

EEN NIEUWE VERKIEZING

POLITIEKE REPRESENTATIE IN DE EERSTE VERKIEZING VAN HET EUROPEES PARLEMENT



DOOR:

TIMO BAKRIN S4134214

DOCENT:

L. VAN HEUMEN, MA

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| 1: INLEIDING | 3 |
| 2: DE ONTWIKKELING TOT 1974 | 10 |
| 3: DE BRONNEN I: DUBBELMANDAAT | 13 |
| 4: DE BRONNEN II: SUPRANATIONAAL VS NATIONAAL | 17 |
| 5: DE BRONNEN III: ELECTORAAL SYSTEEM | 22 |
| 6: CONCLUSIE | 26 |
| 7: LITERATUUR- EN BRONNENLIJST | 29 |

SAMENVATTING

Dit werk onderzoekt de het Europees parlementaire proces dat schuilging achter de totstandkoming van de eerste verkiezingen van het Europees Parlement. De hoofdvraag van dit werk; welke verschillende ideeën over politieke representatie komen naar voren in het Europees parlementair debat over de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door middel van rechtstreekse verkiezingen van 1976, wordt beantwoord aan de hand van parlementaire bronnen zoals notulen van Europees parlementaire commissies en handelingen van het EP. Hoewel meerdere auteurs het EP en de eerste verkiezingen hebben onderzocht, maakt de focus op het Europees parlementaire proces dit werk vernieuwend. Uiteindelijk is gebleken dat, in tegenstelling tot de aannames in de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp, het EP allerm minst unaniem was in haar wens tot directe verkiezingen. Dit werk toont aan dat er verschillende opvattingen van politieke representatie waarneembaar waren in het proces dat schuilging. Daarnaast levert dit werk een bijdrage aan de kritiek van Michael Saward aan Hanna Pitkin, door aan te tonen dat de formalistische dimensie van representatie een representant niet zonder meer van legitimiteit voorziet. Tenslotte heeft dit werk laten zien dat actoren binnen het Europees Parlement een zeer belangrijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de eerste directe verkiezingen van het EP, en dat de Nederlander Schelto Patijn daarin een even grote rol heeft gespeeld als bijvoorbeeld De Gaulle.

1: INLEIDING

2 OKTOBER 2018, LONDEN

Op het partijcongres van de Britse conservatieve partij schuifelt *Prime Minister* Theresa May de zaal binnen. Op de klanken van *ABBA – Dancing Queen* voert zij enkele wankele danspassen uit.¹ Deze wankele danspassen symboliseren onbedoeld de positie van de Britse regering in het inmiddels slepende Brexitdossier. Als een soort koorddanser tracht May zich staande te houden in deze roerige tijden in Europese politiek. Confrère Boris Johnson heeft haar in een lastig parket gebracht. Als gezicht van de *Vote Leave* campagne tijdens het Brexitreferendum van 2016 muntte hij de frase: *'Let's take back control'*.

Deze slogan gericht tegen de Europese Unie en het Brexitproces, brengen iets interessants aan het licht. Hoewel Groot-Brittannië al sinds 1973 deel uitmaakt van de Europese Gemeenschap heeft een gedeelte van de bevolking het idee dat men de controle over de eigen natie is verloren. Een groot gedeelte van de Britse bevolking voelt zich niet vertegenwoordigd binnen de kaders van de EU, maar wel binnen de kaders van het eigen nationaal parlement. Dit terwijl de Britse vertegenwoordigers voor het Europees Parlement op nagenoeg dezelfde democratische wijze werden verkozen als de vertegenwoordigers in het nationaal parlement.

Wanneer er gesproken wordt over de Europese Unie is het niet nieuw dat men zich niet vertegenwoordigd voelt. In heel Europa zijn partijen opgekomen die zich afzetten tegen de EU en zich daarbij richten op het gebrek aan vertegenwoordiging of een gebrekkig democratisch gehalte. Dit schijnbare gebrek aan vertegenwoordiging vindt zijn wortels in de *Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door middel van rechtstreekse verkiezingen van 1976*, waarin voor het eerst formeel werd vastgelegd hoe de volkeren van de Europese Gemeenschap vertegenwoordigd moesten worden in het Europees Parlement. Het is niet waarschijnlijk dat diegenen die tot de wasdom van deze akte zijn gekomen voornemens waren om een gebrek aan vertegenwoordiging te creëren. Dit werk zal onderzoeken op welke manieren er in het Europees parlementair proces tot de Akte van 1976 werd gedacht over politieke vertegenwoordiging.

Hoe er heden ten dage in de kringen van de EU wordt gedacht over de eerste verkiezingen van het EP wordt duidelijk met een bezoek aan het zogeheten *Parlementarium*. In dit gebouw, dat zich bevindt op het terrein van het EP te Brussel, kunnen bezoekers zich laven aan meer dan een eeuw Europese parlementaire geschiedenis. Over de eerste verkiezingen van het Europees Parlement is men bijzonder bondig. Het *Parlementarium* vertelt het verhaal als volgt:

“De allereerste pan-Europese verkiezingen! Vanaf het begin willen de Europese Parlementsleden de Europese volkeren een democratische stem geven. Nu is dat eindelijk gelukt: alle meerderjarige Europese burgers van de intussen negen lidstaten kunnen hun vertegenwoordiger rechtstreeks verkiezen. Vanaf nu spreekt het Europees Parlement echt voor de burgers van Europa. Het aantal leden en de invloed van het Parlement nemen voortdurend toe.”²

Dit bericht dat aan de bezoekers wordt vertoond is opmerkelijk. Er wordt uitgegaan van een duidelijk startpunt, alle Europese Parlementsleden zouden voor directe verkiezingen zijn. Er spreekt ook een duidelijke representatiegedachte uit dit bericht, het EP zou spreken voor de *'burgers van Europa'*. In de realiteit verliepen de onderhandelingen zeer stroef, mede door het vraagstuk over of het parlement een vertegenwoordiging moest zijn van een pluriformiteit aan Europese burgers die een transnationale stem konden uitbrengen of juist een vertegenwoordiging van de nationale parlementen van de lidstaten.

¹Standard, <https://www.standard.co.uk/news/uk/theresa-may-dances-as-she-walks-onto-the-stage-for-her-speech-at-the-conservative-party-conference-a3952461.html> (geraadpleegd 03-11-2018).

² Europese Unie, '7-10 juni 1979 Algemene verkiezingen' *Parlementarium* (2011).

Hoewel de EU bezoekers van het parlamentsgebouw het idee wil geven dat het proces tot de eerste verkiezingen van het EP een logische opsomming van historische gebeurtenissen was, waarover consensus binnen het EP bestond, zal dit schrijven aantonen dat dit allerm minst het geval was. Deze poging van de EU om de historische werkelijkheid op te poetsen laat zien waarom historisch onderzoek naar deze periode hoogstnoodzakelijk is. Voor een goed begrip van de huidige situatie in de EU als geheel en het EP als bijzonder, dient men de oorsprong van het EP te begrijpen. Men kan de onvrede die heerst over het representatievermogen van het EP, wat onder andere duidelijk werd in het slepende dossier van de Brexit, enkel begrijpen wanneer men begrijpt uit welke representatiegedachten dit parlement voortkomt. Wanneer we kijken naar onderzoek over dit thema zijn er een aantal perspectieven en onderzoeksvelden die van belang zijn, zoals het gebrek aan legitimiteit binnen de Europese Unie en de grote rol voor nationale leiders binnen Europese processen.

Het eerste wat opvalt in de wetenschappelijke literatuur omtrent de eerste Europese Parlementsverkiezingen is dat er weinig specifiek over de eerste verkiezingen is geschreven. Wanneer daar toch onderzoek naar wordt gedaan valt op dat de eerste verkiezingen voornamelijk op dezelfde wijze behandeld worden als op het plakkaat in het *Parlementarium*. De eerste verkiezingen van het EP worden weergegeven als een logische, consensuele ontwikkeling van een Europa dat meer en meer federaal werd.³⁴ Dit komt het beste naar voren in een werk dat expliciet het verleden van het EP onderzoekt. In het werk *The European Parliament: Past, Present and Future* worden er welgeteld twee zinnen gewijd aan de totstandkoming van de eerste Europese verkiezingen.⁵ Recente studies naar het EP richten zich voornamelijk op de wijze van verkiezing,⁶⁷ het aandeel van vrouwen in het EP⁸ en de werking van het parlement⁹. Wanneer we kijken naar bredere werken die Europese integratie onderzoeken dan valt de kleine rol voor het parlement op. Een voorbeeld hiervan is het werk *Europa in alle staten*, geschreven door auteurs van de UvA en de RU. Hierin wordt de rol van het EP in de totstandkoming van directe verkiezingen gereduceerd en wordt het proces tot de eerste verkiezingen voornamelijk gezien als een proces tussen regeringsleiders, in plaats van parlementariërs. Het EP wordt bovendien gereduceerd tot een soort monolithische entiteit, dat als eenheid acteert. Hiermee doet dit werk geen recht aan het pluriforme karakter van het EP. In het proces tot de eerste Europese verkiezingen is voor het EP een kleine rol weggelegd, terwijl dit werk juist zal betogen dat het EP, in al haar pluraliteit, een zeer belangrijke arena voor de totstandkoming van dit proces was. De hoofdrolspelers die genoemd worden in *Europa in alle staten* zijn dan ook tekenend; men spreekt over De Gaulle en Giscard, maar niet over Dehousse en Patijn die als Europees parlementaire actoren een gigantische rol hebben gespeeld in de totstandkoming van de eerste verkiezingen van het EP.¹⁰ Europese kwesties zoals een gebrek aan democratische legitimiteit die, zo zou men kunnen betogen, hun oorsprong vinden in het proces omtrent de eerste Europese verkiezingen worden wel onderzocht, maar de oorzaak van de kwestie wordt niet gezocht bij dit proces. Een werk wat dit laat zien is het werk van de Deense politicoloog Sara Hobolt en de Britse politicoloog James Tilley. Hoewel dit werk zich richt op democratische rekenschap, bestaat de enige aandacht die gegeven wordt aan de eerste verkiezingen van het EP uit een

³ Rocco Polin, 'Life of EP: History of the empowerment of the European Parliament' in: L. de Sio, V. Emanuele en N. Maggini, *The European Parliament Elections of 2014* (Rome 2014) 25-27.

⁴ Whitfield, Edward, '40th Anniversary of the 1976 Act on Direct Elections to the European Parliament' *European Parliamentary Research Service* (2016) 2-5.

⁵ David Ramiro Troitino 'The European Parliament: Past, Present and Future' *Law Review* 1:11 (2014) 5-24, aldaar 7.

⁶ Sara Hobolt en Bjorn Hoyland, 'Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections' *British Journal of Political Science* 41:3 (2011) 477-498.

⁷ Jocelyn Evans en Gilles Ivaldi, 'Deriving a Forecast Model for European Election Turnout' *Political Research Quarterly* 65:4 (2012) 855-867.

⁸ Christina Xydias, 'Discrepancies in Women's Presence Between European National Legislatures and the European Parliament: A Contextual Explanation' *Political Research Quarterly* 69:4 (2016) 800-812.

⁹ Richard Corbett, Francis Jacobs en Michael Shackleton, *The European Parliament* (Londen 2016).

¹⁰ Wim van Meurs, Robin de Bruijn, Carla Hoetink e.a., *Europa in alle staten* (Nijmegen 2013) 144-148.

voetnoot.¹¹ De verklaring voor een gebrek aan democratische rekenschap wordt niet gezocht op de plek waar men zou moeten zoeken; het proces in aanloop naar de eerste verkiezingen van het EP. Juist in dit proces werden dit soort zaken behandeld. In plaats van de oorsprong van het probleem te onderzoeken, focussen de politicologen Hobolt en Tilley naar cijfers en modellen die volgen uit onder andere enquêtes.¹²

Dit is wellicht wat men zou kunnen verwachten van onderzoek met een politicologische insteek. Men dient in die discipline namelijk tot wetmatigheden te komen. Des te verrassender is het wanneer historici het belang van het proces omtrent de eerste verkiezingen van het EP over het hoofd zien. Een voorbeeld hiervan is de interdisciplinaire studie van de politicoloog Edwin van Rooyen en historicus Gerrit Voerman uit 2010. Hoewel de auteurs specifiek onderzoek doen naar een gebrek aan democratische legitimiteit van de EU en hiervoor oplossingen aandragen die het EP moeten hervormen teneinde tot meer democratische legitimiteit te komen, hebben zij geen aandacht voor de oorsprong van deze problemen. De auteurs vragen zich af hoe het kan dat er een gebrek wordt ervaren aan democratische legitimiteit van de EU, maar gaan voorbij aan het fundament van dit vraagstuk. Een van de belangrijkste redenen om Europese verkiezingen te houden was namelijk het verkrijgen van democratische legitimatie. De auteurs richten zich daarentegen op gevoelens bij burgers en op attitudes van nationale partijen naar het EP. Zij staan met hun conclusie in direct contrast met hetgeen de EU vertoont in haar parlementaire museum, wanneer zij concluderen dat verkiezingen voor het EP beschouwd worden als 'tweederangs' en dat het EP derhalve geen Europees electoraat vertegenwoordigt, maar een veelvoud aan nationale electoraten. Ondanks deze bewering mengen zij zich niet in de discussie over de ontstaansgeschiedenis van een direct verkozen EP.¹³

Het is minstens opmerkelijk te noemen dat een dergelijk jong parlement, voortgekomen uit jarenlang overleg en een omvangrijke democratische traditie van haar grondleggers, zo bekritiseerd wordt om haar legitimiteit. Echter is er, zoals te zien in de vorige alinea, beperkt onderzoek gedaan naar het Europees parlementaire proces achter de totstandkoming van het eerste gekozen Europees Parlement. De Franse historicus en autoriteit op het gebied van Europese Parlements geschiedenis Olivier Costa merkte dit in 2016 ook op. Volgens hem was de reden waarom de mogelijkheid van een directe verkiezing van een Europese vergadering opkwam nooit onderzocht. Hij schreef dat het enerzijds als logisch werd gezien dat een ambitieus systeem van Europese integratie een direct verkozen vergadering moest behelzen en dat anderzijds de directe verkiezingen van een dergelijke vergadering het proces van politieke integratie zou bevoordelen op supranationaal niveau. De akte tot directe verkiezingen van 1976 heeft volgens Costa een grootschalige bijdrage geleverd aan het verdiepen van de Europese integratie en de legitimatie van de EU. Echter merkt hij net als Voerman en van Rooyen op dat de Europese campagnes zich voornamelijk richten op nationale kaders die gefocust zijn op non-EU-issues. Dit kan volgens Costa opgelost worden door middel van de Spitzenkandidaten procedure, waardoor de media meer interesse krijgen in EP-verkiezingen en deze verkiezingen gedramatiseerd worden.¹⁴

Uit deze greep uit de wetenschappelijke literatuur ten aanzien van de EU en het EP blijkt dat er weinig onderzoek is gedaan naar de Europees parlementaire kant van het ontstaan van een democratisch gekozen Europees Parlement. Veel onderzoek richt zich op een gebrek aan legitimiteit in het heden. Zelfs het onderzoek van Costa, dat specifiek de democratische oprichting van het EP onderzoekt, richt zich in zijn conclusie op het heden. In het kader van de recente ontwikkelingen in de Europese politiek, waarin deze legitimiteitskwestie steeds vaker aan bod komt, is dit niet verwonderlijk. Er bestaat echter een lacune in de literatuur wanneer het op onderzoek naar representatie bij de eerste directe verkiezingen voor het Europees Parlement aankomt. De oorsprong van het veronderstelde gebrek aan democratische legitimatie wordt door vrijwel geen enkele auteur gezocht in het Europees parlementaire proces in aanloop naar de eerste Europese verkiezingen.

¹¹ Sara Hobolt en James Tilley, *Blaming Europe?: Responsibility Without Accountability in the European Union* (Oxford 2014) 94.

¹² Hobolt en Tilley, *Blaming Europe?* 105-109.

¹³ Edwin van Rooyen en Gerrit Voerman, 'The Role of European Political Parties to Broaden the European Union's Legitimacy' *Montesquieu instituut* (2010) 99-111.

¹⁴ Olivier Costa, 'The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy' *Historical Archives of the European Parliament: European Union History Series* (2016) 3.

Enkel het gegeven dat er een lacune in het wetenschappelijk onderzoek bestaat is niet genoeg om een onderzoek naar politieke representatie in het proces tot de eerste Europese verkiezingen te legitimeren. De legitimatie van een onderzoek naar dit onderwerp komt dan ook niet alleen uit dit gegeven voort, maar ook uit de actualiteit. Of het nu gaat om de Brexit, waar politieke representatie een cruciale rol speelt, of de aankomende Europese verkiezingen die door Minister-President Rutte werden bestempeld als “*niet relevant*”¹⁵; de actuele discussies omtrent de EU laten juist zien waarom een dergelijk onderzoek naar de oorsprong van de Europese verkiezingen noodzakelijk is. Enkel door de oorsprong te onderzoeken kan men het heden begrijpen. De Amerikaanse Nobelprijswinnares Pearl Buck omschreef dit het best: “*If you want to understand today, you have to search yesterday.*”¹⁶

ONDERZOEK NAAR DEMOCRATIE EN POLITIEKE REPRESENTATIE

Voor dit werk is niet alleen het onderzoek naar de EU en het EP van belang, maar ook onderzoek naar politieke representatie en democratie. Onderzoek naar democratie heeft de afgelopen eeuw een ontwikkeling doorgemaakt. Wanneer we kijken naar een klassieke benadering van het begrip democratie komen we uit bij de Schotse politicoloog en socioloog Walter Bryce Gallie. In zijn brief van 1956 aan de *Aristotelian Society* introduceerde Gallie het begrip *Essentially contested concepts*. Democratie is een begrip dat altijd onder spanning heeft gestaan. ‘Democratie’ is niet iets universeels, integendeel, verschillende actoren hanteren voor dit begrip een andere invulling. Hieruit blijkt dat er spanning schuilt in het begrip democratie zelf. Dit uitgangspunt kwam als eerste naar voren bij Gallie. Hij stelde in 1956 dat ‘democratie’ een voorbeeld van een ‘*essentially contested concept*’ was. Een kenmerk van het begrip ‘democratie’ was volgens Gallie dus dat de betekenis van het begrip betwist kon worden.¹⁷

Dit is ook terug te zien in hoe politici met het idee van politieke representatie omgaan. Hoewel vrijwel iedere politicus zou stellen dat hij democratie zeer belangrijk vindt, is dit een rekbaar begrip. Verschillende actoren hebben een verschillende opvatting van politieke representatie. Zo kan de een het belangrijk vinden dat de stem van de burger direct wordt vertaald in de politieke arena, terwijl de ander juist het verbod op last en ruggespraak zeer belangrijk vindt. Deze verschillen belichamen uiteindelijk de verschillende ideeën van politieke representatie.

Een belangrijk werk dat een andere richting gaf aan studies naar democratie was het werk van de Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori uit 1987. Volgens Sartori was de betwistbaarheid van het begrip ‘democratie’ juist een probleem. Hij stelde daarom voor om tot een eenduidige minimale definitie van ‘democratie’ te komen. Volgens Sartori moesten onderzoekers dus eerst een ‘democratiemodel’ opstellen, alvorens zij democratieën uit het verleden konden onderzoeken.¹⁸

Meer recent heeft de Franse historicus Pierre Rosanvallon afstand genomen van de democratiemodellen van Sartori. Rosanvallon stelde in 2006 dat democratie als politieke praktijk zeer vatbaar is voor de spanningen en onzekerheden die aan het begrip ten grondslag liggen.¹⁹ Volgens Rosanvallon vormt democratie geen ideaal of eindpunt waarover iedereen het eens is. Hij stelt verder dat democratie geen geschiedenis heeft, maar dat democratie op zichzelf een geschiedenis is. Democratie is volgens Rosanvallon een veld waarin veel ontdekt en geëxperimenteerd wordt, om zo zichzelf te kunnen begrijpen en verklaren.²⁰ Derhalve zouden onderzoekers nooit hun eigen notie van democratie, of democratieopvatting moeten opwerpen als een gegeven. Volgens hem zou dit anachroniciteit in de hand werken. Uiteindelijk zou een dergelijke

¹⁵ Redactie EenVandaag, ‘Rutte: “Europese verkiezingen zijn niet zo relevant”’ *NPO radio1* <https://www.nporadio1.nl/feit-of-fictie/14103-rutte-europese-verkiezingen-zijn-niet-zo-relevant> (geraadpleegd 6 februari 2019).

¹⁶ Pearl Buck, *The Hidden Flower* (1952) 85.

¹⁷ Walter B. Gallie, ‘Essentially contested concepts’, *Proceedings of the Aristotelian society* 56:1 (1956) 167-198, aldaar 183-185.

¹⁸ Ibidem 18; Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited* (Chatham 1987) 6.

¹⁹ Pierre Rosanvallon en Samuel Moyn (red.), *Democracy Past and Future* (New York, 2006) 36.

²⁰ Rosanvallon en Moyn (red.), *Democracy* 38.

anachronistische benadering een duidelijke weergave van de geschiedenis van de contemporaine democratie onmogelijk maken. 21

Wanneer we kijken naar deze beknopte weergave van de historiografie over democratie valt op dat er consensus bestaat over de betwistbaarheid van het begrip 'democratie'. Hoewel Sartori pleit voor een eenduidige minimale definitie, erkent hij hiermee impliciet de betwistbaarheid van het begrip. Ook volgens Sartori is het begrip in beginsel betwistbaar, maar hij tracht, in tegenstelling tot de andere auteurs, tot een oplossing te komen om toch een universele democratieopvatting te kunnen gebruiken. Het werk van Rosanvallon laat juist de problematiek van de notie democratie zien. De notie is aan extreem veel verandering onderhevig, en leidt ertoe dat men als historicus voorzichtig moet zijn om vragen te stellen over het begrip democratie in het verleden, omdat het zo breed en betwistbaar is.

Het is beter, wanneer men een concrete casus wil onderzoeken, om te kijken naar elementen waaruit het begrip democratie bestaat. Een van deze elementen is politieke representatie. In 1967 verscheen het werk van de beroemde politicoloog Hanna Pitkin. In haar werk, *The Concept of Representation*, zette zij verschillende opvattingen over representatie uiteen en maakte een onderscheid tussen vier representatiewijzen. De eerste wijze van representatie die Pitkin noemde was de *Formalistic representation*. In deze representatiewijze gaat het om arrangementen waaruit representatie voortvloeit. Dit kunnen bijvoorbeeld verkiezingen zijn.²² Een andere wijze van representatie is *Descriptive representation*. In deze representatiewijze gaat het erom dat de vertegenwoordiger lijkt op de mensen die hij of zij vertegenwoordigt.²³ Verder noemt de auteur de representatiewijze van *Symbolic representation*. Hier gaat het om het staan voor, of het symbolisch representeren van iets. Dit kan bijvoorbeeld de Vorst zijn die de natie vertegenwoordigt.²⁴ De laatste representatiewijze die Pitkin aanhaalt in haar werk is *Substantive representation*. Hier gaat het om in hoeverre de vertegenwoordiger handelt in het belang van de mensen die hij of zij vertegenwoordigt.²⁵

Een auteur met een andere insteek in de studie naar representatie is de Franse politicoloog en filosoof Bernard Manin. In zijn werk *The Principles of Representative Government* uit 1997 kijkt hij naar hoe de representatieve democratie door de jaren heen is ingevuld. De auteur laat zien hoe het karakter van de democratie is veranderd. Volgens Manin hebben er *metamorphoses of representative government* plaatsgevonden. Hij schrijft dat er in de laatste twee eeuwen van representatieve politiek significante veranderingen hebben plaatsgevonden. Volgens de auteur moeten we dan denken aan de uitbreiding van het kiesrecht. Deze verandering in *wie* er kon stemmen bracht ook een verandering teweeg in *op wie* men kon stemmen. Manin stelt dat er met deze verandering een nieuwe vorm van politieke representatie ontstond, namelijk die van een parlementair systeem waar notabelen het voor het zeggen hadden naar een massapartijensysteem waar politieke partijen de dienst uit maakten. Later, in de jaren 1960-1970 veranderde dit massapartijensysteem door de opkomst van het medium televisie volgens Manin in een toeschouwersdemocratie. Volgens Manin aanschouwen de burgers de politiek, waarbij ze zich steeds meer richten op het persoonlijke aspect van de politicus.²⁶

Meer recent verscheen het werk, *The Representative Claim*, van de Australische politicoloog Michael Saward. In dit werk introduceert de auteur een nieuwe manier om politieke representatie te begrijpen. Hiervoor gebruikt Saward de term *representative claim*. Deze claims zijn volgens de auteur zeer verscheiden. Ze behelzen en impliceren verschillende groepen en individuen en laten zien dat representatie dynamisch en cruciaal voor het bedrijven van politiek is. Saward laat in zijn werk zien dat representatieve claims over grenzen heen worden gemaakt, en dat ze zelfs toepasbaar zijn op dieren. Een Nederlands voorbeeld hiervan is de Partij voor de Dieren die claimt de belangen te behartigen van dieren die zelf geen stem hebben. Volgens Saward is politieke representatie in veel landen en contexten aan verandering onderhevig. Hierdoor was er volgens hem een nieuwe

²¹ Rosanvallon en Moyn (red.), *Democracy* 38.

²² Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (University of California 1967) 38-42.

²³ Pitkin, *Representation* 60-64.

²⁴ Ibidem 92-98.

²⁵ Ibidem 112-118.

²⁶ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997) 193-236.

manier nodig om te kunnen vatten wat politieke representatie behelst. ²⁷

Wat opvalt aan het werk van Saward is dat hij zich afzet tegen het eerdere werk van Hanna Pitkin. Hij stelt dat doordat de theorie van Pitkin zo breed gedragen werd er tot de late jaren 1990 vrijwel geen kritiek op haar werk kwam. Een voorbeeld van kritiek op de theorie van Pitkin is dat het een te grote rol geeft aan verkiezingen bij representatie. Hoewel verkiezingen belangrijk zijn is volgens Saward taal belangrijker in politieke representatie. Andere kritiek die Saward heeft op het werk van Pitkin is dat zij zich teveel richt op klassieke auteurs zoals Hobbes, Burke en Rousseau, en dat ze zich teveel richt op representatie in nationale parlementen. Volgens Saward is het meer van belang om te onderzoeken wat representatie doet, dan te beschrijven wat representatie is, en laat representatie zich niet vatten in enkele vormen of typen. ²⁸

De representatieve claim van Saward behelst vijf elementen van representatie. Hij maakt een onderscheid tussen de maker van de claim, het subject, het object, de referent en het publiek. Door representatie op deze manier te classificeren tracht Saward te laten zien dat er verschillende eigenaardigheden van politieke representatie zijn. ²⁹

Wanneer we kijken naar het onderzoek naar representatie is te zien dat dit onderzoek recent een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Voor lange tijd werd de theorie van Pitkin breed gedragen. De kritiek op haar werk bestaat vooral uit het gegeven dat zij zich richt op slechts een aspect van representatie, namelijk representatie in het parlement. Voor dit werk is het echter niet relevant om te kijken naar de andere vormen van representatie die aanwezig zijn in de samenleving, aangezien dit werk specifiek kijkt naar representatie in het Europees parlement. De methode van Saward is niet enkel van toepassing op extraparlamentaire casussen maar worden representatieve claims ook binnen de context van het parlement gemaakt. De kritiek van Saward op Pitkin is wellicht nuttig binnen dit onderzoek. Het zou kunnen zijn dat men van mening was dat wanneer werd voldaan aan het vereiste van formalistische representatie, dat er vanzelf legitimatie zou ontstaan.

Deze auteurs laten allen zien dat er op meerdere manieren naar politieke representatie kan worden gekeken, en dat het onderzoek hiernaar aan verandering onderhevig is. De representatieve claim die gemaakt wordt door politici kan soms concurreren met een andere claim. Het is te verwachten dat wanneer bijvoorbeeld het Europees Parlement claimt de Europese burger te representeren, dit concurreert met de claim van de nationale parlementen; de Europese burgers zijn namelijk ook burgers van de natiestaat.

HOOFDVRAAG EN METHODE

De lacune die bestaat in het onderzoek naar politieke representatie in het Europees parlementair proces over de eerste verkiezingen van het Europees Parlement zal behandeld worden in de hoofdvraag van dit werk. De hoofdvraag van dit werk luidt: *welke verschillende ideeën over politieke representatie komen naar voren in het Europees parlementair debat over de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door middel van rechtstreekse verkiezingen van 1976?*

Doormiddel van de ontwikkelingen in het onderzoek naar representatie, en dan met name de methode van Saward om representatieve claims bloot te leggen, gecombineerd met zijn kritiek op Pitkin's formalistische representatiedimensie, kan er nieuw licht op deze casus worden gescheden. Door met een andere insteek naar andere bronnen uit die tijd te kijken kunnen er dan ook nieuwe, relevante conclusies aan het licht komen. Ook kan dit werk zo wellicht laten zien dat de parlementaire actoren weldegelijk een rol van betekenis hebben gespeeld in de totstandkoming van directe verkiezingen, ondanks dat auteurs zoals van Meurs e.a. de nadruk leggen op nationale actoren.

Discussie over democratie en het functioneren van de EU en het EP is zeer actueel. De vraag is echter of de kwesties waarnaar nu onderzoek gedaan wordt nieuw zijn, of dat men de afgelopen veertig jaar voortdurend

²⁷ Michael Saward, *The Representative Claim* (Oxford 2010) 1.

²⁸ Saward, *Representative Claim* 2-4.

²⁹ Ibidem 5-6.

dezelfde kwesties aanhaalt. De eerste verkiezingen van het Europees Parlement in 1979 worden, zoals Costa ook betoogt, te veel voor lief genomen. Het wordt te veel gezien als een logisch gestroomlijnd proces dat als het ware natuurlijk voortkwam. Dit werk zal een andere kant van dit proces belichten, namelijk de discussie die binnen de verschillende niveaus van het EP plaatsvond, om zo te laten zien dat het niet per se een logisch en natuurlijk proces was, maar juist een uitzonderlijk proces dat onderhevig was aan flinke discussie. Derhalve is dit werk relevant, omdat het nieuw onderzoek naar democratie en representatie samenbrengt met een casus en bronnenmateriaal waar dit tot op heden niet is toegepast. Het doel van dit werk is om de verschillende begrippen van politieke representatie, die aanwezig waren in het proces naar de akte tot directe verkiezingen van 1976, bloot te leggen. Hiervoor zal er gekeken worden naar bronnen waar deze akte uit voort kwam. Het bronnenmateriaal bestaat uit notulen, beleidsdocumenten, handelingen, moties en brieven van verscheidene Europese parlamentscommissies, EU-organen, Europartijen en de voorzitter van het EP. De hoofdvraag: *welke verschillende ideeën over politieke representatie komen naar voren in het Europees parlementair debat over de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door middel van rechtstreekse verkiezingen van 1976*, zal worden beantwoord aan de hand van verschillende hete hangijzers binnen het Europees parlementaire proces achter de totstandkoming van de akte. Wanneer men kijkt naar bovenstaande bronnen vallen drie kwesties op. Een van deze kwesties was het vraagstuk over het dubbelmandaat, mocht men parlementariër zijn in zowel het EP als in het nationaal parlement? Een andere kwestie was; wat is de verhouding tussen het nationaal en het supranationale parlement? De derde en laatste kwestie was; welk electoraal systeem dient er gebruikt te gaan worden? Deze kwesties zullen getoetst worden aan het bronnenmateriaal om vervolgens de hoofdvraag te beantwoorden.

De methode die in dit werk gebruikt zal worden bestaat uit een combinatie van de theorieën van Pitkin en Saward. Er zal gekeken worden naar het formele aspect van representatie zoals weergegeven door Pitkin, waarin representatie voortkomt uit verkiezingen. De formele representatiewijze behelst ook een legitimiteitsaspect, namelijk de legitimiteitsclaim die voortvloeit uit verkiezingen. De legitimiteit van een gekozen vertegenwoordiger berust namelijk op verkiezingen, wat betwist werd door Saward. Het zou eventueel mogelijk kunnen zijn dat de nadruk op de formalistische dimensie van representatie te groot was, waardoor er een gebrek aan legitimiteit, of een democratisch tekort is ontstaan. Ook zal er gekeken worden naar wie er gerepresenteerd moet worden door wie, en dus wie de representatieve claim maken en op wie de representatieve claims een beroep doen. Is dat het volledige Europese volk, of slechts het volk van de eigen lidstaat en concurreert het EP op deze wijze met de nationale parlementen? De kwesties van het dubbelmandaat, de verhouding tussen het nationale en supranationale parlement en het electoraal systeem leggen elk op hun manier bloot hoe er in het Europees parlementaire proces van de totstandkoming van de akte van 1976 werd gedacht over politieke representatie.

Om het Europees parlementaire proces te onderzoeken en af te bakenen, is de keuze gemaakt om enkel Europees parlementaire bronnen te raadplegen. Wanneer het correspondentie betreft, gaat het derhalve om correspondentie die gericht is op, of geadresseerd aan het Europees Parlement. Daarnaast ligt de nadruk op de Europese parlementaire commissies en de handelingen van het EP. Op deze manier is het 'Europese' gedeelte van het proces afgebakend.

2: DE ONTWIKKELING TOT 1974

7-11 MEI, 1948: HET CONGRES VAN EUROPA IN DEN HAAG

De politicoloog Edward Whitfield laat het proces beginnen bij Fernand Dehousse in 1960, die het eerste voorstel tot directe verkiezingen opstelde. Uiteindelijk komt Whitfield tot de conclusie dat het voorstel van Dehousse weinig effect had totdat men stappen zette naar een federaal Europa in de jaren 1970. Doordat men in Europa lang niet over de kwestie van directe verkiezingen had gesproken, moest het voorstel voor directe verkiezingen aangepast worden. Hierdoor had volgens Whitfield de uiteindelijke akte tot directe verkiezingen uit 1976 weinig gemeen met het voorstel van Dehousse van 1960.³⁰ Echter wanneer men kritisch kijkt naar het werk van Whitfield kan men beargumenteren dat het proces al eerder begon, in 1948 op het congres van Europa in Den Haag en dat de basis van de akte van 1976 lijkt op het voorstel van Dehousse van 1960.

Men zou kunnen beargumenteren dat dit congres het eerste federale moment in de Europese integratiegeschiedenis was. Op dit congres werden er vele voorstellen voor de toekomst van Europa bediscussieerd. Een van deze voorstellen was een voorstel tot een Europese Vergadering³¹ die direct verkozen werd door haar burgers. Het voorstel werd gesteund door twee federalisten; de Italiaanse politicus Altiero Spinelli en de Nederlandse politicus Hendrik Brugmans. Zij stelden dat de legitimiteit van Europese integratie een fundamentele kwestie was.³² Er kon destijds echter geen consensus over deze kwestie bereikt worden. Later, in 1951, werd de mogelijkheid om tot directe verkiezingen van een Europese Vergadering te komen opgenomen in het verdrag van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS). In artikel 21 van dit verdrag stond:

“De Vergadering is samengesteld uit afgevaardigden, die de Parlementen uit hun midden één keer per jaar aanwijzen of die door rechtstreekse algemene verkiezingen worden aangewezen, overeenkomstig de door iedere Hoge Verdragsluitende Partij vastgestelde procedure.”³³

Hieruit blijkt dat de mogelijkheid tot directe verkiezingen opgenomen was, hoewel de parlementen ook afgevaardigden konden aanwijzen waardoor het dubbelmandaat zou blijven bestaan.

De leden van de Vergadering begonnen volgens Costa voor hun eerste bijeenkomst te werken aan de mogelijkheid om directe verkiezingen op Europees niveau te bewerkstelligen. Op 10 maart 1952 werd een Ad Hoc vergadering opgericht om een voorstel voor een nieuwe politieke gemeenschap op te stellen binnen het kader van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG). Hoewel het werk van deze Ad Hoc vergadering werd stopgezet nadat het EDG-verdrag in 1954 werd afgewezen, werd er hier voor het eerst gekeken naar de mogelijkheid om algemeen Europees kiesrecht te creëren.³⁴

Het doel van directe Europese verkiezingen werd herhaald in het verdrag van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van 1957. Nadat dit verdrag in werking kwam werd er een werkgroep voor Europese verkiezingen opgericht. In 1960 stemde de Vergadering in met het rapport van de Belg Fernand Dehousse voor de organisatie van directe Europese verkiezingen. In dit rapport kwamen meerdere problemen aan het licht zoals de electorale procedure, de banden met de nationale parlementen en het aantal parlamentsleden. Volgens Costa

³⁰Edward Whitfield, ‘40th Anniversary of the 1976 Act on Direct Elections to the European Parliament’ *European Parliamentary Research Service* (2016) 4-6.

³¹ Voor 1962 werd er gesproken van een Europese Vergadering, later werd dit het Europees Parlement genoemd. Dit werk zal dit veranderende begrip in acht nemen; vóór 1962 zal er gerefereerd worden naar een Europese Vergadering (EV) of vergadering, na 1962 zal de term Europees Parlement (EP) gebruikt worden.

³² Donnatella Viola (red), *Routledge handbook of European elections* (Routledge 2015) 4.

³³ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (Parijs 1951), artikel 21.

³⁴ Costa, ‘History of European electoral reform’ 13-14.

ondervond het rapport van Dehousse een grote mate van steun in de Vergadering aangezien er maar weinig leden tegen directe verkiezingen waren.³⁵ Men was het echter wel oneens over of de verkiezingen ook moesten leiden tot meer bevoegdheden voor de Vergadering.

Het rapport kwam met een voorstel om de het aantal zetels in de Vergadering te verdriedubbelen. De leden zouden dan verkozen moeten worden door algemeen kiesrecht voor een termijn van vijf jaar. Er zou een overbruggingsperiode komen waarin een derde van de leden nog steeds aangewezen werden door hun eigen parlement. In die periode moesten de lidstaten zelf een electoraal systeem kiezen, waarna de Vergadering een algemeen systeem zou kiezen.³⁶

Costa stelt dat de werkgroep van Dehousse nooit naar verkiezingsproblemen heeft gekeken vanuit een academisch of abstract standpunt. Dit kwam volgens hem omdat de werkgroep bestond uit politici die zich voornamelijk bezighielden met de politieke realiteit en efficiëntie. Hierdoor heeft de Vergadering dus ook nooit het principe van directe verkiezingen vanuit een theoretisch of filosofisch standpunt gelegitimeerd. Er was volgens Costa geen discussie over de betekenis van representatie of de betekenis van 'Europees Volk'. De vergadering beargumenteerde slechts dat het proces van Europese eenwording niet kon slagen zonder de steun van de bevolking, waardoor directe verkiezingen noodzakelijk waren.³⁷ Deze begrippen die voor academici problemen opleveren, hadden en hebben in alle lidstaten een andere lading. Zelfs binnen de bevolking van een lidstaat kunnen meerdere betekenissen van begrippen als 'representatieve democratie', 'algemeen belang' en 'het volk' bestaan. Hier hielden de leden van de werkgroep van Dehousse dus geen rekening mee.

De kwestie van directe verkiezingen stond ook in verband tot de kwestie van de macht van de Vergadering. In het rapport van Dehousse kwam naar voren dat de verkiezingen zouden leiden tot een grotere mate van legitimiteit en kracht voor de Vergadering, waaruit het politieke macht zou kunnen afleiden.³⁸ Er bestond echter geen consensus over de machtskwestie voor de Vergadering, waardoor de werkgroep de directe verkiezingen poneerde als een manier om te beginnen met het vergroten van de macht van de Vergadering, zonder daar expliciet formele toezeggingen voor te doen.

Een ander fundamenteel probleem was de mate van uniformiteit van de electorale procedure. De werkgroep van Dehousse omzeilde dit door te stellen dat een uniforme procedure niet per se gelijk was aan een uniform electoraal systeem. Hoewel er veel steun in de Vergadering was voor deze hervorming lukte het niet om deze ook aan te nemen. Vijf lidstaten wilden doorgaan met het voorstel van Dehousse, maar de Franse overheid was het hier niet mee eens. Dit kwam door het aantreden van Charles De Gaulle als president van Frankrijk in 1958, die geen voorstander was van een federaal Europa, maar voorstander was van een intergouvernementele aanpak van Europese integratie.³⁹ Door de starre houding van De Gaulle richtte de Vergadering zich op andere kwesties. De directe verkiezing werd wel besproken, maar kwam wel op een zijspoor terecht.

Dat De Gaulle een grote invloed had op het uitstellen van het plan tot directe verkiezingen blijkt ook uit wat er gebeurde na zijn aftreden in 1969. Na deze gebeurtenis wilden de federalisten de Europese integratie verdiepen en verbreden. In 1969 bij de Europese top in Den Haag werd de kwestie van directe verkiezingen dan ook weer besproken en werd afgesproken dat deze kwestie zou worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Ook werd op deze top besloten tot oprichting van een werkgroep 'ter vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement' die werd voorgezeten door de Franse politicus George Vedel.⁴⁰

³⁵ Costa, 'History of European electoral reform', 14.

³⁶ Franco Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament (June 1979)' *CARDOC Journals* 4 (2009) 18.

³⁷ Costa, 'History of European electoral reform' 15.

³⁸ Fernand Dehousse, 'Rapport général de Fernand Dehousse, membre de l'Assemblée parlementaire européenne' *CVCE* (30 april 1960) artikel 28. Dit artikel luidt als volgt: "*Les élections libres sont la pierre de touche de ce système. Encore faut-il que les élections fassent prévaloir sous une forme ou sous une autre la volonté exprimée par le corps électoral. On arrive ainsi au cœur des problèmes posés par les élections européennes. Quels sens vont avoir ces dernières? Quels seront les pouvoirs de l'Assemblée qui en sera issue? La position du groupe de travail est très nette. Les liens entre l'élection et les pouvoirs de l'Assemblée sont trop évidents pour que ce soit la peine de les souligner. Si l'élection a un sens, c'est bien celui de donner à l'Assemblée, par l'investiture directe, une légitimité et une force desquelles elle tirera un pouvoir politique.*"

³⁹ Costa, 'History of European electoral reform' 16.

⁴⁰ *Ibidem* 16-17.

Het rapport wat hieruit volgde bevestigde de strategie van Dehousse. Het doel was om zo snel mogelijk tot directe verkiezingen te komen, in eerste instantie doormiddel van verschillende nationale verkiezingen, om vervolgens tot een universeel kiessysteem te komen. De Nederlandse PVDA-politicus en vierde voorzitter van de Europese Commissie Sicco Mansholt, was het ermee eens dat het Europees Parlement meer bevoegdheden nodig had. Het EP kreeg dan ook budgetrecht onder de nieuwe verdragen van 1970 en 1975. Echter had het nog steeds niets te zeggen over het te voeren beleid in de Europese Gemeenschap.⁴¹

De leden van het EP waren het hier niet mee eens en stelden dat zij meer democratische legitimiteit nodig hadden om te kunnen meebeslissen over Europees beleid. Costa plaatst de kanttekening dat de notie van 'democratische legitimiteit' of 'representatieve legitimiteit' op Europees niveau betwist worden. Deze begrippen kunnen gezien worden als een voorbeeld van Gallie's '*essentially contested concepts*'. De federalisten vonden dat de directe verkiezing van het EP zou moeten leiden tot de toename van formele bevoegdheden van het EP. De intergouvernementalisten stelden juist dat de hervorming van het kiesstelsel geen invloed mocht hebben op de bevoegdheden van het EP, aangezien dan ook de verdragen aangepast moesten worden.⁴²

In het begin van de jaren 1970 werden er verschillende wetsvoorstellen over directe Europese verkiezingen besproken in de nationale parlementen van verschillende lidstaten. Het was alleen lastig om deze voorstellen in te voeren, omdat de Europese verdragen spraken van een uniforme procedure. Hoewel er voortgang werd geboekt kwam er wederom een Franse president aan de macht die het proces tot directe verkiezingen wist te frustreren. President George Pompidou volgde de lijn van De Gaulle en stelde dat de oprichting van een 'echt' EP zou leiden tot een 'echte' Europese regering. Zijn opvolger, Valéry Giscard d'Estaing, deelde deze zorgen niet. Nadat de politieke kopstukken van de befaamde Frans-Duitse as in 1974 wisselden kwam de kwestie van directe verkiezingen op de kaart te staan in Europa. De nieuwe Duitse Bondskanselier Helmut Schmidt en nieuwe Franse President Valéry Giscard d'Estaing konden het goed met elkaar vinden en besloten om deze goede relatie te gebruiken om de Europese integratie weer op gang te brengen, en dus ook tot een directe verkiezing van het EP te komen.⁴³

Uit de ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap tot 1974 blijkt hoe afhankelijk de Europese integratie was van de nationale kopstukken. Hoewel er al vanaf het begin van 'Europa' een voorstel lag om een parlement te creëren met directe verkiezingen, kwam er de 26 jaar van 1948 tot 1974 weinig van terecht. Telkens wanneer er voortgang werd geboekt werd het proces gefrustreerd door nationale kopstukken, met een bijzondere rol voor de Franse presidenten De Gaulle en Pompidou. Mede hierdoor kwam de discussie over directe verkiezingen niet echt op gang, en bleef zij beperkt tot de politieke realiteit. Concepten als representatie en democratie werden als natuurlijk beschouwd in de politieke realiteit. De werken van Gallie en Pitkin, die ook in deze periode werden geschreven, lieten echter zien dat deze concepten niet zonder meer een enkele duiding hadden. Er vond in deze periode dus op wetenschappelijk gebied weldegelijk discussie plaats over onder andere representatie, maar dit kwam niet naar voren binnen de Europese Vergadering of het Europees Parlement.

Het was in 1974 dan ook noodzakelijk om het plan van Dehousse te herzien. In de jaren na 1960 was er namelijk veel veranderd in het denken over representatie en democratie in de lidstaten van de Europese Gemeenschap. Na 1960 kwam er namelijk in heel Europa een democratiseringsgolf op gang, waardoor er democratische processen werden doorgevoerd in allerlei organen zoals universiteiten en bedrijven.

In de komende hoofdstukken zal er uitgebreid aandacht worden besteed aan het nieuwe voorstel voor directe verkiezingen van het Europees Parlement. Deze kant van het verhaal richt zich voornamelijk op nationale leiders. Nadat zij vanuit de lidstaten de weg voor directe verkiezingen van het EP vrij hadden gemaakt, was het EP zelf aan zet. Zoals te zien in het eerdere hoofdstuk, houdt de meeste geschiedschrijving hier op. Het parlement zou namelijk eensgezind zijn. Uit de volgende hoofdstukken zal het tegendeel blijken.

⁴¹ Costa, 'History of European electoral reform', 17.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem 18-19.

3: DE BRONNEN I: DUBBELMANDAAT

3 APRIL 1974

De tijd was eindelijk rijp om het plan van Dehousse uit 1960 van een nieuw, modern jasje te voorzien. Hiertoe had de *Political Affairs Committee* (PAC), onder leiding van PVDA-lid Schelto Patijn, het startsein gegeven middels het publiceren van een verkenning van hoe directe verkiezingen van het EP eruit zouden moeten komen te zien. Nadat de PAC op 4 maart 1974 aan Patijn had gevraagd de bevindingen van de commissie op schrift te zetten, volgde het rapport een maand later. In het voorwoord van dit rapport maakte Patijn een aantal zaken kenbaar. Zo gaf hij aan dat om het project te laten slagen er een niet-dogmatische aanpak nodig is. Patijn stelde verder dat het essentieel was om hoogte te nemen van de positie van de verschillende lidstaten, aangezien hij van mening was dat zonder brede parlementaire steun en nationale ondersteuning de directe verkiezing van het EP nooit mogelijk zou zijn. ⁴⁴

De kwestie waar dit hoofdstuk zich op richt is de discussie over het dubbelmandaat. Het dubbelmandaat hield in dat parlementariërs tegelijkertijd zitting hadden in twee representatieve organen. Voor het EP hield dit in dat parlementariërs zitting hadden in zowel het EP als in hun nationale parlement. In de tijd dat het EP nog niet direct verkozen werd, bestond de democratische legitimatie van de euro-parlementariërs uit het feit dat zij gekozen waren voor hun nationaal parlement. Op die manier belichaamde het EP dus een pluraliteit aan nationale parlementen. De zetels werden ongeveer naar rato verdeeld onder de lidstaten, waarna de nationale partijen uit hun midden vertegenwoordigers naar Brussel stuurden.

Dit dubbelmandaat bood duidelijke voordelen. Zo was men verzekerd van steun van de nationale parlementen wanneer het EP ergens mee instemde. Ook was het een manier voor nationale partijen om een oogje in het zeil te houden te Brussel. Kwesties konden snel afgestemd worden binnen de partij en vertegenwoordigers waren bekend bij de kiezers in hun thuisland. Echter had het dubbelmandaat ook haar keerzijden. Met een vertegenwoordiging van nationale parlementen kon het EP natuurlijk nooit echt *Europees* zijn. Discussies die gevoerd zouden worden zouden gaan over *nationale* kwesties in een *Europees* verband, in plaats van daadwerkelijk Europese discussies te voeren. Dit is ook wat de auteurs Voerman en van Rooyen opmerkten over het EP. ⁴⁵

De discussie over het dubbelmandaat werd in het Europees parlementaire proces naar de eerste Europese verkiezingen gevoerd op verschillende niveaus. Voor dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen de niveaus waarbinnen de discussie plaatsvond. In dit hoofdstuk worden de PAC, het Franse parlement, het *Directorate General for Research and Documentation*, de *Legal Affairs Committee* en het Europees Parlement behandeld.

Binnen het verkennende werk van de PAC werd de kwestie over het dubbelmandaat omschreven als: *“The question of the compatibility of the European and the national mandate.”*⁴⁶ De PAC merkte op dat het wellicht beter zou zijn om deze kwestie over te laten aan de nationale parlementen. Echter merkte zij wel een dilemma op aangaande de kwestie over het dubbelmandaat. De PAC onderschreef het belang van de institutionele banden met de nationale parlementen, maar tegelijkertijd merkte ze op dat de vertegenwoordigers verlost zouden moeten worden van de last van het dubbelmandaat. Het proces tot de directe verkiezingen bood de mogelijkheid om de kwestie over het dubbelmandaat voor eens en altijd op te lossen. Wanneer men zou besluiten tot een transitieperiode dan zou dat volgens de PAC enkel leiden tot het vertragen van een uiteindelijk oordeel over deze kwestie. Het verdrag van de EEG was echter duidelijk; de directe

⁴⁴ Political Affairs Committee, *Direct elections to the European Parliament: some working hypotheses*.

Rapporteur: Schelto Patijn (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0260, 1-5, aldaar 1.

⁴⁵ Van Rooyen en Voerman, 'The Role of European Political Parties to Broaden the European Union's Legitimacy' *Montesquieu instituut* (2010) 110-111.

⁴⁶ PAC, *Some working hypotheses* (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0260, 3.

verkiezing van alle vertegenwoordigers was vereist. ⁴⁷

In het licht hiervan voorzag de PAC een drietal oplossingen; men zou het dubbelmandaat kunnen verbieden, men zou het dubbelmandaat kunnen toestaan, of men kon het dubbelmandaat als vereiste stellen voor iedere Europarlementariër. Echter zag Patijn wel een technisch probleem wanneer het dubbelmandaat behouden zou blijven. Wanneer het dubbelmandaat behouden zou blijven dan zou het onduidelijk zijn wat er zou moeten gebeuren wanneer het nationale parlement ontbonden zou worden voordat het Europees parlement klaar was met haar termijn. ⁴⁸

In het prille begin van de PAC en de missie van Patijn om directe verkiezingen voor het EP te realiseren hield men zich dus direct bezig met representatieve vraagstukken. Wat opvalt is dat het op dit moment nog een vrij technische discussie was, wat onder andere blijkt uit de opmerkingen over de problemen wanneer het nationale parlement ontbonden zou worden. Hoewel de PAC haar best deed om alle opties op tafel te houden, blijkt uit haar opstelling dat zij geen voorstander was van het dubbelmandaat. De argumenten hiervoor waren onder andere dat een vertegenwoordiger het te druk zou hebben, waardoor er op het eerste oog weinig ideeën van politieke representatie in het verkenningsstuk van de PAC lijken te zitten. Wel kunnen we hieruit opmaken dat men zag dat er door tijdsgebrek geen adequate vertegenwoordiging zou kunnen plaatsvinden, bij het koppelen van een nationaal mandaat aan een Europees mandaat.

Dit gebrek aan adequate vertegenwoordiging was echter niet terug te vinden in het wetsvoorstel van de PAC. In de *Draft Convention* van 31 oktober 1974 was artikel 5 aan het dubbelmandaat gewijd:

“Membership of the European Parliament shall be compatible with membership of a Parliament of a Member State.”⁴⁹

Hieruit blijkt dat de PAC haar bezwaren tegen een dubbelmandaat niet uitte in haar voorstel voor de Europese kiesregeling. De PAC was dus niet volledig tegen een dubbelmandaat. Een maand eerder, toen de PAC een eventueel voorstel nog van argumentatie moest voorzien voor het EP blikte de PAC terug op het proces ten tijde van Dehousse in de jaren 1960. In die tijd was het volgens de PAC algemeen geaccepteerd dat banden met de nationale parlementen behouden dienden te worden. Dit was volgens hen niet veranderd, waardoor ze een voorstel tot een transitieperiode deden. In deze transitieperiode zou een derde van de Parlementsleden genomineerd blijven door hun nationale parlementen. De eindbeslissing zou volgens de PAC daarna moeten komen te liggen bij het EP. ⁵⁰

Volgens Patijn zou de kwestie aangaande directe verkiezingen apart moeten worden gezien van de meest geschikte wijze om banden te onderhouden met de nationale parlementen. Deze banden waren volgens Patijn ‘*unquestionable*’, net zoals de noodzaak van directe verkiezingen van het EP. Deze directe verkiezingen zouden het EP voorzien van een eigen kweekvijver van representanten en de legitimiteit van het EP zou dusdanig vergroot worden, zodat banden met nationale parlementen slechts significant bleven vanuit een functioneel aspect. ⁵¹

⁴⁷ PAC, *Some working hypotheses* (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0260, 3.

⁴⁸ Ibidem 4.

⁴⁹ Political Affairs Committee, *Draft Report on the submission of a new Convention on direct elections to the European Parliament*. Rapporteur: Schelto Patijn (31-10-1974) PE 37.881/I/rev., ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0386/74 0210, 7.

⁵⁰ Political Affairs Committee, *Part II: Draft Report on the submission of a new Convention on direct elections to the European Parliament*. Rapporteur: Schelto Patijn (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0220, 6.

⁵¹ PAC, *Part II: Draft Report* (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0220, 6.

In deze opstelling van de PAC en Patijn schuilt een duidelijke gedachte over politieke representatie. Wanneer een parlementair lichaam haar leden simpelweg aanwezig krijgt door andere parlementen, komt dit de eigen legitimiteit niet ten goede. De PAC was dus van mening dat input-legitimiteit niet overdraagbaar was. Het argument over de noodzaak tot banden met nationale parlementen werd door de PAC ontkracht. Het rapport leest:

“It is also conceivable that ties between a directly-elected European Parliament and national parliaments could be developed without having the same persons as members of both.”⁵²

Nadat de PAC een standpunt over dubbelmandaat had gevormd moest het de parlementen van de lidstaten consulteren. Deze parlementen hadden immers nog steeds een cruciale rol in het aanwijzen van parlementariërs voor het EP. De PAC begon deze consultatie in Parijs, waar zij onder andere sprak met Edgar Faure, de voorzitter van de *Assemblée Nationale* en Maurice Couve de Murville, oud-premier en destijds voorzitter van de commissie buitenlandse zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Faure was niet bij machte een oplossing voor de kwestie omtrent het dubbelmandaat te bedenken. Zijn collega Couve de Murville was meer uitgesproken. Hij stelde dat het van groot belang was om de incompatibiliteit van het dubbelmandaat vast te stellen. Volgens Couve de Murville was het onacceptabel dat diegenen die destijds gebruik maakte van het dubbelmandaat afwezig waren bij zijn commissie, onder het mom van Europese aangelegenheden. Daarnaast was het lastig genoeg om een burgermeesterschap te combineren met een andere politieke functie, laat staan twee parlementen tegelijk dienen. Oud-voorzitter van het EP, oud (interim) president van Frankrijk en destijds voorzitter van de Senaat, Alain Poher, was van mening dat de kwestie dubbelmandaat pas geslecht diende te worden na de eerste verkiezingen.⁵³ Patijn deed zijn Franse collega's nog een suggestie om het dubbelmandaat dragelijker te maken; hij stelde voor om het parlement in Straatsburg op te heffen en Brussel de permanente zetel van het EP te maken, waarop de Fransen niet reageerden.⁵⁴ David Millar, medewerker en later directeur van het *Directorate General for Research and Documentation*, schreef in reflectie op dit gesprek dat men moest proberen te voorkomen dat twee klassen van parlementsleden gecreëerd zouden worden; diegenen die enkel zitting namen in een nationaal parlement of het Europees parlement.⁵⁵⁵⁶

Nadat de PAC haar ideeën op papier had gezet moest de *Legal Affairs Committee* (LAC) er ook op reflecteren. Over het dubbelmandaat vroeg de LAC aan het eind van 1974 zich het volgende af:

“(..) does a link between the parliaments not involve a certain infringement of the sovereignty of the European parliament and thereby detract from the significance of direct universal suffrage within the meaning of Article 138(3) of the EEC Treaty?”⁵⁷

⁵² PAC, *Part II: Draft Report* (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220, 7.

⁵³ David Millar, 'Note to John P.S. Taylor on meetings held in Paris by Schelto Patijn on direct elections' *Directorate General for Research and Documentation* (05-11-1974), ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280, 1-2.

⁵⁴ Millar, 'Note to Taylor' ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280, 3.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Het *Directorate General for Research and Documentation* is later opgesplitst in de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) en het historisch archief van het EP in Luxemburg.

⁵⁷ Legal Affairs Committee, *Draft revised opinion of the Political Affairs Committee on the legal aspects of election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage*. Opgesteld door: Hans Lautenschlager (13-12-1974), PE 39.040/rev., ref. PEO AP RP/POLI. 1961 A0-0368/74 0025, 5-6.

De LAC was van mening dat op de lange termijn de onafhankelijkheid van de parlementariërs gewaarborgd moest zijn, en dat dit niet mogelijk was met een dubbelmandaat. Het dubbelmandaat had ook enkele juridische problemen; wat te doen bij een kandidaat wiens nationale mandaat is afgelopen maar wel nog zitting neemt in het EP? Het antwoord van de LAC hierop was helder, het nationale mandaat had geen juridische invloed op het Europese mandaat.⁵⁸ Er bestond dus ook op Europees niveau het idee van parlementsleden die hun werk konden doen zonder last of ruggespraak, wat een duidelijk idee van politieke representatie laat zien.

Tenslotte diende de kwestie over het dubbelmandaat nog besproken te worden in het EP zelf. Hier bleek het destijds nog actieve dubbelmandaat nuttig. Tijdens de zitting van 15 september 1976 sprak Patijn de zaal toe. Hij riep de EP-leden op tot het waar nodig aansporen van de eigen nationale parlementen om akkoord te gaan met de voorgestelde wetswijziging om directe verkiezingen mogelijk te maken. In zijn roep om de verkiezingen, zoals afgesproken, te laten plaatsvinden in 1978 maakte Patijn tevens een representatieve claim. Hij beriep zich op *“The people of Europe”* die volgens hem uitkeken naar de komende Europese verkiezingen.⁵⁹ Deze claim is opmerkelijk, omdat het wetsvoorstel ervoor zorgde dat men langs nationale kaders zou stemmen. Hierdoor was er dus geen sprake van een Europees electoraat, maar eerder een aantal nationale electoraten. Uit Patijns toespraak in het EP wordt duidelijk dat hij van mening was dat het EP een vertegenwoordiging van Europese burgers was en niet van nationale partijen in een supranationaal parlement.

Na Patijn nam de socialistische Brit Kenneth Stewart het woord. Stewart sprak zijn genoegen uit met het feit dat het dubbelmandaat na de verkiezingen niet langer verplicht zou zijn. Eindelijk zouden parlementariërs verlost worden van de zware last die het dubbelmandaat met zich mee bracht. Hierdoor hadden ze volgens Stewart meer tijd om het Europese electoraat op een goede manier te kunnen dienen. Hij sprak:

“We shall bring into European public life people who will give their whole attention to the Parliament.”⁶⁰

De discussie over het dubbelmandaat in het Europees parlementaire proces brengt een aantal interessante opvattingen over politieke representatie aan het licht. Hoewel het een hoofdzakelijk technisch proces was, zijn dergelijke opvattingen tussen de regels door te vinden. Een veelgehoord argument tijdens dit proces was dat een volksvertegenwoordiger niet genoeg tijd had om zitting te nemen in meerdere parlementen. Ook komt naar voren dat wanneer leden worden aangewezen voor een parlement, in plaats van verkozen te worden, dat dit ten koste gaat van de legitimiteit. Een aangewezen parlement mistte volgens de actoren de legitimiteit die een verkozen parlement wel had. Tenslotte laat de manier waarop de LAC naar het dubbelmandaat kijkt zien dat een dubbelmandaat het verbod op last en ruggespraak in de weg zou kunnen staan. De soevereiniteit van het Europese Parlement zou zelfs in het geding komen wanneer het dubbelmandaat zou blijven bestaan. Uiteindelijk werd de kwestie van het dubbelmandaat niet beslecht in dit proces, er werd gekozen voor een transitieperiode. Na deze periode zou het (gedeeltelijk) verkozen EP zich buigen over de kwestie. Dit werd echter pas beslecht in 2003, toen het dubbelmandaat werd afgeschaft.⁶¹

⁵⁸ LAC, *on the legal aspects of election* PE 39.040/rev., ref. PEO AP RP/POLI. 1961 A0-0368/74 0025, 6.

⁵⁹ Debates of the European Parliament, sitting of 15 September 1976, election of Parliament by universal suffrage, ref. PEO AP DE/1976 DE19760915-04 9900, 82-83.

⁶⁰ EP, sitting of 15 September 1976, ref. PEO AP DE/1976 DE19760915-04 9900, 84.

⁶¹ Montesquieu Institute, ‘Dubbelmandaat Europees en nationaal parlement’, https://www.montesquieu-institute.eu/id/vjkjfbqzl3yj/dubbelmandaat_europees_en_nationaal (geraadpleegd 01-03-2019).

4: DE BRONNEN II: SUPRANATIONAAL VERSUS NATIONAAL

WELKE IDEEËN VAN POLITIEKE REPRESENTATIE BRENGT DEZE DISCUSSIE AAN HET LICHT?

Met Sawards representatieve claim in het achterhoofd is het interessant om te kijken naar de spanning die in het oog springt wanneer we de verhouding tussen het supranationale EP en de nationale parlementen bekijken. Het supranationale EP bestond voor het proces, zoals te zien in de vorige hoofdstukken, volledig uit nationale parlementariërs. Wanneer een EP direct verkozen zou worden door een Europees, dan wel nationaal electoraat, zou het kunnen zijn dat het supranationale parlement zijn representatieve claim op hetzelfde electoraat zou leggen als het nationale parlement. Beide instituties zouden dan voor ‘de burger’ spreken. In het kader van onderzoek naar politieke representatiegedachten is het dus interessant en noodzakelijk om te kijken hoe er werd omgegaan met deze in feite concurrerende claims bij directe verkiezingen van het EP.

In het werk van de PAC waarin zij een aantal werkhypothese opstelt zijn de overwegingen te zien waaraan het direct verkozen parlement in ieder geval zou moeten voldoen. Er moest ten eerste sprake zijn van adequate representatie van alle volkeren in het parlement. Verder moest deze representatie een gebalanceerde weergave zijn van de burgers in de Europese Gemeenschap, wat inhield dat alle politieke groeperingen in de lidstaten vertegenwoordigd dienden te worden. Tenslotte moest er zo veel mogelijk rekening gehouden worden met nationale minderheden, ook zij dienden gerepresenteerd te worden.⁶² Wat opvalt is dat het nieuwe verkozen EP dus zoveel mogelijk de nationale *cleavages* moest spiegelen. Politieke verhoudingen op nationaal parlementair niveau moesten als het ware gespiegeld worden in het EP. In deze werkhypothese is het derhalve duidelijk dat het EP direct zou concurreren qua representatieve claim met het nationale parlement. Immers zouden de nationale parlementaire machtsverhoudingen in principe geëxtrapoleerd worden naar het supranationale niveau. In het wetsvoorstel tot directe verkiezingen werd hier op voortgeborduurd:

“The Council of the European Communities, resolved to take the freely expressed will of the peoples of the Member States of the European Communities as the basis of the mission entrusted to the European parliament; anxious to enhance the representative character of the European parliament (..) has drawn on the following provisions (..)”⁶³

Hoewel het hier lijkt alsof de Europese Raad deze mening had, was deze tekst geschreven door de PAC onder leiding van Patijn. De Raad zou in een later stadium akkoord moeten gaan met deze tekst. Hieruit blijken dus de representatiegedachten van de PAC en niet per se van de Raad. De vrij uitgedrukte wil van de volkeren van de lidstaten moest dus als grondslag dienen voor de legitimatie van het Europees Parlement. Wat hier opvalt is dat de tekst duidelijk spreekt van de volkeren van de lidstaten, in plaats van het Europese volk. Hieruit wordt eens te meer duidelijk dat het nieuwe verkozen parlement niet het Europese volk diende te representeren, maar de volkeren van de lidstaten. Dit is wat het EP uniek maakt, het is een representatie van verschillende onafhankelijke electoraten, in plaats van een representatie van een groot Europees electoraat.

Dit ontworpen primaat van de lidstaten blijkt ook uit de voorgestelde kiesregels; politieke partijen konden enkel worden opgericht in lidstaten zelf en niet in Brussel. Wel was men zich er enigszins van bewust dat een verkozen EP uiteindelijk meer macht zou moeten krijgen, wat wellicht ten koste zou gaan van de macht van de nationale parlementen. Om te voorkomen dat deze machtskwestie het proces zou frustreren stelde de PAC dat het uitbreiden van de bevoegdheden van het EP los zou staan met de kwestie van directe verkiezingen.⁶⁴

⁶² PAC, *some working hypotheses* (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0260, 3.

⁶³ PAC, *Draft Report*. (31-10-1974) PE 37.881/I/rev., ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0386/74 0210, 5-6.

⁶⁴ PAC, *Part II: Draft Report* (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0220, 3.

Echter was concurrentie met de nationale parlementen onontkomelijk. De vraag die zich voordeed was welke kiesrechten burgers van lidstaten zouden hebben in andere lidstaten van de Gemeenschap. Voor de PAC was dit een fundamentele kwestie die van belang was voor de legitimatie van het EP. Derhalve was het volgens PAC logisch dat deze kwestie zou worden aangepakt door een speciale parlementscommissie nadat de nieuwe wet zou worden aangenomen.⁶⁵ De concurrentie met het nationale parlement is hiermee glashelder; niet zij, maar het EP zou een oplossing gaan bedenken voor deze burgers. Hiermee is duidelijk dat de representatieve claim van het EP op dezelfde groep mensen zou komen te liggen, en er dus sprake was van een concurrerende claim.

Toen de Patijn langs de lidstaten ging om steun te verwerven voor zijn propositie bleef deze concurrerende representatieve claim niet onopgemerkt. In een gesprek met de Britse *Labour* delegatie merkten de Britse heren op dat wanneer de Europese verkiezingen apart gehouden zouden worden van nationale verkiezingen, een ‘*mid-term anti-government*’ gevoel in het VK de overhand zou krijgen bij de Europese verkiezingen.⁶⁶ De Britten zeiden hierover:

“The European Parliament would therefore be able to influence the UK Government’s internal policies, as a majority of anti-government MPs would be elected to the European Parliament from Britain.”⁶⁷

Het EP zou op die wijze dus de binnenlandse aangelegenheden van het VK beïnvloeden. Patijn verzekerde de heren echter dat het EP onder het verdrag van Rome geen macht had om het interne beleid van de Britse regering te beïnvloeden.⁶⁸ De Britse parlementsleden waren niet helemaal gerustgesteld. Een van hen merkte op dat directe verkiezingen van het EP enkel gerechtvaardigd zouden zijn wanneer het EP een machtsstrijd aan zou gaan met de andere instellingen in de Gemeenschap, in plaats van deze strijd aan te gaan met de nationale parlementen. Hiertoe antwoordde Patijn dat het EP enkel machtsuitbreiding zocht om tegenwicht te kunnen bieden aan de Raad en de Commissie.⁶⁹

De PAC ging in een (destijds) geheime notitie verder met het uitkristalliseren van het plan. Uit gesprekken met onder andere de Britse delegatie en de Europese Raad was gebleken dat niet iedereen vond dat het EP haar macht mocht uitbreiden. Over het instemmingsrecht van het EP schreef de PAC:

“Not all delegations seem to be in favour of this right of approval, even though it would appear particularly obvious that Parliament should have this right in a matter that directly concern Parliament. (..) The alternatives (..) ignore Parliament’s interest in an independent right of proposal or leave the Council with too far-reaching a right of decision.”⁷⁰

Hieruit blijkt dat de PAC zich niet enkel bewust was van de concurrentiestrijd met de nationale parlementen, maar ook de concurrentiestrijd met de andere Europese instellingen, en dan met name de Raad. In feite maakt het voor de concurrerende claim niet veel uit of het EP concurreerde met de Raad of de nationale parlementen, aangezien de nationale regeringen gevormd werden uit de nationale parlementen. Deze nationale regeringen vormden samen de Raad. Een uitbreiding van macht van het EP zou dus altijd ten koste gaan van de machtspositie

⁶⁵ PAC, *Part II: Draft Report* (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220, 11.

⁶⁶ David Millar, ‘Note of meeting of Labour members of UK delegation with Schelto Patijn *Directorate General for Research and Documentation* (20-10-1975) ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280, 1.

⁶⁷ Millar, ‘Labour members of UK delegation’ (20-10-1975) ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280, 1.

⁶⁸ *Ibidem* 2.

⁶⁹ *Ibidem* 3-4.

⁷⁰ Political Affairs Committee, *Note on the state of work in the Council on the introduction of elections to the European Parliament by direct universal suffrage*. Rapporteur: Schelto Patijn (29-10-1975) PE 42.455, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0240, 4.

van de lidstaten, linksom of rechtsom.

De Britse conservatief en Europarlementariër Lord Gladwyn sprak zich in het EP uit over de eventuele machtsuitbreiding van het EP. Hij was van mening dat wanneer het EP direct verkozen zou worden politieke druk zich zou opbouwen om de macht van het EP uit te breiden. Deze machtsuitbreiding zou gepaard moeten gaan met instemming van de negen nationale parlementen, die overtuigd zouden moeten worden door de Europarlementariërs van de noodzaak tot machtsuitbreiding. Nationale parlementen konden immers niet opboksen tegen de andere Europese instellingen zoals het EP dat wel kon. Gladwyn had een duidelijk idee van wie het EP moest representeren. Hij was van mening dat hoewel alle regio's van de lidstaten vertegenwoordigd moesten zijn in een gekozen EP, dat dit moest geschieden via de soevereine lidstaten, en niet op regionale basis. Hiermee doelde hij waarschijnlijk op de situatie in het VK, met de situatie in onder andere Schotland en Wales in het achterhoofd. Een regio zou volgens Gladwyn nooit speciale representatie kunnen claimen.⁷¹ Hieruit blijkt eens te meer dat de representatieve claim van het verkozen EP zou komen te liggen op de volkeren van de lidstaten.

In een later debat sprak de Britse socialist Stewart zich uit over een eventuele machtsuitbreiding. Voor Stewart was het overduidelijk dat een nieuw verkozen EP meer macht zou eisen en krijgen. Ministers van nationale regeringen zouden door het EP ondervraagd kunnen worden. Stewart was van mening dat de machtsuitbreiding niet ten koste zou gaan van de nationale parlementen, omdat deze ook al vertegenwoordigd waren in andere Gemeenschapsinstellingen. De machtsuitbreiding van het EP zou volgens Stewart ten koste gaan van de macht van de Europese Raad en de Commissie. Voor Stewart was dit een noodzakelijke stap in de richting van het vergroten van het democratische gehalte.⁷²

De Franse liberale Europarlementariër Durieux voorzag een tegenreactie van de lidstaten wanneer het EP zijn macht zou uitbreiden. Hij sprak in het EP:

“We are going to witness some rearguard actions, you can be sure of that, and old arguments will be trotted out again: the sacrifice of national sovereignty, a semblance of democracy, and so on.”⁷³

Volgens Durieux moest de EU in de toekomst gebaseerd worden op een democratisch systeem, op de verlichte participatie van de Europese burger. Deze basis hield ook in dat deze burgers geïnformeerd moesten blijven en dat het parlement een goed begrip had van de *'hopes and aspirations'* van deze burgers. De komende verkiezingen zouden absoluut geen beginpunt vormen voor de totale erosie van nationale macht ten bevordering van een gecentraliseerde Gemeenschap volgens Durieux. Wanneer men dit zou betogen, dan zou men voorbijgaan aan de nationale instituties die in iedere lidstaat bestonden, en die hun bestaan zeker kenbaar zouden maken aan het EP.⁷⁴

De Brit en Europarlementariër namens Labour, William Hamilton, was van mening dat men te hard van stapel liep met de roep om machtsuitbreiding. Hij stelde dat zij als Europeanen in het EP heel graag een democratisch verkozen vergadering wilden omdat zij geloofden dat democratie inhield dat er een verkozen parlement was, dat zou antwoorden aan het volk. Hij sprak:

“We are here representing nobody as Europeans, and unless and until we are directly elected here we have no right to seek increased powers for this Assembly.”⁷⁵

⁷¹ Debates of the European Parliament, sitting of 16 June 1976, direct election of Parliament by universal suffrage, ref. PEO AP DE/1976 DE19760616-02 9900, 111.

⁷² EP, sitting of 15 September 1976, ref. PEO AP DE/1976 DE19760915-04 9900, 84.

⁷³ Ibidem 87.

⁷⁴ Ibidem 88.

⁷⁵ Ibidem 90.

Er klonk ook kritiek op het plan tot directe verkiezingen. Gwyneth Dunwoody, ook een Britse Labour Europarlementariër, zei zeer stellig dat directe verkiezingen niets uitmaakte voor het Europese volk. Ze sprak: *“They don’t give a damn!”*⁷⁶ Volgens Dunwoody werd de meerderheid van de burgers in Europa nauwelijks betrokken bij de besluitvorming. Directe verkiezingen zouden dit gegeven niet kunnen verbloemen, het zou enkel de schijn van democratie opwekken. Deze burgers waren volgens Dunwoody absoluut niet bezig met de kwestie of het EP, wat ze niet kon boeien, haar macht moest uitbreiden. Derhalve moest het EP zich daar dan ook niet mee bezighouden omdat zij het volk dienden te representeren.⁷⁷

De Franse Communist Gerard Bordu sloot zich hierbij aan. Hij was van mening dat men het niet moest hebben over de technische details, maar over de onderliggende vraagstukken van democratie. Bordu vroeg zich af of de Gemeenschap een meer democratische, eerlijke samenleving zou worden wanneer het EP direct verkozen zou worden. Volgens Bordu zou de Gemeenschap met een dergelijke verkiezing een plek hebben om zich te verstoppen wanneer de lasten op de arbeiders verzaagd zouden worden, vanwege haar beleid van *sacrifices* en haar beleid van het eroderen van macht op nationaal niveau.⁷⁸

De Communisten waren ervan overtuigd dat wanneer ‘supranationale’ macht zou worden toegekend aan het EP, de Gemeenschap politiek en economisch gedomineerd zou worden door Duitsland. Bordu sprak:

*“Behind the facade of democracy, this Parliament would simply provide a political guarantee for the capitalist policies of Europe and America.”*⁷⁹

Samenwerking tussen Europese landen zou volgens Bordu niet ten koste mogen gaan van nationale soevereiniteit en onafhankelijkheid. Europa zou gebouwd moeten worden met lidstaten die sterk waren omdat ze onafhankelijk en soeverein waren. De toekomst voor Europa moest democratisch en onafhankelijk zijn. Dit hield voor de Communisten in dat zij iedere poging om de nationale soevereiniteit te ondermijnen tegen zouden gaan. Voor Bordu en de Communisten was de Akte betreffende directe verkiezingen van het EP een gevaar voor de soevereiniteit van Frankrijk, en was het gebrek aan beantwoording van democratievraagstukken te groot om een ‘blanco cheque’ af te geven die een hypotheek zou nemen op de soevereine toekomst van het Franse volk.⁸⁰ De Italiaanse Communist Renato Sandri vulde hem aan:

*“We Italian Communists do not believe that the election of a European Parliament will provide a magic solution to our problems.”*⁸¹

Uit de handelingen van het EP blijkt dus dat lang niet iedereen voorstander was van directe verkiezingen van het EP. In debat spraken verschillende actoren uit dat het proces tot directe verkiezingen te technisch was, en dat er te weinig rekening was gehouden met het oplossen van basale democratische vraagstukken. Hoewel Patijn en zijn PAC iedereen probeerden te overtuigen dat het verkozen EP niet zou gaan concurreren met de nationale parlementen was niet iedereen het hier mee eens. Durieux had deze tegenreactie echter al voorzien, en was van mening dat de uitholling van nationale soevereiniteit beperkt zou blijven. Deze magische oplossing geeft het gelijk van Saward weer; legitieme representatie behelst meer dan enkel de formalistische dimensie van Pitkin.

Uit dit meningsverschil binnen het EP blijkt dat men er verschillende ideeën over politieke representatie op nahield. Voor de Communisten en sommige socialisten zouden verkiezingen van het EP de onderliggende problemen niet aanpakken, voor de liberalen was echter duidelijk dat er geen parlement kon zijn zonder directe verkiezingen, waardoor zij deze verkiezingen zagen als oplossing van een gebrek aan democratie in de Gemeenschap.

⁷⁶ EP, sitting of 15 September 1976, ref. PE0 AP DE/1976 DE19760915-04 9900, 91.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem 93.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem 94.

Patijn, de PAC en sommige Europarlementariërs deden hun best om iedereen te overtuigen dat directe verkiezingen het democratische tekort van de Gemeenschap zou oplossen. Directe verkiezing van het EP zou slechts een stap moeten zijn in de wasdom van het EP. Vanwege de noodzaak tot compromis, en de urgentie die deze actoren voelden tot het realiseren van directe verkiezingen, hebben zij belangrijke vraagstukken van politieke representatie doelbewust achterwege gelaten. Het feit dat wij het in het heden nog steeds over deze vraagstukken met betrekking tot de EU hebben, laat zien dat deze vragen onvoldoende beantwoord zijn gebleven. Uit de bronnen wordt duidelijk dat men destijds de lastigste vragen maar al te graag overliet aan het volgende EP, en daarmee de volgende generatie. Deze actoren waren waarschijnlijk dan ook mening, zoals de Italiaan Sandri uitsprak, dat de verkiezing van het EP een magische oplossing zou vormen voor alle problemen van de Gemeenschap.

5: DE BRONNEN III: ELECTORAAL SYSTEEM

WELKE IDEEËN VAN POLITIEKE REPRESENTATIE BRENGT DEZE DISCUSSIE AAN HET LICHT?

Ideeën van politieke representatie komen ook naar voren in de discussie over welk electoraal systeem gerealiseerd diende te worden in de verkiezingen voor het EP. De discussie over kiessystemen gaat niet enkel over het verschil tussen een proportioneel-evenredig stelsel en een *first-past the post* meerderheidsstelsel, maar ook over het vraagstuk *wie* er gerepresenteerd diende te worden en aan welke voorwaarden de verkiezingen moesten voldoen. In die zin vertoont deze discussie enige samenhang met het vorige hoofdstuk over de verhouding tussen supranationaal en nationaal. Echter werd deze discussie over een ander thema gevoerd, waardoor het toch zeer relevant is om deze discussie te onderzoeken.

Een van de belangrijkste vraagstukken aan het begin van het proces in 1974 was in leven geroepen door het voorstel van Dehousse uit 1960. Hierin stond namelijk dat er een uniform electoraal systeem diende te komen. Destijds werd echter besloten dat een ‘uniforme procedure’ niet synoniem was met een ‘uniform electoraal systeem’.⁸²

Volgens de PAC was een dergelijke uniforme procedure het ultieme doel van de verkiezing van het EP. Dit werd echter onwerkbaar geacht. Patijn gaf aan dat de procedure het beste kon worden overgelaten aan de lidstaten, met oog op de verdere uitbreiding van de Gemeenschap. Derhalve kwam de werkhypothese van de PAC ergens in het midden uit; iedere lidstaat mocht zelf Europese kieswet opstellen, mits deze een aantal gemeenschappelijke regels van andere lidstaten omvatte. Volgens de PAC bestonden er enkele basisprincipes van democratische verkiezingen. Deze verkiezingen dienden vrij, algemeen, direct en geheim te zijn.⁸³

Het idee was om bij de eerste verkiezing de maximale vrijheid aan de lidstaten toe te kennen. Het argument hiervoor was volgens de PAC dat er grote verschillen waren in democratische traditie en het denken over democratie in de verschillende lidstaten. Hierdoor was het makkelijker om een overgangperiode te realiseren om tot directe verkiezing van het EP te komen. Deze overgangperiode zou inhouden dat na 1982 er een uniform kiessysteem gevormd kunnen worden.⁸⁴

In het eerste wetsontwerp wat besproken werd was een duidelijke representatieopvatting met betrekking tot het kiessysteem te zien. Het voorgestelde artikel 4 van de akte betreffende directe verkiezingen van het EP las als volgt:

“Representatives shall vote on an individual and personal basis. They shall accept neither instructions nor any binding mandate.”⁸⁵

Dit verbod op last en ruggespraak laat zien dat een representant niet gebonden was aan een mandaat of partij, maar dat zij op persoonlijke titel aanspraak maakten op hun zetel in het parlement. Dit is een voorbeeld van hoe de PAC en het EP gebruik wilde maken van een gezamenlijke Europese democratische traditie. De eis van algemene, vrije, directe en geheime verkiezingen was derhalve ook een minimumeis. Op dit gebied verschilden de democratieën van de Gemeenschap nauwelijks, terwijl ze op detailniveau enorm verschillende waren. In België, Denemarken, Ierland, Italië, Luxemburg en Nederland bestond er een systeem van evenredige representatie, terwijl er in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk er een meerderheidsstelsel bestond. In de BRD bestond er volgens de PAC een soort mengvorm van de twee stelsels. Deze stelsels waren vrijwel allemaal gebaseerd op een lange democratische traditie en waren geworteld in het publieke bewustzijn van de lidstaten,

⁸² PAC, *some working hypotheses* (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0368/74 0260, 1.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem, 4.

⁸⁵ PAC, *Draft Report I* (31-10-1974) PE 37.881/1/rev., ref. PEO AP RP/POLI.1961 AO-0386/74 0210, 7.

waardoor het lastig was om hier iets aan te veranderen.⁸⁶

De verkiezingen moesten dus aan een aantal basisvoorwaarden voldoen. Over de vraag wie er gerepresenteerd moest worden werd besloten dat er een adequate representatie van alle volkeren moest zijn, dit moest een gebalanceerde weergave zijn van alle burgers in de Gemeenschap. Ook moesten alle politieke groepen die in een lidstaat te vinden waren geëxtrapoleerd worden naar het EP, en indien mogelijk moesten nationale minderheden zo goed mogelijk gerepresenteerd worden.⁸⁷ Hiermee werd, zoals ook te zien in het hoofdstuk over de verhouding tussen nationaal en supranationaal, de basis gelegd voor het feit dat men uiteindelijk in het Europees Parlement toch vaak discussies ziet op nationaal niveau. Als het ware werden de nationale politieke tegenstellingen uit de lidstaten geïmporteerd, waardoor het EP nooit een eigen status kon krijgen. Ook al zou het dubbelmandaat (deels) afgeschaft worden, dan nog was het EP een belichaming van nationale parlementen, en niet van een daadwerkelijk *Europees* parlement.

Een andere, meer praktisch vraagstuk, was het vraagstuk over wanneer de verkiezingen zouden moeten plaatsvinden. Hier ging het om of de verkiezingen in de hele Gemeenschap op hetzelfde moment plaats zouden moeten vinden. In een geheim werk waarop de PAC de stand van zaken opmaakte van het proces tot directe verkiezing van het EP beschreef men deze discussie. De PAC merkte op dat de lidstaten het niet eens konden worden over de datum van de verkiezingen. Sommige lidstaten waren van mening dat deze verkiezingen op verschillende data moesten plaatsvinden. Volgens de PAC had dit echter serieuze implicaties voor de politieke representatie en de eigenheid van het EP:

“The implementation of this proposal would mean that the European Parliament would be constantly changing and that some representatives would always be engaged in election campaigns. There would also be the danger of the political debate on genuinely European topics (..) being sacrificed to the benefit of national elections taking place at the time.”⁸⁸

Dit laat zien dat de PAC zich terdege bewust was van het feit dat het gevaar bestond van nationale thema's die besproken zouden worden in het Europees Parlement. Het is echter opmerkelijk dat zij dit gevaar wel zagen in iets praktisch als het tijdstip van de verkiezing, maar niet in het extrapoleren van de nationale parlementaire verhoudingen in het Europees Parlement.

Echter waren de Europese instellingen en de lidstaten meer gefocust op de datum van de verkiezingen. In een rapport van de *Comité des Représentants Permanents* (COREPER) kwamen de Permanent Vertegenwoordigers van de lidstaten tot de conclusie dat hoewel de verkiezingen wegens praktische redenen niet op dezelfde dag konden plaatsvinden, de bekendmaking van de verkiezingsuitslag wel in de hele Gemeenschap op hetzelfde moment zou moeten plaatsvinden.⁸⁹ Dit laat zien dat men in het proces meer bezig was met het creëren van een Europees *gevoel* in plaats van een Europese *realiteit*. Deze oplossing is doordrenkt van symboolpolitiek; de onderliggende gebreken van het gebrek aan een Europees electoraat, het gebrek aan de politieke wil om de democratische tradities bijeen te brengen en het importeren van nationale parlementaire tegenstellingen in plaats van het creëren van een nieuwe unieke Europese arena van democratie werden niet aangepakt of besproken.

Tenslotte voerde men in het Europees Parlement nog een discussie over het aan te nemen electoraal systeem. Nadat alle plooiën eerder al waren gladgestreken, of simpelweg werden geparkeerd voor de latere generaties, ging de discussie over cijfers. Ditmaal geen datums en tijdstippen maar zetelaantallen. Het EP

⁸⁶ PAC, *Part II: Draft Report* (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220, 4.

⁸⁷ Ibidem 9.

⁸⁸ PAC, *Note on the state of work* (29-10-1975) PE 42.455, ref. PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0240, 2.

⁸⁹ Council of the European Communities, *Note on the election of the members of the Assembly by direct universal suffrage: Report of the Group to the Permanent Representatives Committee* (20-02-1976) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-010 0010, 4.

bestond in 1976 uit 198 zetels wat volgens de Ierse Europarlementariër en democraat Brian Lenihan diende te worden verdubbeld. Volgens Lenihan zou dit de verschillende regionale en nationale aspiraties in de gemeenschap reflecteren. Een parlement van slechts 198 zetels zou de ideeën van de Europese bevolking niet kunnen weerspiegelen.⁹⁰

De Deense democraat en Europarlementariër Kai Nyborg was echter van mening dat het parlement wel slechts 198 zetels diende te bevatten. Volgens Nyborg zou dit aantal ervoor zorgen dat de bureaucratie in de Gemeenschap niet uit de hand zou lopen, ook met het oog op de eventuele verdere uitbreiding van de Gemeenschap. Volgens Nyborg was zou het vergroten van het zetelaantal niet het democratische gebrek van de Gemeenschap oplossen. Hij sprak:

“I consider it extremely important that we should let the citizens of the Community feel that they have an influence on what is going on in the Community. (..) I believe the individual citizen will then become more interested in, and pay greater attention to, what is going on in the Community.”⁹¹

Het gevaar bestond dat de zetelkwestie een einde zou maken aan het proces tot directe verkiezingen van het EP. Hier waarschuwde de Franse voorzitter van de Europese Raad Gaston Thorn dan ook voor in het parlement. Volgens Thorn was het belangrijker dat de directe verkiezingen van het EP, die hij als *‘most representative of European public opinion’* bestempelde, werden gehouden, dan dat de discussie over het zetelaantal moest plaatsvinden. Wanneer men zou verzanden in een eindeloze discussie over het aantal zetels van het parlement dan zou het de tegenstanders van directe verkiezingen in de kaart kunnen spelen om het proces te frustreren. Thorn sprak het parlement toe:

“I hope that the European Parliament, with all its political and moral force, will put pressure on the Council of Ministers and the European Council, on behalf of public opinion in our nine countries, to ensure that the European Parliament is directly elected.”⁹²

Het is opmerkelijk dat de voorzitter van de Raad het parlement opriep om deze Raad aan te sporen tot actie, maar zijn uitspraak laat zien dat men bereid was om de discussie over het zetelaantal naar de toekomst te verplaatsen, omdat directe verkiezingen nou eenmaal belangrijker waren. Voor de Belgische christendemocraat Alfred Bertrand was de discussie over het zetelaantal echter fundamenteel voor de politieke representatie van de Europese burgers. In een latere zitting was hij van mening dat wanneer het zetelaantal verdubbeld zou worden er dan daadwerkelijk ruimte zou zijn voor alle politieke standpunten, minderheden, partijen en regio's van Europa. Bertrand sprak:

“The figure (..) will allow each Member State to be represented in the European Parliament by the various political parties and tendencies, so that all the various points of view of the European peoples may be reflected there, thus making this Parliament genuinely representative.”⁹³

⁹⁰ European Parliament, sitting of 16 June 1976, ref. PEO AP DE/1976 DE19760616-02 9900, 112.

⁹¹ Ibidem 113.

⁹² Ibidem 114.

⁹³ European Parliament, sitting of 15 September 1976, ref. PEO AP DE/1976 DE19760915-04 9900, 86.

Uiteindelijk kregen de voorstanders voor zeteluitbreiding hun zin; het parlement werd met 410 zetels ruim verdubbeld in capaciteit. De woorden van Bertrand laten zien waar het de voorstanders voor uitbreiding het om te doen was; het representeren van de nationale parlementen met al hun tegenstellingen en politieke stromingen, waardoor uiteindelijk het probleem van discussie over nationale thema's op Europees niveau bleef bestaan.

6: CONCLUSIE

20 SEPTEMBER 1976

Na dit lange proces met veel discussie werd de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen aangenomen. Hoewel, zoals te zien in de inleiding, het meeste onderzoek naar de eerste directe verkiezingen van het EP zich richtten op voornamelijk nationale actoren en parlementen, laat dit onderzoek zien dat het Europees parlementaire proces ook het onderzoeken waard is. Het EP heeft, zoals de bronnen weergeven, een zeer belangrijke rol in de totstandkoming van dit proces gespeeld.

Veel voorgaand onderzoek heeft zich gericht op een gebrek aan legitimiteit in het heden. Dit gebrek aan legitimiteit werd echter ook al gesignaleerd binnen het EP, en was een van de grote drijfveren achter de totstandkoming van directe verkiezingen. De hoofdvraag van dit werk, *welke verschillende ideeën over politieke representatie komen naar voren in het Europees parlementair debat over de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door middel van rechtstreekse verkiezingen van 1976*, kan doormiddel van dit onderzoek beantwoord worden.

De discussie over het dubbelmandaat liet zien dat er verschillende ideeën van politieke representatie aanwezig waren in het proces. Zo zou er volgens de PAC door tijdsgebrek geen adequate vertegenwoordiging kunnen plaatsvinden wanneer een nationaal mandaat gekoppeld zou worden aan een Europees mandaat. De directe verkiezingen zouden het EP tevens voorzien van een eigen pool van representanten, waardoor de legitimiteit van het EP een enorme sprong zou maken. De banden met nationale parlementen zouden zo slechts significant blijven vanuit een functioneel aspect.

Uit de opstelling van de PAC en Patijn valt een duidelijke opvatting over politieke representatie te destilleren, namelijk dat input-legitimiteit niet overdraagbaar is. Wanneer een parlement haar leden aangewezen krijgt vanuit een ander parlement wordt de legitimiteit niet automatisch overgedragen. Verder sprak de LAC haar zorgen uit over een dubbelmandaat, aangezien het volgens hen op lange termijn de onafhankelijkheid van de parlementariërs niet kon waarborgen. Deze gedachte toont aan dat de LAC in het verbod op last en ruggespraak een essentieel onderdeel van politieke representatie zag. De Brit Stewart liet zien dat de volledige aandacht van parlementariërs bij het EP diende te liggen om zo een Europees publiek leven te creëren. Uit deze discussie blijkt dus dat soevereiniteit van het parlement, een verbod op last en ruggespraak en het kunnen putten uit een eigen pool van representanten binnen het Europees parlementaire proces gezien werden als fundamentele elementen van politieke representatie.

De discussie over de verhouding tussen supranationaal en nationaal brengt ook verschillende ideeën van politieke representatie aan het licht. Deze discussie liet zien dat concurrerende representatieve claims onvermijdelijk zijn wanneer een supranationaal representatief lichaam wordt opgetuigd. Zowel het nationale als het supranationale parlement zouden namelijk voor 'de burger' spreken.

Het nieuw verkozen EP moest zoveel mogelijk rekening houden met nationale minderheden. Dit laat zien dat het EP uiteindelijk dus de nationale scheidslijnen moest reflecteren. Nationale parlementaire machtsverhoudingen werden geëxtrapoleerd naar het supranationale niveau.

De Britse Europarlementariërs spraken hun zorgen uit dat een verkozen EP de binnenlandse aangelegenheden van het VK zou kunnen beïnvloeden, waaruit blijkt dat zij vreesden voor een concurrerende representatieve claim van het EP. Verder spraken verschillende Europees parlementaire actoren hun zorgen uit over een eventuele machtsuitbreiding van het EP. Een uitbreiding van de macht van het EP zou altijd ten koste gaan van de machtspositie van de lidstaten, via overgedragen bevoegdheden vanuit het nationale parlement of een verminderde invloed van de ER.

De Brit Hamilton stelde dat het niet verkozen EP in principe niemand vertegenwoordigde, waardoor ze pas konden vragen om een uitbreiding van de machten van het EP nadat zij direct verkozen zouden worden. Landgenoot Dunwoody was van mening dat directe verkiezingen enkel de schijn van democratie zouden opwekken, aangezien de burgers niet bezig waren met het EP en al helemaal niet met een eventuele

machtsuitbreiding van dit parlement. De Fransman Bordu vroeg zich af waarom de fundamentele discussie over democratische vraagstukken niet gevoerd werd. Met verkiezingen zou er niet magisch legitimiteit voor het parlement ontstaan. Dit laat zien dat democratie en politieke representatie meer behelst dan enkel verkiezingen. Waar de liberalen en democraten directe verkiezingen zagen als een oplossing voor het gebrek aan legitimiteit, zagen de communisten deze verkiezingen als een schijnoplossing waaruit een Europa gecreëerd zou worden dat verder van haar burgers af zou komen te staan. Hieruit blijkt dat het democratische tekort, wat in de jaren 1990 een groot debat veroorzaakte, al werd gesignaleerd toen de Europese parlementaire institutie gevormd werd.

De discussie over kiessystemen liet zien dat wanneer verschillende landen een rijke democratische traditie hebben, dit niet direct betekent dat deze traditie overdraagbaar is. Vanwege de grote moeilijkheden in het verzoenen van deze democratieopvattingen werd een technische oplossing bedacht; een transitieperiode. Zo werd er uiteindelijk een kiessysteem opgetuigd op basis van een soort legitimiteitskrediet. De legitimiteitskwesitie zou magisch worden opgelost nadat de Europarlementariërs verkozen werden, hoe dat gebeurde, en of dat op een universele manier diende te gebeuren werd vooruitgeschoven.

Uit deze discussie bleek dat er echter wel overeenkomsten waren in democratische traditie, en dat er gemeenschappelijke ideeën van politieke representatie bestonden. Zo dienden verkiezingen vrij, geheim, algemeen en direct te zijn. Echter bleef men in het proces vasthouden aan het extrapoleren van politieke groeperingen binnen lidstaten, waardoor het EP nooit echt *Europees* is geworden. Ook richtte men zich te veel op de formalistische dimensie van representatie. Hierdoor was men ervan overtuigd dat wanneer er verkiezingen zouden komen, de legitimatie automatisch zou volgen. Deze conclusie toont het gelijk van Saward aan, die betoogde dat dit niet zonder meer het geval was en dat er veel meer bij legitieme representatie komt kijken dan enkel

verkiezingen.

Uiteindelijk is dit gebrek aan Europese identiteitsvorming, en het gebrek aan vorming van een echt *Europees* electoraat de gemene deler van deze drie discussies. In het gehele parlementaire proces was er bijzonder weinig aandacht voor de creatie van pan-Europese verkiezingen, die de volkeren van de Gemeenschap dichter bijeen zou brengen en ervoor zou zorgen dat het Europees Parlement zich ook bezig zou houden met Europese kwesties. De discussie binnen het Europees Parlement bleven hierdoor binnen het nationaal parlementaire kader. Hoewel er binnen dit proces is getracht om een direct verkozen parlement op te zetten, met een goede legitimatie en waarin de burger zich vertegenwoordigd voelde, is dit niet geheel succesvol gebleken. De discussies in het heden zijn daar een voorbeeld van, zo ook wanneer onze minister-president de Europese verkiezingen bestempeld als irrelevant.

Enkel directe verkiezingen zijn niet afdoende gebleken voor het creëren van legitieme politieke representatie. Men had zich beter kunnen bezighouden met de zichtbaarheid van het EP bij de bevolking, en deze bevolking ook actief moeten betrekken in dit proces. Uiteindelijk heeft dit proces zich te veel voltrokken achter 'gesloten' deuren in het EP, binnen parlementaire commissies, afspraken in kamers die niet toegankelijk of te controleren waren voor de bevolking en werd het gecoördineerd door parlementariërs en ambtenaren die een gebrekkig of geen mandaat hadden van de bevolking, en waren zij uiteindelijk te veel bezig met de technische details van de verkiezingen. De vele transitieperiodes zijn hier een goed voorbeeld van, alle fundamentele kwesties en meningsverschillen over politieke representatie werden gegoten in een transitieperiode, om zo geparkeerd te worden voor een toekomstige generatie die zich ook nauwelijks durfde branden aan deze kwesties.

Door deze discussies te parkeren zit men nu, ruim veertig jaar later, als het ware nog steeds in een dezelfde transitieperiode. De huidige gebreken waar men in de wetenschappelijke literatuur op wijst zijn terug te voeren naar de zaken die in dit proces vooruit zijn geschoven. Echter gaat het te ver om de schuld van deze gebreken te attribueren aan de Europarlementariërs, aangezien zij een poging hebben gedaan om de legitimiteit van het EP te versterken, terwijl ze ook nog genoeg ruimte lieten voor de nationale parlementen en soevereiniteit. Zoals er al eerder in dit werk werd betoogd: een toename van bevoegdheden, legitimiteit en soevereiniteit van het EP, zou deze zelfde zaken ondermijnen in nationale parlementen.

Tenslotte heeft dit werk laten zien dat het waardevol is om een blik te werpen op alternatieve actoren wanneer een historische periode of gebeurtenis wordt bestudeerd. De hoofdrolspelers in de totstandkoming van de directe verkiezingen van het EP waren niet alleen Giscard en de Gaulle, maar ook Schelto Patijn die als

voorzitter van de PAC enorme bergen werk heeft verzet en vele compromissen heeft gesloten met alle nationale parlementaire vertegenwoordigers en hun Europese tegenhangers. Al met al hebben de actoren die een rol speelden in het Europees parlementaire proces verscheidene opvattingen over politieke representatie laten zien, en hebben zij getracht deze zo goed mogelijk bijeen te brengen. De tekst in het *Parlementarium* en de wijze waarop in het werk *Europa in alle staten* over het parlementaire proces werd gesproken alsof er sprake was van een EP als monolithische entiteit met dezelfde stem, zijn echter door dit onderzoek ontkracht, aangezien is aangetoond dat er binnen het EP een flinke discussie heeft plaatsgevonden over dit proces.

Doordat dit onderzoek zich voornamelijk heeft gericht op het Europees Parlementaire proces ten zou het goed zijn om in een volgende studie de nationale parlementaire processen te koppelen aan het Europees parlementaire proces. Zo kan men erachter komen of deze processen overeenkomsten vertonen en hoe deze op elkaar inwerken. Voornamelijk de kwestie over het dubbelmandaat zou op deze manier goed onderzocht kunnen worden, aangezien parlementariërs een dubbelrol vertolken. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat parlementariërs zich in de nationale parlementaire kring anders uitlieten, dan in de Europese politieke arena.

7: LITERATUUR- EN BRONNENLIJST

PRIMAIRE BRONNEN

Aldo Moro, *Letter to Georges Spénale on the future direct election of Parliament* (08-07-1976) ref. PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0050.

Council of the European Communities, *Note on the election of the members of the Assembly by direct universal suffrage: Report of the Group to the Permanent Representatives Committee* (20-02-1976) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-010 0010.

Council of the European Communities, *Note on the work of the ad hoc group mandated to explore the issues related to the election of the members of the Assembly by direct universal suffrage* (24-10-1975) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-010 0040.

David Millar, 'Note of meeting of Labour members of UK delegation with Schelto Patijn *Directorate General for Research and Documentation* (20-10-1975) ref. PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280.

David Millar, 'Note to John P.S. Taylor on meetings held in Paris by Schelto Patijn on direct elections' *Directorate General for Research and Documentation* (05-11-1974) ref. PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280.

David Millar, 'Note to the President of the European Parliament on the Eurobarometer survey no 4 (October-November 1975) on direct elections' *Directorate General for Research and Documentation* (28-11-1975).

Debates of the European Parliament, sitting of 15 September 1976, election of Parliament by universal suffrage, ref. PE0 AP DE/1976 DE19760915-04 9900.

Debates of the European Parliament, sitting of 16 June 1976, direct election of Parliament by universal suffrage, ref. PE0 AP DE/1976 DE19760616-02 9900.

Fernand Dehousse, 'Rapport général de Fernand Dehousse, membre de l'Assemblée parlementaire européenne' *CVCE* (30 april 1960).

Garret FitzGerald, *Letter to Georges Spénale on the draft Convention on direct elections to the European Parliament* (30-06-1975) ref. PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0040.

Gaston Thorn, *Letter to Georges Spénale on the election of the European Parliament by direct universal suffrage* (05-07-1976) ref. PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0060.

Georges Spénale, *Letter to Aldo Moro, President of the Council of Ministers of the Italian Republic, on direct elections of the European Parliament* (14-05-1976) ref. PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0050.

Georges Spénale, *Letter to Garret FitzGerald, President-in-office of the Council of Ministers of the European Communities, on the need for a speedy decision by the Council of Ministers of the Communities of the draft Convention on elections to the European Parliament by direct universal suffrage* (19-06-1975) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0260.

Georges Spénale, *Letter to Johannes Marten Den Uyl on the future election of Parliament by universal suffrage* (07-07-1976) ref. PE1 P1 221/RICS RICS-19760712 0010.

Georges Spénale, *Letter to Mariano Rumor, President of the Council of the European Communities, on the setting up of a working group mandated to explore the draft Convention on elections to the European Parliament by direct universal suffrage* (26-09-1975) PE 42.249/BUR, ref. PE1 P1 221/RICS RICS-19760205 0005.

Legal Affairs Committee, *Draft revised opinion of the Political Affairs Committee on the legal aspects of election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage*. Opgesteld door: Hans Lautenschlager (13-12-1974) PE 39.040/rev., ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0025.

Ludwig Fellermaier, Alfred Bertrand, Jean Durieux and Sir Peter Kirk, 'Motion for a resolution on direct elections to the European Parliament' *European Parliament Working Documents 1976-1977* (10-03-1976) PE 44.114, ref. PEO AP PR B0-0011/76 0010.

Ludwig Fellermaier, Alfred Bertrand, Jean Durieux and Sir Peter Kirk, 'Motion for a resolution on elections by direct universal suffrage to the European Parliament' *European Parliament Working Documents 1976-1977* (06-04-1976) PE 44.263, ref. PEO AP PR B0-0045/76 0010.

Ludwig Fellermaier, Alfred Bertrand, Jean Durieux and Sir Peter Kirk, 'Motion for a resolution on the election of the European Parliament by direct universal suffrage' *European Parliament Working Documents 1976-1977* (15-06-1976) PE 45.129, ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0210.

Political Affairs Committee, *Direct elections to the European Parliament: some working hypotheses*. Rapporteur: Schelto Patijn (3-4-1974) PE 36.643, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0260.

Political Affairs Committee, *Draft Report on the submission of a new Convention on direct elections to the European Parliament*. Rapporteur: Schelto Patijn (31-10-1974) PE 37.881/I/rev., ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0386/74 0210.

Political Affairs Committee, *Note on the state of work in the Council on the introduction of elections to the European Parliament by direct universal suffrage*. Rapporteur: Schelto Patijn (29-10-1975) PE 42.455, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0240, 4.

Political Affairs Committee, *Notice to members, opinion on and amendments to the draft Convention on the introduction of direct universal suffrage for the election of members of the European Parliament* (31-10-1974) PE 38.737, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0250.

Political Affairs Committee, *Part II: Draft Report on the submission of a new Convention on direct elections to the European Parliament*. Rapporteur: Schelto Patijn (06-09-1974) PE. 37.881/II, ref. PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220.

René Bruch, *Note ad acta on the conciliation with the Council on 2 March 1976 in Brussels* (15-03-1976) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0230.

René Bruch, *Report to Georges Spénale of a phone conversation with Gaston Thorn on the Foreign Ministers' meeting of 12 June 1976* (13-06-1976) ref. PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0200.

Schelto Patijn, 'Motion for a resolution on direct elections to the European Parliament by universal suffrage' *European Parliament Working Documents 1976-1977* (13-09-1976) PE 45.431/fin., ref. PEO AP PR B0-0288/76 0010.

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (Parijs 1951).

WEBSITES

Heumen, Lennaert van en Reiding, Hilde, 'Kom op voor Europa!' De eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement, 1979' Centrum voor Parlementaire Geschiedenis Radboud Universiteit, <https://www.ru.nl/cpg/honderd-jaar-nieuwe-kiezers-0/kom-europa-eerste-rechtstreekse-verkiezingen> (geraadpleegd 2 november 2018).

Montesquieu Institute, 'Dubbelmandaat Europees en nationaal parlement', https://www.montesquieu-institute.eu/id/vjkjfbqz13yj/dubbelmandaat_europees_en_nationaal (geraadpleegd 01-03-2019).

Redactie EenVandaag, 'Rutte: "Europese verkiezingen zijn niet zo relevant"' *NPO radio1*
<https://www.nporadio1.nl/feit-of-fictie/14103-rutte-europese-verkiezingen-zijn-niet-zo-relevant> (geraadpleegd 6 februari 2019).

Standard, <https://www.standard.co.uk/news/uk/theresa-may-dances-as-she-walks-onto-the-stage-for-her-speech-at-the-conservative-party-conference-a3952461.html> (geraadpleegd 03-11-2018).

EXPOSITIESTUKKEN

Europese Unie, '7-10 juni 1979 Algemene verkiezingen' *Parlementarium* (2011).

GEDRUKTE WERKEN

Buck, Pearl, *The Hidden Flower* (1952).

Corbett, Richard, Jacobs, Francis en Shackleton, Michael, *The European Parliament* (Londen 2016).

Costa, Olivier, 'The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy' *Historical Archives of the European Parliament: European Union History Series* (2016).

De Sio, L, Emanuele, V. en Maggini, N, *The European Parliament Elections of 2014* (Rome 2014).

Evans, Jocelyn en Ivaldi, Gilles, 'Deriving a Forecast Model for European Election Turnout' *Political Research Quarterly* 65:4 (2012) 855-867.

Gallie, Walter B., 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian society* 56:1 (1956) 167-198.

Gijsenbergh, Joris, *Democratie en gezag: Extremismebestrijding in Nederland, 1917-1940* (Nijmegen 2016).

Hobolt, Sara en Hoyland, Bjorn, 'Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections' *British Journal of Political Science* 41:3 (2011) 477-498.

Hobolt, Sara en Tilley, James, *Blaming Europe?: Responsibility Without Accountability in the European Union* (Oxford 2014).

Hobolt, Sara, 'A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections' *Journal of European Public Policy* 22:10 (2014) 1528 – 1540.

Jong, Wim de, *Van Wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (Nijmegen 2014).

Kohler, Manfred, 'European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse' *Journal of Common Market Studies* 52:3 (2014) 600-615.

Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997).

Meurs, Wim van, Bruijn, Robin de, Hoetink, Carla, e.a., *Europa in alle staten* (Nijmegen 2013).

Piodi, Franco, 'Towards direct elections to the European Parliament (June 1979)' *CARDOC Journals* 4 (2009).

Pitkin, Hanna *The Concept of Representation* (University of California 1967).

Rosanvallon, Pierre en Moyn, Samuel, (red.), *Democracy Past and Future* (New York, 2006).

Satori, Giovanni, *The theory of democracy revisited* (Chatham 1987).

Saward, Michael *The Representative Claim* (Oxford 2010).

Troitino, David Ramiro 'The European Parliament: Past, Present and Future' *Law Review* 1:11 (2014) 5-24.

Viola, Donnatella, (red), *Routledge handbook of European elections* (Routledge 2015).

Voerman, Gerrit en Rooyen, Edwin van, 'De wisselwerking tussen Nederlandse politieke partijen en hun Europese omgeving' Montesquieu instituut (2013).

Voerman, Gerrit en Rooyen, Edwin van, 'The Role of European Political Parties to Broaden the European Union's Legitimacy' *Montesquieu instituut* (2010).

Whitfield, Edward, '40th Anniversary of the 1976 Act on Direct Elections to the European Parliament' *European Parliamentary Research Service* (2016).

Xydias, Christina, 'Discrepancies in Women's Presence Between European National Legislatures and the European Parliament: A Contextual Explanation' *Political Research Quarterly* 69:4 (2016) 800-812.