

Regionale vertegenwoordiging en de Europese Grondwet

Nol Reverda

Als mondialisering betrekking heeft op het vervagen van grenzen tussen natiestaten en het scheppen van 'bovenstatelijke' verbanden, waarnaar in toenemende mate een gedeelte van de zeggenschap over de inrichting van politiek, markt en samenleving overgeheveld wordt, dan is de Europese Unie daar een voorbeeld van. Aanvankelijk begonnen als een *economisch* samenwerkingsverband, krijgt de Europese Unie ook steeds meer een *politieke* identiteit: de monetaire unie (EMU) wordt aangevuld door een politieke (EPU). Mede genoodzaakt door de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten zoekt de Europese Unie naar een manier om krachtiger en efficiënter te functioneren. Dit moet dan vastgelegd worden in een door alle lidstaten geaccepteerde en onderschreven Europese Grondwet.

Het spreekt voor zich, dat deze ontwikkeling de regio's in potentie een kans biedt om zich verder te profileren in dat nieuwe Europa en om een grotere rol van betekenis te spelen in de constructie daarvan. Vooral zouden regio's in dit verband voor een groter gedeelte hun eigen koers willen kunnen bepalen en erkend worden in hun ambitie om zelfstandig(er) politieke, economische en sociaal-culturele afwegingen te maken. Deze ambitie komt niet uit de lucht vallen. De binnengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie vallen immers weg, waardoor op een groot aantal gebieden het nationale podium verschuift naar het Europese. Hierdoor verschuift ook het regionale vizier, waarbij de regionale verwachtingen ten aanzien van Europa hooggespannen kunnen zijn. Zo schreef een Catalaanse journalist, tevens PR-functionaris van de Europese Unie in Barcelona: "Ik denk dat over zo'n vijftig jaar Europa min of meer terug is naar de Middeleeuwen. Dat is niet negatief bedoeld, want het zal een Europa van volkeren en niet meer van landen zijn...Europa zal dan alleen bepaalde economische beleidsafspraken hebben en een gezamenlijk Europees defensiebeleid. De verschillende regio's hebben dan een grote mate van eigen bestuur."¹

Wellicht is het bovengeciteerde een utopie, maar de ambitie van regio's om een grotere rol van betekenis te spelen in Europa wordt mede gevoed door de Europese Unie zelf. Al sinds het ontstaan van het Comité van de Regio's in 1992 (naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht) wordt er gezocht naar wegen om de inbreng en de rol van de regio's bij de Europese besluitvorming te versterken. Expliciet komt deze doelstelling tot uitdrukking in het in 2001 gepubliceerde Witboek voor Europese Governance.² De conclusie van dit Witboek is, dat de afstand tussen Europese Unie enerzijds en de burger anderzijds te groot is. Daarom moet de

¹ www.journalism.fjc.hvu.nl (2001); p. 4. De betreffende journalist heet Ernest Udina.

² Europese Unie (2001k). "Governance" wordt daar als volgt gedefinieerd (p.8): "Governance heeft betrekking op de regels, processen en gedragingen die van invloed zijn op de manier waarop bevoegdheden op Europees niveau worden uitgeoefend, waarbij het met name gaat over openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang."

wijze, waarop Europa bestuurd wordt, hervormd worden om de betrokkenheid van de burger te vergroten en de openheid en transparantie van Europese besluitvorming te verbeteren. Het Witboek kent in dit verband de regio's een belangrijke rol toe en stelt voor, dat een structurele dialoog met “vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden via nationale en Europese organisaties, in een vroeg stadium van de besluitvorming” zo spoedig mogelijk van de grond moet komen.³ Vooral gaat het hier om een intensivering van de dialoog met het Comité van de Regio's.

Een structurele dialoog zegt echter weinig over de feitelijke invloed van regio's op de Europese besluitvorming. Bovendien zijn de verschillen tussen de regio's, vertegenwoordigd in het Comité, aanmerkelijk: waar de Portugese regionale vertegenwoordigers bij voorbeeld slechts het verlengstuk zijn van hun nationale overheid, daar beschouwen de Catalanen zich als volledig onafhankelijk en accepteren zij geen enkele invloed van hun centrale regering. De consequentie hiervan is een zekere tweespalt in het Comité van de Regio's, waarbij met name de zogenaamde 'constitutionele regio's'⁴ in hun streven naar grotere autonomie via de 'Europese route' de bevoegdheden van het Comité te beperkt vinden. Via hun vertegenwoordigers in het Europese Parlement, en niet via het Comité van de Regio's, bundelden zij dan ook hun krachten en richtten de zogeheten 'Intergroup of Stateless Nations' op.⁵ Deze groep ontwikkelde met betrekking tot het toekomstige Europa voorstellen, die veel verder gingen dan de bestaande bevoegdheid - het geven van gevraagd en ongevraagd advies - van het Comité van de Regio's. Tot de belangrijkste aanbevelingen behoorde dat de regio, en niet de lidstaat, als uitgangspunt voor het organiseren van verkiezingen voor het Europese Parlement genomen zou moeten worden.⁶ Ook zou het subsidiariteitsbeginsel veel breder geïnterpreteerd moeten worden en zich niet alleen mogen beperken tot de relatie tussen de Europese Unie en de lidstaten, maar doorgetrokken moeten worden naar de regio. Wat dan in dit verband onder een regio verstaan zou moeten worden, wordt aangegeven in de grondwet van het betreffende land. Vooral regio's met een door hun grondwet gegarandeerde (relatieve) autonomie zouden in dit verband een rol van betekenis moeten kunnen spelen. Bij geschillen over de interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel zouden ook regio's het recht moeten krijgen om zich rechtstreeks tot het Europese Hof van Justitie te kunnen wenden. Tenslotte opperde de 'Intergroup' dat regio's, die voldoen aan de 'criteria van Kopenhagen'⁷, de mogelijkheid moet krijgen om rechtstreeks zelfstandig lid te worden van de Europese Unie.

³ Ibid., p. 4

⁴ Constitutionele regio's bestaan uit subnationale overheden, waarvan de uitoefening van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht via de nationale grondwet van het betreffende land geregeld is. Zie Stateless Nations Intergroup (2001); p. 2

⁵ De Stateless Nations Intergroup bestaat uit vertegenwoordigers van regionale (zelf noemen ze het nationale) partijen in het Europese Parlement. Hiertoe behoren Schotland, Wales, Vlaanderen, Aosta, Catalonië, Baskenland, Galicië, Andalusië, de Canarische Eilanden, de Balearen en Valencia.

⁶ Stateless Nations Intergroup (2001); p. 3

⁷ De Criteria van Kopenhagen zijn de criteria, waaraan nieuwe kandidaat-landen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor het lidmaatschap.

Deze voorstellen werden door de 'Intergroup' ingebracht op de Europese Conventie.⁸ Het resultaat, de uiteindelijke ontwerptekst voor een Europese Grondwet, moet voor hen teleurstellend geweest zijn. Regio's krijgen namelijk in deze ontwerptekst niet meer ruimte dan ze al hadden: de belangen van de regio's worden behartigd via het Comité van de Regio's en dat Comité behoudt primair zijn consultatieve en adviserende status.⁹ Overigens is dit niet zo verwonderlijk, omdat het ontwerpen van de Europese Grondwet in eerste instantie bedoeld was om de relatie tussen de Europese Unie enerzijds en haar leden, te weten de lidstaten, anderzijds te actualiseren en te verankeren. Over het subsidiariteitsbeginsel wordt dan ook het al bestaande uitgangspunt herhaald, dat de Europese Unie pas dan in actie komt, als de beoogde doelstellingen niet via de lidstaten, hetzij op centraal, hetzij op regionaal of lokaal niveau, gerealiseerd kunnen worden.¹⁰ In dit verband zijn het de lidstaten, die zelf bepalen wat onder centraal of decentraal verstaan moet worden en op welk niveau het voorgenomen beleid betrekking heeft; regio's hebben daar dus geen eigen onafhankelijke stem in. Ook bepalen de lidstaten ieder voor zich, welke lokale en/of regionale overheden voor het lidmaatschap van het Comité van de Regio's in aanmerking komen.¹¹ Noch ten aanzien van representatie, noch ten aanzien van subsidiariteit dus iets nieuws.

Nieuw is in dit verband wel, dat de leden van het Comité van de Regio's een democratisch mandaat moeten hebben: zij dienen ofwel rechtstreeks door hun achterban gekozen te zijn, ofwel moeten zij verantwoording afleggen aan een door die achterban gekozen vertegenwoordigend orgaan - in de regel een lokaal of regionaal parlement.¹² Nieuw in de ontwerptekst is ook dat de Europese Commissie verplicht wordt om jaarlijks het Comité van de Regio's te informeren over haar beleidsvoornemens en het werkprogramma van dat betreffende jaar. Ook moet het Comité geïnformeerd en geconsulteerd worden over die specifieke beleidsvoornemens, die een duidelijke territoriale en dus regionale impact hebben: economische en sociale cohesie, regionaal beleid, landbouwhervormingen, vervoer en regionale infrastructuur zijn er voorbeelden van. Indien het Comité van de Regio's van mening is, dat er in zijn ogen ten onrechte geen rekening gehouden is met zijn consultatieve status, kan hij dit aanhangig maken bij het Europese Hof van Justitie - een mogelijkheid, die tot dusver niet bestond.¹³ Maar het handelt hier wel over een stap naar de Europese rechter, die uitsluitend toegekend is aan het Comité van de Regio's in zijn hoedanigheid als adviesorgaan van de Europese Unie; individuele regio's krijgen deze bevoegdheid niet en kunnen derhalve mogelijke geschillen, die zij hebben met hun eigen centrale overheid of de Europese Unie niet individueel bij

⁸ De Europese Conventie duurde van medio 2002 tot medio 2003 en had als doel om een Europese Grondwet te ontwerpen. Zie Europese Unie (2003)

⁹ Het Comité van de Regio's is een van de twee officiële adviesorganen van de Europese Unie; de andere het Sociaal Economisch Comité. Dit was zo en zal ook in de nieuwe situatie zo zijn.

¹⁰ Stateless Nations Intergroup (2001); p. 10

¹¹ Het Comité van de Regio's bestaat momenteel uit 222 leden en zal na de uitbreiding met de nieuwe lidstaten uitgroeien tot maximaal 350 leden. Zie P. Esteve (2001); p.4

¹² Europese Unie (2003); p. 27

¹³ Ibid., p. 67

het Europese Hof aanhangig maken. Voor naar meer zelfstandigheid strevende regio's als Catalonië, Schotland en Vlaanderen blijft dus de nationale politieke context het speelveld en biedt het Europese toneel niet de nieuwe mogelijkheid, die zij er wellicht van verwacht hadden.

Het eindresultaat, de ontwerptekst van de Europese Grondwet, is een politiek-bestuurlijk document en geeft in wezen de regio's geen grotere mogelijkheden dan ze al hadden. Dit is een gemiste kans, omdat nu juist de relatie tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en de burger anderzijds verbeterd had kunnen worden en de politiek-bestuurlijk afstand tussen beide verkleind door het versterken van de positie van de regio. Maar de discussies in de Europese Conventie over de Europese Grondwet concentreerden zich vooral op de politiek-bestuurlijke 'top' – al of niet een door het Europese Parlement gekozen president en minister van buitenlandse zaken, al of niet een vaste voorzitter van de Europese Raad, al of geen besluitvorming conform unanimiteit of met meerderheid van stemmen. Weinig is gediscussieerd over het 'down', over de basis. Daardoor is het democratische 'tekort' van Europa in de meest brede zin van het woord niet opgelost en moet de vraag of de burger door de Europese Grondwet meer betrokken en dichter bij Europese besluitvorming is gekomen, negatief beantwoord worden: het is een politiek-bestuurlijk document, dat door zijn abstracte instrumentaliteit de Europese democratie weinig weet te (re)vitaliseren. Dit is overigens niet zo verwonderlijk, omdat de boventoon in de discussies tijdens de Conventie gespeeld werd door vertegenwoordigers van de gevestigde nationale en Europese politieke organen, en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en regio's voor het merendeel aan de zijlijn toekeken.¹⁴

Die betrokkenheid van de burger bij de nationale en Europese politiek kan verbeterd worden door een sterkere positie van de regio's te realiseren. Dit is een bottom-up in plaats van een top-down benadering. Zoals ik heb aangegeven, identificeren mensen zich in een gemoderniseerde en gemondialiseerde werkelijkheid sneller met het lokale en regionale niveau. Op nationaal niveau zou, waar dat nog niet bestaat, het districtenstelsel in dit verband ingevoerd moeten worden, waardoor de band tussen kiezer en gekozene groter wordt. Beide refereren immers aan eenzelfde regionale achtergrond en regionaal belang en de vertegenwoordiging daarvan op nationaal niveau schept grotere herkenning van en betrokkenheid bij politieke besluitvorming. In Europees verband zou het territorialiteitsbeginsel – in feite een indeling van Europa in regio's in plaats van nationale staten en dus ook een soort districtenstelsel – in deze een goed alternatief kunnen zijn. Dit is geen pleidooi voor etnoregionalistische politiek op landelijk en Europees niveau. Integendeel, zoals ik heb aangetoond zijn regio's meer dan etnoregionalistische politieke eenheden en kunnen zij zich ook economisch en burgermaatschappelijk profileren. De oude, wat stoffig geworden politieke ideologieën op de beide niveaus – het nationale en het Europese – zouden opgeschud kunnen worden door het economische en sociaal-culturele elan van de regio's. Het politiek organiseren van het regionale economische en sociale kapitaal zou een verfrissende werking kunnen hebben op de bestaande

¹⁴ Formeel bestond de Europese Conventie uit vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europese Parlement en de Europese Commissie; in totaal 105 personen. Zie Europese Unie (2003), preambule.

ideologische stromingen en verhoudingen, doordat dit niet zozeer regionale uniformiteit (etnoregio), maar vooral regionale diversiteit representeert: politieke vertegenwoordiging op basis van het 'bridging social capital' van de regio. Daarmee wordt gebruik gemaakt van een van de sterkste kanten van de regio: het vermogen om in sociaal-culturele zin de samenleving op te bouwen, te vitaliseren en te institutionaliseren.

Ook is het ontbreken van de regio in de discussie over de toekomst van Europa een omissie, omdat de respectievelijke lidstaten in hun hoedanigheid als natiestaat niet langer in staat zijn zelfstandig de hen toegekende functies naar behoren uit te voeren. Het gaat hier om veiligheid en bescherming, om identificatie en identiteit, om goede wetgeving en eerlijke belastingheffing, om een welvarende economie en om zorg en welzijn. Teveel is gekeken naar wat het Europese niveau in plaats van het nationale in deze kan betekenen, te weinig naar wat interne differentiatie zou kunnen opleveren. Het denken in drie in plaats van twee niveaus, te weten Europa, nationale staat en regio, die elkaar wederzijds aanvullen en die elk hun onderling niet uitsluitende verantwoordelijkheden nemen op de genoemde terreinen zou in dit verband een substantiële verbetering zijn. Regio's hebben geen eigen legers nodig (en in alle gevallen is het ook beter dat ze die niet hebben), maar kunnen als institutie wel bijdragen aan grotere veiligheid en bescherming. Zij hoeven geen eigen grondwetten (een nationale en Europese kan volstaan), maar spelen wel veelal een essentiële rol in de applicatie van Europese en nationale wet- en regelgeving. Regio's spelen een eigenstandige rol in de ontwikkeling van hun economie en het stelsel van zorg en welzijn, echter zonder dat ze daarmee de nationale en internationale kaders vervangen of zouden kunnen ontberen. Regio's bieden de mogelijkheid voor identificatie en identiteit, zonder dat de ogen gesloten worden voor nationale en internationale mobiliteit en multiculturaliteit, want vooral op lokaal en regionaal niveau worden deze processen zichtbaar. Een gedifferentieerd perspectief, waarbij het niet gaat om de vraag, wie welk terrein voor zijn rekening neemt, maar om hoe de drie niveaus elkaar wederzijds op de genoemde terreinen kunnen aanvullen, zou in de discussie meer dan wenselijk geweest zijn. De regio als derde niveau, met haar eigenstandige inbreng en positie, ontbreekt echter in het subsidiariteitsbeginsel als het gaat over de toekomst van Europa en, in het kielzog daarvan, de toekomst van de natiestaten.