te nemen wat betreft de reiskosten. De Duitse delegatie, onafhankelijk van in welke fractie ze zaten, is ten tijde van het zevende debat van mening dat ze niet meer kunnen wachten op goedkeuring van het Statuut door de Raad. Aanleiding hiervoor was aanhoudende en toenemende kritiek in eigen land op de financiële regelingen waaronder ze vallen. Een groep Duitse parlementariërs stelde dan ook voor alvast een reiskostenregeling op basis van daadwerkelijke kosten mogelijk te maken voor die parlementariërs die niet wilden wachten op de inwerkingtreding van het Statuut. Dit wees het Bureau echter van de hand, omdat dit een tweedeling tussen integere en niet-integere parlementariërs zou inhouden.²⁶⁵ Dat weerhield de Duitsers er echter niet van hun teveel ontvangen uitkering terug te betalen. De Duitser Markov wijst hier in het laatste debat op als hij zegt: “Het is overigens al mogelijk om het overschot van uitbetaalde reiskosten terug te betalen. De Duitse afgevaardigden bijvoorbeeld hanteren een gedragscode waarin dit is afgesproken.”²⁶⁶ De druk van de publieke opinie in het thuisland is kennelijk groot genoeg om Markov dit nog eens plenair te doen onderstrepen. Uiteindelijk vond zijn oproep geen weerklank, omdat kort hierna het Statuut werd goedgekeurd en de definitieve hervorming van de regelingen daarmee in zicht kwam.

4.4 Belasting

Een vraag die volgt uit een uniforme Europese bezoldiging is of de belastingheffing ook veranderd moet worden en voortaan op Europees niveau zou moeten plaatsvinden. Misschien lijkt het een vreemd voorstel om een deel van de inkomsten die iemand van een overheid ontvangt weer aan diezelfde overheid te moeten afdragen, maar dat is natuurlijk een constructie waar ook alle nationale politici en ambtenaren mee te maken hebben. Hoewel het belastingvraagstuk op het eerste gezicht een randzaak mag lijken, wordt er door veel Europarlementariërs en vooral lidstaten nogal veel waarde aan gehecht. Dat is op het tweede gezicht misschien ook niet zo vreemd. Het afdragen van belasting is sterk verweven met het deel uitmaken van een staatsbestel. Daarbij is ook de vraag wie er bepaalt aan welke overheid belasting moet worden afgedragen een belangrijke. Europarlementariërs zijn en blijven burgers van hun lidstaat, dus de lidstaten hebben uiteindelijk het laatste woord in de voorwaarden van

²⁶⁵ Priestley, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, 111.

²⁶⁶ Helmuth Markov (Duitsland, GUE/NGL), debat 7, 22-06-2005.

belastingheffing. Voor een uniforme regeling voor alle Europarlementariërs was dan ook unanimiteit in de Raad nodig. Dat weerhield de Europarlementariërs er echter niet van met elkaar in debat te gaan over de vraag hoe de belastingheffing in hun ontwerpstatuut eruit moet zien.

Voorstanders van een Europese belasting over de bezoldiging wijzen erop dat Europarlementariërs functionarissen zijn van de Europese Unie en daarom, net als Europese ambtenaren, belastingplichtig zouden moeten zijn aan de EU, of dat ze zoals sociaaldemocraat Green het zegt “recht hebben op een Europese belastingheffing”, aangezien de belastingtarieven die de EU haar eigen functionarissen oplegt aanzienlijk gunstiger zijn dan de inkomstenbelastingen in veruit de meeste lidstaten.²⁶⁷ Ze geeft in haar bijdrage echter al aan dat er verdeeldheid heerst in haar fractie en die verdeeldheid binnen fracties blijkt zich vooral langs nationale lijnen te uiten. De voorstanders van Europese belastingheffing hebben echter nog een ander argument. Als een van de doelen van het ledenstatuut is te zorgen voor gelijke arbeidsomstandigheden voor gelijk werk, moet er ook één gelijk belastingtarief zijn, “want anders krijg je een gelijk salaris maar je haalt weer de ongelijkheid binnen door die verschillende nationale belastingregelingen.”, aldus Maes (ARE).²⁶⁸

De tegenstanders van een dergelijke constructie, die we bij alle fracties vinden, maar vooral Scandinavisch, Nederlands of Brits zijn, brengen daar tegenin dat de Europese belastingen over het algemeen lager zijn dan de nationale belastingen. Het voorstel heeft dan ook de schijn tegen, zoals Sjöstedt verwoordt: “Wat betekent dit voorstel namelijk anders dan dat wij, toch al zulk een geprivilegieerde groep, onszelf nog meer in de watten leggen?”²⁶⁹. Naast dit argument, dat zich vooral op beeldvorming lijkt te concentreren, verwoordt Green in haar bijdrage ook een principiële argument van de vleugel die voor nationale belastingheffing is. Green: “Veel leden geven er de voorkeur aan dezelfde belasting te betalen als de burgers die ze vertegenwoordigen.”²⁷⁰ Dat blijkt inderdaad zo te zijn. Uit verschillende fracties klinken redeneringen als die van Neil MacCormick: “Ik wens niet minder of volgens een ander systeem inkomstenbelasting te betalen dan mijn kiezers.”²⁷¹ Daarbij is het wel interessant op te merken dat MacCormick, wiens Groene fractie op andere punten zo’n voorstander is van een Europese regeling voor Europese vertegenwoordigers zich beschouwt als een vertegenwoordiger van zijn eigen kiezers en niet van het volk van Europese burgers. Kennelijk betekent het pleiten voor een uniform loon ook weer niet noodzakelijkerwijs dat iemand het EP ziet als onafhankelijke vertegenwoordiger van alle volkeren van de EU. Het punt van de belasting blijkt zelfs zo zwaar te wegen dat zelfs parlementariërs die het Statuut op alle overige punten zien zitten, tegen willen stemmen. De Zweed Karlsson legt uit: “Het voorliggende voorstel komt aan een groot deel van onze wensen tegemoet, maar op één wezenlijk punt wijkt het af van wat wij willen, namelijk wat

²⁶⁷ Pauline Green (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 1, 02-12-1998.

²⁶⁸ Nelly Maes (België, ARE), debat 1, 02-12-1998.

²⁶⁹ Jonas Sjöstedt (Zweden, GUE/NGL), debat 1, 02-12-1998.

²⁷⁰ Pauline Green (Verenigd Koninkrijk, PES), debat 1, 02-12-1998.

²⁷¹ Neil MacCormick (Verenigd Koninkrijk, Groenen/VEA), debat 4, 02-06-2003.

betreft de mogelijkheid om nationale belasting te betalen. Wij zullen bij de stemming onze steun verlenen aan een amendement dat speciaal gericht is op de handhaving van het recht om nationale belasting te betalen. Als dit amendement verworpen wordt, zijn wij helaas gedwongen tegen het hele voorstel te stemmen.”²⁷² Op het moment van deze uitspraak lag er echter al een mogelijke oplossing voor de belastingkwestie.

Ondanks de weerstand binnen het EP, was Rothley lange tijd vast blijven houden aan een Europese belastingheffing. Een groter probleem was dat er ook in de Raad grote weerstand tegen dit voorstel was, uit dezelfde lidstaten als waar de tegenstanders in het EP uit afkomstig waren, terwijl op dit punt unanimititeit vereist was. De Belgische regering probeerde tijdens haar voorzitterschap van de EU de kloof te dichten tussen voorstanders van een nationale en die van een Europese belasting en kwamen met een compromisvoorstel. In dit voorstel zouden Europarlementariërs gaan vallen onder een Europese belastingregeling, maar kregen lidstaten die dat wilden het recht parlementariërs uit hun lidstaat ook het verschil tussen die Europese en een nationale belasting te laten betalen, zolang er maar geen sprake was van dubbele belasting. Nog steeds ging tegen dit voorstel het argument op dat er ongelijkheid tussen Europarlementariërs zou ontstaan in hun netto inkomen, maar deze zou beperkter zijn dan bij een volledige nationale belasting. Rothley bleef echter vasthouden aan enkel een Europese belastingregeling.

Hij verdedigt in het vierde debat deze lijn door te verwijzen naar een bijeenkomst in 2000 tussen de juridische diensten van EP, Raad en Commissie en zegt: “In het protocol van die bijeenkomst komen zij tot de conclusie dat er geen rechtsgrond bestaat om voor een lidstaat een uitzondering te maken”. Hij vervolgt: “Waar de drie juridische diensten het over eens zijn, is dus precies wat de Raad ons nu voorstelt. Dat we dat niet kunnen accepteren, ligt voor de hand!”²⁷³ Ik wil niet pretenderen over de juridische expertise te beschikken om de uitspraak van de drie diensten volledig te kunnen duiden, maar ik kan me goed voorstellen dat het bieden van het recht van een aanvullende belasting aan alle lidstaten en het overlaten aan de lidstaten of ze hier wel of geen gebruik van maken, niet inhoudt dat er uitzonderingen voor afzonderlijke lidstaten worden gemaakt. Veel Europarlementariërs vonden het compromis een prima oplossing, maar voor Rothley hoorde bij een Europese arbeidsvoorwaardenregeling ook een volledig Europese belastingheffing. Uiteindelijk won realiteitszin het echter van principe.

Tijdens het vijfde debat blijken parlementariërs het Belgische compromis te omarmen, ook degenen die van mening zijn dat een Europese functionaris fundamenteel recht heeft onder een Europees belastingregime te vallen. Karas vat de pragmatische houding deze groep als volgt samen: “Hoewel velen onder ons vinden dat het belastingvoorstel tegen het Europese recht indruist, onrechtvaardig en in principe verkeerd is, leggen wij dit aan de Raad voor, als teken van goede wil

²⁷² Hans Karlsson (Zweden, PES), debat 4, 02-06-2003.

²⁷³ Willi Rothley (Duitsland, PES) debat 4, 02-06-2003.

omdat wij de problemen in de Raad kennen.²⁷⁴ Intussen laat de Duitser Lehne, een fractiegenoot van Karas, zich in hardere bewoordingen uit over het voorstel. Hij is ook best bereid ermee in te stemmen, maar twijfelt aan de juridische houdbaarheid van het voorstel als hij stelt: “[M]ocht dit besluit er komen en mocht een willekeurige lidstaat besluiten van deze optie gebruik te maken, zal de zaak zeker voor de rechter komen en uiteindelijk bij het Europees Hof van Justitie belanden en daar worden beslist.”²⁷⁵ Lehne gaat er vanuit dat het Europees Hof een land dat nationale belasting bovenop de Europese belasting wil heffen hoe dan ook zal terugfluiten. Wat hier de juridische gedachtegang achter is, wil ik laten voor wat het is, maar vermoedelijk zal een dergelijke zaak alleen voor het Hof komen als een Europarlementariër deze zou aanspannen. De lidstaten zullen het immers niet doen, aangezien ze overeenstemming over het compromis hebben. De kans lijkt zeer klein dat een groep of een individuele parlementariër een zaak zou aanspannen om te protesteren tegen het feit dat hij per saldo dezelfde belasting moet betalen als zijn medeburgers, alleen al gezien de beeldvorming die daarmee gepaard zou gaan. Hoe het ook zij, met deze kanttekening werd de regeling van een Europese belastingheffing, met de mogelijkheid voor lidstaten om extra belasting te heffen, mits Europarlementariërs daardoor niet dubbel belast zouden worden, de uitkomst. Medina Ortega (PES) hecht er daarbij nog wel waarde aan op te merken dat wat hem betreft dit “niet kan worden geïnterpreteerd als een algemene bevoegdheid voor het heffen van belastingen op de door de Gemeenschapsinstellingen betaalde bedragen.”²⁷⁶

4.5 Conclusie

Het credo ‘gelijk loon voor gelijk werk’ blijkt wat gecompliceerder te liggen dan het klinkt. De gelijkheid wordt door verschillende Europarlementariërs verschillend opgevat. Zo zijn er ook sprekers die pleiten voor gelijkheid met nationale parlementen. Natuurlijk valt daar tegenover te stellen dat leden van nationale parlementen geen gelijk werk doen. De voorgestelde uniforme bezoldiging zou echter betekenen dat bijvoorbeeld een Spaanse Europarlementariër drie keer zoveel zou verdienen als zijn collega in de *Cortes*, terwijl het moeilijk zou zijn hard te maken dat het werk drie keer zo zwaar is. Het probleem zit hem daarbij in het benaderen van de bezoldiging als loon voor geleverde arbeid. Dat is echter wel de benadering die zit achter de studie van de externe experts naar een redelijke beloning voor Europarlementariërs. We zagen al dat het inschakelen van een externe commissie een schijnoplossing is voor het ongemakkelijke vraagstuk van de eigen bezoldiging, maar het is wat mij betreft ook om andere redenen problematisch. Het is namelijk onmogelijk dat die groep van buitenstaanders ooit echte buitenstaanders zijn, want ze moeten, ervan uitgaande dat hun taak is een redelijke beloning vast te stellen, toch enig verstand hebben van de inhoud en zwaarte van de werkzaamheden van de parlementariër. Dat blijkt ook uit de samenstelling van de groep van externe

²⁷⁴ Othmar Karas (Oostenrijk, EVP) debat 5, 17-12-2003.

²⁷⁵ Klaus-Heiner Lehne (Duitsland, EVP), debat 5, 17-12-2003.

²⁷⁶ Manuel Medina Ortega (Spanje, PES), debat 5, 17-12-2003.

experts. Een echte groep buitenstaanders zou uit volstrekt willekeurige burgers bestaan. In feite is de term “externe experts” een contradictio in terminis: ofwel het zijn experts en derhalve goed ingewijd, ofwel het zijn buitenstaanders, die daardoor niet gehinderd worden door enige voorkennis en het vak van Europarlementariër zouden vergelijken met bijvoorbeeld dat van leraar of loodgieter. Overigens zou ook dan de vraag zijn waarom er in andere beroepen niet een afweging op basis van belang en inspanning plaatsvindt om het salaris vast te stellen. Het antwoord op die vraag zou zijn dat in onze economie die afweging niet of nauwelijks plaatsvindt, maar grotendeels door de wetten van vraag en aanbod bepaald wordt. Dat ligt lastiger bij een vak waarbij iemand verkozen moet worden. Vandaar ook dat meestal niet van een salaris, maar van een bezoldiging wordt gesproken. Het is een vergoeding om het mogelijk te maken dat een parlementariër zich afwezigheid van de arbeidsmarkt kan permitteren.

De vergelijking die de experts en veel Europarlementariërs maken met de werkzaamheden van hun nationale tegenhangers is dan ook eigenlijk een drogreden, omdat die nationale parlementariërs ook geen loon naar werken krijgen. Toch is het begrijpelijk dat de vergelijking gemaakt wordt. De motivatie voor een uniforme bezoldiging ligt, naast de waarde voor de status van het EP, grotendeels in het wegnemen van zorgen bij burgers en deze zullen snel de vergelijking maken met hun nationale parlementariërs. Toch pleiten de experts voor een hogere bezoldiging dan in de meeste nationale parlementen door juist de verschillen met die parlementen te benadrukken, terwijl een andere motivatie van het EP was meer de status van parlement te krijgen en waarbij het dus wellicht had geholpen als de overeenkomsten waren benadrukt. Eén van de verschillen die volgens de experts een hogere bezoldiging rechtvaardigt is de grotere afstand tussen kiezers en het parlement. Het is daarbij niet duidelijk of dat gaat over de fysieke of mentale afstand, maar als het om dat eerste gaat, zou eerder verwacht mogen worden dat de Europarlementariërs dat ter harte nemen als verbeterpunt. Het ligt echter voor de hand dat ze de fysieke afstand bedoelen die meer kosten en inspanning met zich meebrengt, maar daar was juist een aparte veelbesproken reiskostenvergoeding voor.

Uiteindelijk blijkt de weg naar het vaststellen van de bezoldiging niet te bestaan uit het komen tot een neutrale formule, waaruit een onomstreden bedrag rolt. Wel zegt de voorkeur voor de manier waarop de bezoldiging wordt uitgedrukt iets over hoe de Europarlementariërs zichzelf over het algemeen zien. Het geeft aan of ze meer Europees georiënteerd zijn, en daarbij voor lief nemen dat hun bezoldiging afgeleid wordt van een niet-verkozen functionaris, of dat ze zich in de eerste plaats als parlementariër zien en daarbij accepteren dat hun bezoldiging afhangt van de hoogte daarvan in lidstaten. In eerste instantie pleit Rothley voor een bezoldiging als gemiddelde omdat het “een blijk is van respect voor hetgeen de nationale parlementen op democratische wijze hebben besloten.” Dan valt de vraag te stellen of het EP dan niet op evengoed democratische wijze tot een ander besluit zou kunnen komen. De woorden van Rothley suggereren dat de nationale parlementen een grotere democratische legitimiteit hebben dan het Europees Parlement. Daarbij is besloten dat de in een nationale context gemaakte besluiten over de bezoldiging gemiddeld kunnen worden is net zo goed

toornen aan beslissing lidstaten. Wanneer het echt zou gaan om het respecteren van nationale besluiten, zouden de bezoldigingen per lidstaat bepaald moeten worden. De wens was echter een uniforme bezoldiging en de meerderheid van het EP geeft uiteindelijk de voorkeur die uit te drukken als percentage van een Europees functionaris. Dat kan een indicatie zijn dat ze het Europese karakter van het EP belangrijker vinden dan het parlementaire karakter.

De voorstanders van de ene manier om de bezoldiging uit te drukken beschuldigen hun opposenten ervan zich te verschuilen achter derden en hun verantwoordelijkheid te ontduiken. In feite is het verwijt van verschuilen altijd te maken als een parlement niet een concreet bedrag vaststelt, of er nu wordt gekozen voor een bezoldiging als gemiddelde, als percentage of voor het vragen van een groep experts om een bedrag of methode om daartoe te komen. Een parlement moet nu eenmaal zijn eigen beloningen en regelingen bepalen, maar waar dit in nationale parlementen ook een ietwat ongemakkelijk proces is, is het daar tenminste duidelijk dat het aan niemand anders dan de soevereine volksvertegenwoordiging zelf is om dit vast te stellen en aan de kiezer om hier uiteindelijk over te oordelen als deze het onderwerp belangrijk genoeg vindt. In het EP ligt dit ingewikkelder. Niet alleen zijn er andere vertegenwoordigingen die op verschillende beleidsterreinen verschillende maten van zeggenschap hebben, ook is het mandaat van het EP zelf versplinterd doordat verkiezingen nog altijd per lidstaat georganiseerd worden. Dat het electoraat, dat uiteindelijk over de bezoldiging oordeelt, niet duidelijk is, maakt ook dat het vraagstuk of er überhaupt een uniforme bezoldiging moet komen zo gevoelig ligt. Omdat de bezoldiging uiteindelijk een kwestie tussen parlementariër en kiezer is, impliceert een gelijke bezoldiging ook een gelijke achterban. We hebben gezien dat degene die zichzelf beschouwen als vertegenwoordigers van alle Europeanen hiervoor de tekst uit de Verdragen die spreekt over de “volkeren” van de EU aandragen en dat de tegenstanders in precies dezelfde term juist het tegendeel bevestigd zien. Ze hebben daarnaast nog het argument van de nationaal ingerichte verkiezingen. Daar wordt tegen ingebracht dat het burgerschap van de EU iedereen hetzelfde actief en passief kiesrecht geeft en dat het EP daarom één electoraat heeft, dat, zij het via een ingewikkeld districtenstelsel, hen gezamenlijk kiest. Het gebrek aan uniforme verkiezingsprocedures, kieslijsten en partijen doet wel weer afbreuk aan die redenering. Zonder de discussie hier te willen beslechten, mag duidelijk zijn dat het mandaat van het EP niet onomstreden is. Dit, gecombineerd met de in het Verdrag van Amsterdam vastgelegde procedure, zorgt ervoor dat de Raad ook op dit punt een belangrijke stem in het debat heeft.

Het EP probeert een deel van die invloed terug te veroveren door de hervorming van de vermaledijde reis- en onkostenregelingen te koppelen aan de goedkeuring van het Statuut door de Raad. De tegenstanders van zo'n koppeling zijn over het algemeen ook de tegenstanders van een uniforme bezoldiging. Zij vinden dat de bezoldiging nationaal kan blijven en dat de reiskosten los van een Statuut hervormd kunnen worden en zijn te vinden in de kringen van Unitair Links, radicaal rechts en onder de Scandinavische afgevaardigden in diverse fracties. Er zijn echter ook fracties als de EDD, die de koppeling als gegeven accepteren en ondanks hun bezwaren tegen een uniforme bezoldiging

akkoord gaan, omdat ze de hervorming van de reiskosten nog belangrijker vinden. Dat doet vermoeden dat in hun zienswijze de uniformiteit van de bezoldiging ook weer niet helemaal bepaalt wie het EP vertegenwoordigt, want als dit principiële punt hier echt onomstotelijk uit zou blijken, zouden ze waarschijnlijk minder pragmatisch zijn geweest. Het kan natuurlijk ook betekenen dat de reis- en onkostenregeling zo gehaat werd of zo slecht voor het aanzien van het EP werd geacht, dat het zelfs het opofferen van dit principiële punt waard was. Overigens was de koppeling natuurlijk ook meer dan een strategische zet in de onderhandelingen met de Raad. Veel Europarlementariërs profiteerden van de reiskostenregeling en hadden ook iets nodig om naar uit te kijken als ze het hier voortaan zonder zouden moeten stellen.

Een punt waarop de Raad in ieder geval dominant is, is de belastingkwestie. Waar de Raad na enige tijd akkoord ging met besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid over vrijwel alle aspecten van het Statuut, bleef bij de voorgestelde belastingregeling gelden dat alle lidstaten ermee in moesten kunnen stemmen. Net als onder de lidstaten, waren er in het EP ook vrij veel tegenstanders van een Europese belastingheffing. Hun argument komt er vooral op neer dat ze dezelfde belasting willen betalen als hun kiezers. Het klinkt dan dus alsof er een relatie bestaat tussen de belastingheffing en het electoraat. Maar wie volgens deze redenering voorstander is van nationale belastingen, lijkt dan ook van mening dat Europarlementariërs een nationaal electoraat hebben en dus niet alle Europeanen tezamen vertegenwoordigen, terwijl de parlementariërs die pleiten voor een nationaal belastingregime zeker niet allemaal in de Eurosceptische hoek zitten en op andere vlakken wel het Europese karakter van het EP benadrukken. Het lijkt er dan ook op dat hun verlangen om niet gezien te worden als geprivilegieerde elite door de bevolking, kritische medeparlementariërs of hun eigen geweten, zwaarder weegt dan de staatkundige implicaties van hun stellingname.

5. Conclusie

In de debatten over het ledenstatuut is een centrale rol weggelegd voor vraagstukken omtrent de vertegenwoordigende rol van Europarlementariërs. De Europarlementariërs lijken zich voornamelijk af te vragen wie ze vertegenwoordigen en hoe ze dat op een geloofwaardige manier kunnen doen. De laatste vraag hangt sterk samen met beeldvorming onder de bevolking en uit zich in discussies over hoe de concrete regelingen in het ledenstatuut eruit moeten zien. Het EP vecht vaak voor zijn eigen machtspositie, maar heeft kennelijk ook het idee te moeten vechten om door het volk als vertegenwoordiging gezien te worden. Dat komt omdat hun positie minder onomstreden is dan die van nationale parlementen en ook de lidstaten in de Raad een positie opeisen.

De lidstaten leken te willen bewijzen dat zij degenen waren die echt naar de zorgen van de burger luisterden, zelfs als deze slechts uit enkele berichten in de media werden opgemaakt. Als de zorgen van de burger echt kunnen worden gesimplificeerd tot een zo laag mogelijke bezoldiging, heeft de Raad daarmee zijn waarde bewezen. Ik denk echter dat klachten daarover eerder symptomatisch zijn voor diepgaandere zorgen, die juist te maken hebben met onduidelijkheid wie waarop ter verantwoording te houden is. Er zal ongetwijfeld ook een behoorlijk eigenbelang hebben gezeten in het aangrijpen van de mogelijkheid om te tonen dat de nationale regering anders is en de geprivilegieerde elite in Brussel wel op hun plaats zal wijzen. Ook onderstreept de dominantie van de lidstaten dat het EP op eigenlijk vrij weinig terreinen over zijn eigen voorwaarden gaat, hoe hoopvol de formulering in het Verdrag van Amsterdam er op het eerste gezicht ook mag hebben uitgezien. Overigens is het een voor mij een ondoenlijke opgave om na deze strijd tussen Raad en EP nog een politiek systeem volgens een tweekamerstelsel waar te nemen.

Dat het EP moeite heeft een geloofwaardige volksvertegenwoordiging te zijn, komt voor een belangrijk deel door onduidelijkheid wie het volk is dat ze vertegenwoordigen. Die vraag uit zich concreet in de discussie over of de arbeidsvoorwaarde uniform moeten zijn of niet. Over het algemeen zijn Europarlementariërs die zich als vertegenwoordigers van een Europees volk zien voor uniforme arbeidsvoorwaarden en zijn zij die zich beschouwen als afgevaardigden van het volk van hun eigen lidstaat daar tegen. De belangrijkste terugkerende argumenten in die discussie zijn de formulering van Europarlementariërs als vertegenwoordigers van de “volkeren” van de EU in de Verdragen en de nationale indeling van Europese verkiezingen, waar overigens wel weer zekere Europese richtlijnen voor zijn. Verder wordt een enkele keer de uniforme groep van burgers van de EU genoemd als eenvormige achterban. Problematisch daarin is weer dat dit burgerschap een afgeleide is van het burgerschap van een lidstaat, hoewel nationaal georiënteerde parlementariërs dat niet noemen. De posities liggen echter niet helemaal zo zwart-wit. Zo beargumenteren voorstanders van een nationale belasting op de bezoldiging dit ook vanuit een relatie met hun electoraat, terwijl dezelfde sprekers op andere punten zich als vertegenwoordigers van een Europees volk te zien. Daarbij zou het ook mogelijk kunnen zijn dat een parlementariër een bepaald electoraat vertegenwoordigt en toch

hetzelfde betaald krijgt als een vertegenwoordiger van een ander electoraat, zoals in landen met een districtenstelsel. Uiteindelijk komt het neer op de vraag welk electoraat een oordeel kan vellen over de door de parlementariërs vastgestelde arbeidsvoorwaarden. Ik zou op basis van de genoemde argumenten de balans voor mijzelf naar één van beide kampen kunnen laten doorslaan, maar belangrijker is eigenlijk wel de conclusie dat hier überhaupt discussie over kan bestaan. Duidelijk is dat de lidstaten gaan over de status die ze in de Verdragen aan het EP toekennen. Dit hebben ze echter gedaan in termen is gedaan die zo voor interpretatie vatbaar zijn dat niemand echt weet waar hij aan toe is en die doen vermoeden dat de lidstaten die bevoegdheid niet volledig hebben willen nemen of hier geen overeenstemming over konden bereiken. Uit de argumentatie van de meeste Europarlementariërs spreekt overigens ook niet een enorme overtuiging en zin om die definiëring ter hand te nemen. Ze beargumenteren, zelfs de Eurosceptici, hun opvatting over hun mandaat omdat het nu eenmaal zo in de Verdragen staat of omdat de verkiezingen nu eenmaal zo zijn ingericht, maar niet waarom de ene opvatting intrinsiek beter is dan de andere.

In ieder geval is het EP ten tijde van deze debatten nog niet als echt parlement te kwalificeren. Veel Europarlementariërs presenteren het ledenstatuut wel als het sluitstuk van een ontwikkeling in die richting. Ze lijken daarbij nationale parlementen als ideaal te hebben, hoewel ze in de concrete uitwerking van hun arbeidsvoorwaarden regelmatig de verschillen met nationale parlementen benadrukken. Vaak wordt een koppeling gemaakt tussen de invoer van rechtstreekse verkiezingen en uniforme arbeidsvoorwaarden. Het uitblijven van die voorwaarden zou een weeffout zijn bij de introductie van rechtstreekse verkiezingen. Dat punt zou echter vooral opgaan als die rechtstreekse verkiezingen ook een uniform karakter zouden hebben. De lidstaten zijn wel bereid mee te gaan in het uniformeren van de financiële arbeidsvoorwaarden, maar maken door de expliciete loskoppeling in ieder geval duidelijk dat dit wat hen betreft niet geldt voor de immateriële arbeidsvoorwaarden, waar de status van echt parlement veel meer uit zou zijn gebleken. Dat wijst erop dat er misschien geen sprake is van een weeffout, maar van een bewuste keuze. Ze lijken het prima te hebben gevonden Europarlementariërs rechtstreeks te verkiezen, wellicht om betrokkenheid bij de EU te vergroten, maar het EP bewust niet onafhankelijk willen maken van de lidstaten. De invoer van rechtstreekse verkiezingen was dan ook misschien niet zo'n radicale verandering. Wanneer we deze zouden plaatsen in het kader van bestaande theorieën over de invloed van sociaal-economisch beleid op politieke systemen is het zelfs aantrekkelijk om te denken dat de rechtstreekse verkiezingen aan het einde van de jaren zeventig nog een uiting van egalitair idealisme was, maar dat er met de komst van een andere manier van economisch denken ook een andere visie op democratie in de EU kwam. Uiteraard is het uiterst speculatief zo te denken en onmogelijk te bewijzen, dus houd ik het met alle plezier bij de bijdragen aan de debatten. Daarin worden in de marge ook radicale voorstellen gedaan, waarmee het EP had kunnen bewijzen een echt parlement te zijn, door zelf het recht op te eisen zijn financiële én juridische arbeidsvoorwaarden op te stellen.

Over hoe realistisch dit zou zijn, valt te twisten, maar het is wel interessant om als gedachte-experiment te onderzoeken wat er was gebeurd als het EP inderdaad deze radicale lijn die eigenlijk alleen door Gianfranco Dell'Alba wordt voorgesteld, had gevolgd, waarbij we er vanuit moeten gaan dat dan ook niet in het Verdrag van Amsterdam was vastgelegd dat de Raad zijn goedkeuring aan een Statuut moest geven. Waarschijnlijk was de Raad in verzet gekomen tegen het opeisen van het recht zijn eigen voorwaarden op te stellen door het EP en had het EP op zijn beurt volgehouden dat de Raad hier niets over te zeggen had. Waarschijnlijk had het Europees Hof hier een uitspraak in moeten doen, waar uit af te leiden zou vallen of het EP wel of niet soeverein is. De enige manier waarop dat had kunnen gebeuren, was door de formuleringen in de Verdragen te interpreteren of door uit de verkiezingen af te leiden dat het EP legitiem een soeverein parlement claimt te zijn. Het zou echter ook vrij bizar zijn als de rechtsprekende macht zou oordelen over de wetgevende macht, net zoals het onacceptabel wordt geacht als dat andersom gebeurd. Waarschijnlijk hadden de lidstaten de Verdragen aangepast om aan alle onduidelijkheid een einde te maken. Als dat direct was gebeurd, hadden ze ons een moeizaam gedachte-experiment bespaard en waarschijnlijk anderen op andere momenten nog grotere hoofdbrekens.

Het resultaat van het grote grijze gebied waarin de antwoorden op de hoofdvragen van de debatten gevonden moeten worden, is een serie debatten waarin praktische en principiële argumenten door elkaar lopen en er geen klassieke tegenstelling tussen links en rechts of pro- en anti-integratie waarneembaar is, maar een complex speelveld waarin zowel de partij van de parlementariër als de lidstaat van herkomst een rol speelt in het kiezen van posities. Daarbij lijken de Europarlementariërs in hun bijdragen zich tot vele publieken te richten, waaronder hun medeparlementariërs, hun landgenoten, de media en de Raad. Zowel de dynamiek van de media in het thuisland speelt een rol in de bijdragen, zoals het duidelijkst te zien is bij Duitse en Britse parlementariërs, als de eigen politieke cultuur en traditie, hetgeen we zien aan de bovengemiddelde waarde die Italianen hechten aan hun basale rechten als parlementariër. Zij lijken zelfs hun nationale regering te overtuigen goed voor hen te zorgen, door zich zowel hard te maken voor immateriële voorzieningen als kern van het Statuut, als het recht hun bezoldiging aan te vullen, zodat ze er niet op achteruit gaan.

Uiteindelijk koos het EP niet helemaal onafhankelijk en vrij zijn eigen voorwaarden, maar slaagde het er in ieder geval wel in interne overeenstemming te bereiken over het beëindigen van de voor het imago meest belastende regelingen op het gebied van de reiskostenvergoeding. De kwesties rondom de bezoldiging en belasting werden eigenlijk net zo hybride opgelost als het politieke systeem van het EP zelf is. Het EP en de Raad waren het uiteindelijk met elkaar eens dat de bezoldiging voor leden van het EP door alle Europeanen samen betaald werd en dat de belasting die daarover betaald werd in principe terugvloeyde naar de overkoepelende Unie, tenzij een lidstaat zelf van mening was dat Europarlementariërs uit dat land dezelfde betaling moesten betalen als hun nationale medeburgers. Het uiteindelijke oordeel over de arbeidsvoorwaarden via verkiezingen moest echter nog altijd per lidstaat geveld worden.

De twee hoofdkwesties waarvoor het Statuut uitkomst zou moeten bieden, de status van het EP als geheel en de beeldvorming onder de bevolking, zijn in ieder geval duidelijk te herkennen in de debatten. De status voor het EP als geheel wordt vaak gepresenteerd als een vervolmaking van de ontwikkeling van parlementaire vergadering naar echt parlement, maar daarvan is, ook nadat het Statuut is aangenomen nog niet te spreken. Uiteindelijk denk ik ook niet dat het daar om ging. Een uniform Statuut maakt het EP eerder meer Europees dan meer parlement. De voltooiing van een ontwikkeling van parlementaire vergadering naar echt parlement zou eerder in het vergroten van de bevoegdheden zitten. De invoer van de rechtstreekse verkiezingen maakten het EP wel meer parlement in de zin dat het minder een interparlementaire vergadering werd, maar het kreeg zoals gezegd nog niet de onafhankelijke status die bij een parlement hoort. Door de nationale inrichting van de verkiezingen werd het ook nog niet echt Europees. Het Europees Parlement heeft gedurende zijn bestaan vele stappen gezet om meer parlement te worden, maar het komen tot een Statuut van de Leden was misschien wel de eerste keer dat het de zo mogelijk nog moeilijkere strijd aanging om vooral meer Europees worden.

Het is echter zinloos meer Europees te worden als het volk, of dat er nu één is of velen zijn, niet volgt. Bij een gebrek aan een Europees *demos* kan de kloof tussen burger en parlement zelfs toenemen als dat parlement een meer Europees karakter krijgt, waar de burger zich niet in herkent. Sommige Europarlementariërs lijken te hopen dat die herkenning vanzelf komt, anderen vrezen juist “de afgevaardigden van de EU in de lidstaten” te worden.²⁷⁷ Deze situatie van ‘vertegenwoordiger zoekt volk’ zou kunnen worden gezien als bevestiging van de these van een gedeeltelijke democratische legitimatie achteraf. Tegelijkertijd zou de erkenning van het EP ook gewoon kunnen groeien als burgers het zien als een functionerende rationele volksvertegenwoordiging, waar niet direct een identificatie voor nodig is. Zo schijnt Nederland de gemeente Hollands Kroon te kennen, die ongetwijfeld prima functioneert zonder dat ik me kan voorstellen dat één van de inwoners van die gemeente, wellicht op de burgemeester na, zich identificeert als Hollands Kroner. Het verschil is natuurlijk dat de volksvertegenwoordiging van een dergelijke gemeente gebonden is aan de kaders die uitgezet worden door een vertegenwoordiging waar wel identificatie mee is, de Nederlandse Tweede Kamer. Hoewel de lidstaten zoals we gezien hebben een flinke vinger in de pap hebben, is er op of boven het Europese niveau niet een dergelijke waarborg dat besluiten of standpunten geaccepteerd worden omdat ze ultiem van een geaccepteerde volksvertegenwoordiging komen. Dat zou dus echt op het EP zelf aankomen en daar komt de tweede motivatie voor het Statuut, de beeldvorming onder de bevolking om de hoek kijken.

Een voorwaarde om de aanjager van een Europees *demos* te zijn en om geaccepteerd te worden door de bevolking als legitieme gedeelde politieke arena is EU-breed publiek debat. Dat blijkt

²⁷⁷ Jens-Peter Bonde (Denemarken, I-EN), debat 1, 02-12-1998.

op inhoudelijke onderwerpen vaak lastig, maar is kennelijk over arbeidsvoorwaarden wel te voeren. Concreet zien we dat aan de stukken van Von Arnim, die hun weg over de grens naar bijvoorbeeld Oostenrijk, maar ook het Verenigd Koninkrijk weten te vinden. Over de vraag waarom het zo zelden lukt over beleidsinhoudelijke onderwerpen publiek debat binnen de EU over Europese thema's van de grond te krijgen valt te speculeren, maar kennelijk zijn er in ieder geval geen belemmeringen in de infrastructuur van de media en zijn ook taalverschillen geen onoverkomelijke horde. Als artikelen de moeite waard geacht worden, blijkt een vertaling zo gemaakt. Daarbij moet wel aangetekend worden dat in dergelijke stukken telkens de vergelijking wordt gemaakt met de omstandigheden in nationale parlementen en er dus nog niet echt sprake is van een Europese bril in de berichtgeving. Ik heb geen structureel onderzoek gedaan naar hoe de berichtgeving in de media er nu precies uitzag, hoewel dat interessant zou zijn om nader te onderzoeken, maar in de bijdragen van de Europarlementariërs tonen ze zich er in ieder geval gevoelig voor en blijkt de kritiek aan te komen, ondanks dat sommigen oproepen de berichtgeving juist te negeren.

Het is minder opvallend dat het EP zelf ook erg bewust is van de publieke opinie, maar wel dat dit ook geldt voor Eurosceptische parlementariërs als Berthu en Goudin. In hun bijdragen uiten ze hun zorgen over het beeld dat kan ontstaan van een geprivilegieerde elite, hetgeen de geloofwaardigheid van de EU een slag kan toebrengen. Het in twijfel trekken van die geloofwaardigheid wordt door dit soort parlementariërs juist als een dagtaak beschouwd. Kennelijk zien deze parlementariërs zich niet als buitenstaanders die het systeem van binnenuit willen opblazen, maar zijn ze bereid het spel volgens de regels te spelen om zo ontwikkelingen te remmen of bij te sturen. Het is natuurlijk goed mogelijk dat dit slechts retoriek is, maar het lijkt erop dat ze aan hun achterban een constructief geluid laten horen, wat erop wijst dat deze achterban naar hun inschatting de hoop op een echt democratisch Europees Parlement nog niet helemaal heeft opgegeven. Dat is een hoopvolle constatering. Het antwoord op de hoofdvraag hoe Europarlementariërs zich uitspreken over hun vertegenwoordigende rol is zeer diffuus en de fundamentele meningsverschillen die onder de discussies liggen blijven bestaan. Verschil van mening hoort in een parlement, maar verschil van mening over wie er vertegenwoordigd wordt en wat het bestaansrecht van het parlement is, is problematisch. Dat ook een groot deel van de groeiende oppositie tegen het staatsbestel zelf er het beste van wil maken, wijst er op dat er gedurende de debatten nog een zeker gedeeld uitgangspunt was van waaruit gewerkt kon worden. Of die mogelijkheid er na deze deels geslaagde, maar toch vooral zeer aarzelende hervorming nog steeds is, is echter de vraag.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Anderson, P., 'The Great Non-Communicator? The Mass Communication Deficit of the European Parliament and its Press Directorate', *Journal of common market studies* 42 (2004) afl. 5, 897-918.
- Antonsich, M. 'Bringing the *demos* back in', *European Societies* 14 (2012) afl. 4, 484-501.
- Arnim, H. von, en M. Schurig, *Remuneration and Financial Provision for Members of the Civil Service and the Forms of Political Finance in the European Union. An Account of the Origin and Impact of a Research Project* (Speyer 2005).
- Blommaert, J. en C. Bulcaen ed., *Political linguistics* (Amsterdam 1997).
- Blondel, J., R. Sinnott en P. Svensson, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy* (Oxford 1998).
- Brack, N., 'Euroscepticism at the Supranational Level: The Case of the 'Untidy Right' in the European Parliament', *Journal of Common Market Studies* 51 (2013) afl. 1, 85-104.
- Corbett, R., *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Basingstoke 1998).
- Corbett, R., F. Jacobs en M. Shackleton, *The European Parliament. Fourth Edition* (Londen 2000).
- Diez, T., 'Speaking Europe. The politics of integration discourse', *Journal of European public policy* 6 (1999) afl. 4, 589-613.
- Eriksen, E., *The Unfinished Democratization of Europe* (Oxford 2009).
- Eriksen, E. en J. Fossum ed., *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* (Londen en New York 2000).
- Farrell, D. en R. Scully, *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation* (Oxford 2007).
- Feldman, O. en C. de Landtsheer ed., *Politically Speaking. A Worldwide Examination of Language*

- Used in the Public Sphere* (Westport 1998).
- Fossum, J. en P. Schlesinger, *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* (Oxford 2007).
- Georgakakis, D. en J. Rowell ed., *The Field of Eurocracy. Mapping actors and Professionals* (Basingstoke 2013).
- Gerkrath, J., 'Representation of Citizens by the EP', *European constitutional law review* 1 (2005) afl. 1, 73-78
- Hilson, C., 'Legitimacy and rights in the EU: questions of identity', *Journal of European public policy* 14 (2007) afl. 4, 527-543.
- Hix, S., *The Political System of the European Union* (Basingstoke 2003).
- Hix, S., *What's Wrong with the European Union and How to Fix It* (Cambridge 2008).
- Ilie, C. ed., *European Parliaments under Scrutiny* (Amsterdam 2010).
- Jennings, I., *The Approach to Self-Government* (Cambridge 1956).
- Jolly, M., *The European Union and the People* (Oxford 2007).
- Judge, D., 'The Politics of MP's Pay', *Parliamentary Affairs* 37 (1984) afl. 1, 59-75.
- Judge, D. en D. Earnshaw, *The European Parliament* (Basingstoke 2003).
- Kaiser, W. en A. Varsori ed., *European Union History. Themes and Debates* (Basingstoke 2010).
- Kreppel, A., *The European Parliament and Supranational Party System* (Cambridge 2002).
- Kröger, S. en D. Friedrich, *The Challenge of Democratic Representation in the European Union* (Basingstoke 2012).
- Kurtz, M. 'The Dilemmas of Democracy in the Open Economy', *World politics* 56 (2004) afl. 2, 262-302.

- Lord, C. en J. Pollak, 'The EU's many representative roles: Colliding? Cohering?', *Journal of European public policy* 17 (2010) afl. 1, 117-136.
- Mair, P., 'Popular Democracy and the European Union Polity', in: *European Governance Papers (EUROGOV)* C-05-03, via: <<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep3.pdf>>.
- Mair, P., *Ruling the void: The hollowing of Western democracy* (Londen 2013).
- Majone, G., *Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth* (Oxford 2005).
- Morgan, R. en M. Steed, *Choice and Representation in the European Union* (Londen 2003).
- Peter, J. en C. de Vreese, 'In Search of Europe. A Cross-National Comparative Study of the European Union in National Television News', *The Harvard International Journal of Press/Politics* 9 (2004) afl. 3, 3-23.
- Priestley, J., *Six Battles that Shaped Europe's Parliament* (Londen 2008).
- Puig, L. de, *International Parliaments* (Straatsburg 2008).
- Rasmussen, A., 'Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament', *Journal of European public policy* 15 (2008) afl. 8, 1164-1183.
- Risse, T. ed., *European public spheres. Politics is back* (Cambridge 2015).
- Rittberger, B., *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State* (Oxford 2005).
- Robison, R. ed., *The Neo-Liberal Revolution. Forging the Market State* (Basingstoke 2006).
- Ross, G., *The European Union and its Crises through the Eyes of the Brussels Elite* (Basingstoke 2011).
- Schlesinger, P., 'From cultural defence to political culture: Media, politics and collective identity in the European Union', *Media, culture and society*, 19 (1997) afl. 3, 369-392.

Schmidt, V., *Democracy in Europe: The EU and national politics* (Oxford 2006).

Seoane Perez, F., *Political Communication in Europe* (Basingstoke 2013).

Shore, C., *Building Europe : the cultural politics of European integration* (Londen 2000).

Toornstra, D., *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union* (Brussel 2001).

Wodak, R., *The Discourse of Politics in Action. Politics as usual* (Basingstoke 2009).

Overige bronnen

‘Besluit van het Europees Parlement van 28 september 2005 houdende aanneming van het Statuut van de Leden van het Europees Parlement’, in: online versie *Publicatieblad van de Europese Unie*, via: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005Q0684:NL:HTML>>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van woensdag 2 december 1998, via: <<http://www.europarl.europa.eu/debats/debats?FILE=98-12-02&LANGUE=NL&LEVEL=TOC1>>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van dinsdag 4 mei 1999, via: <<http://www.europarl.europa.eu/debats/debats?FILE=99-05-04&LANGUE=NL&LEVEL=TOC2&GCSELECTCHAP=7>>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van woensdag 4 december 2002, via: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20021204+ITEM-004+DOC+XML+V0//NL&language=NL>>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van maandag 2 juni 2003, via: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20030602+ITEM-006+DOC+XML+V0//NL>>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van woensdag 17 december 2003, via:

<[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+CRE+20031217+ITEM-001+DOC+XML+V0//NL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20031217+ITEM-001+DOC+XML+V0//NL)>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van woensdag 28 januari 2004, via:

<[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+CRE+20040128+ITEM-004+DOC+XML+V0//NL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040128+ITEM-004+DOC+XML+V0//NL)>.

Handelingen van het Europees Parlement. Vergadering van woensdag 22 juni 2005, via:

<[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+CRE+20050622+ITEM-014+DOC+XML+V0//NL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20050622+ITEM-014+DOC+XML+V0//NL)>.

Website EU Oplysningen, via: < <http://www.eu->

[oplysningen.dk/dokumenter/ft/euu/arkiv/bilag/2003_2004/20040452](http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/ft/euu/arkiv/bilag/2003_2004/20040452)>, geraadpleegd 01-07-2014.

Website Getty Images, via: <[http://www.gettyimages.co.uk/event/dutch-pm-wants-enlargement-](http://www.gettyimages.co.uk/event/dutch-pm-wants-enlargement-rules-included-in-new-eu-treaty-74230856#strasbourg-france-a-european-flag-is-placed-on-a-desk-before-a-formal-picture-id74227031)

[rules-included-in-new-eu-treaty-74230856#strasbourg-france-a-european-flag-is-placed-on-a-desk-before-a-formal-picture-id74227031](http://www.gettyimages.co.uk/event/dutch-pm-wants-enlargement-rules-included-in-new-eu-treaty-74230856#strasbourg-france-a-european-flag-is-placed-on-a-desk-before-a-formal-picture-id74227031)>, geraadpleegd 15-03-2016.

Website *Unwort des Jahres*, via: <<http://www.unwortdesjahres.net/index.php?id=27>>, geraadpleegd

20-12-2015.

Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de

Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten

via <[http://europa.eu/eu-law/decision-](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_nl.pdf)

[making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_nl.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_nl.pdf)>, geraadpleegd 01-03-2016.