



Een Koortsig Lichaam

De queeste van Legitimiteit en Representatie in de Europese Unie

Suze Bloks

Juni 2016

Begeleid door
Pauline Phoa
Matthijs Ruijgrok
Jan Vorstenbosch

Theses
LLB Rechtsgeleerdheid
BSc Wiskunde
BA Wijsbegeerte

De omslagfoto is gemaakt door Elise Bodt.
Het is een bewerking van de Leviathan van Thomas Hobbes (1651).

Abstract

De Grexit, de Brexit, de vluchtelingen crisis; het doet de Europese Unie op haar grondvesten trillen. De Europese geschiedenis laat zich dan ook niet eenvoudig schrijven. Vragen ontstaan over het voortbestaan van de Europese Unie en de geschiedenis die zij optekent. Betekent de vluchtelingen crisis het einde van Schengen, het einde van de eenheid en het vertrouwen dat de Unie moet verbinden? Wordt de onmacht Europese oplossingen te vinden wederom duidelijk? En zijn de Polen, Britten, Portugezen, Grieken, Duitsers en Nederlanders, kortom de Europese burgers, evenals alle vluchtelingen beter af zonder de Europese Unie?¹

Deze vragen deden mij uitkomen bij *de queeste van legitimiteit en representatie in de Europese Unie*. Op welke wijze kan de Europese Unie het vertrouwen van de burger winnen en hoe zal ze deze dan moeten vertegenwoordigen?

De zoektocht naar legitimiteit en representatie vangt in deel I aan met een filosofische overdenking. In dit deel zal de vraag, die de basis van dit onderzoek vormt, beantwoord worden: *op welke wijze kan legitimiteit van de burger worden verkregen en hoe kan de representatie worden vormgegeven in een ontwikkelend Europa?*

Allereerst wordt de aannahme verklaard, welke vooraf gaat aan deze vraagstelling, dat er een gebrek aan legitimiteit en representatie in de Europese Unie is.

Vervolgens zal de analyse van de wijze waarop de EU legitimiteit van de burger kan verkrijgen en de representatie kan vormgeven, aanvangen met een uitwerking van de concepten legitimiteit en representatie. Daarbij zullen drie dimensies van legitimiteit worden onderscheiden, waarbij ook drie wijzen van representatie horen: de belangdimensie, de politieke dimensie en de culturele dimensie.

Tot slot zal betoogd worden dat de EU in de politieke dimensie legitimiteit van de burger zal moeten zoeken en haar representatie dan ook op deze dimensie zal moeten richten. Dit betekent dat door middel van politiek de condities geboden moeten worden om de strijd tussen Europese gemeenschappen over de vormgeving van de Europese samenleving te laten plaatsvinden.

Deel II en deel III zullen dieper ingaan op de wijze waarop de representatie wordt vormgegeven in een *ontwikkeld* Europa. Met ‘ontwikkeld’ wordt bedoeld op de integratie en uitbreiding van de Europese Unie.

In deel II wordt de wijze waarop de Europese Unie zich in de uitbreidingspraktijk representeert, onderzocht. Door middel van een juridische toetsing zal de vraag beantwoord worden: *Is het voldoen aan de waarden van de Europese Unie een uitsluitende voorwaarde voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie en op welke wijze wordt dit tijdens de toetredingsprocedure van Turkije tot de Europese Unie gewaarborgd?* De vraagstelling richt zich op de Europese waarden omdat deze constituerend zijn voor de vormgeving van de Europese samenleving, waarover (zoals in deel I is betoogd) in de politieke dimensie moet worden gestreden.

Ter beantwoording van de vraag zal allereerst onderzocht worden wat de Europese waarden zijn zoals in de wetteksten vastgelegd. Daarna zal toegespitst worden op de uitbreidingspraktijk. Er zal gekeken worden welke inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de waarden in de uitbreidingspraktijk bestaan. Daar de uitbreidingspraktijk zich kenmerkt door een juridische component welke enkel een algemeen kader vormt en een politieke component welke aan dit kader invulling moet geven, zal vervolgens ingegaan worden op de invulling die de politiek in de toetredingsprocedure van Turkije aan de algemene uitbreidingspraktijk geeft.

Er zal tot de conclusie gekomen worden dat de waarden niet altijd een uitsluitende

¹Artsen zonder Grenzen heeft besloten geen geld meer van de Europese Unie aan te nemen vanwege het vluchtelingenbeleid dat de Europese Unie voert (de vluchtelingendeal met Turkije en vergelijkbare afspraken die met Somalië, Eritrea, Soedan en Afghanistan in het verschiet liggen). Naar aanleiding van dit besluit luidde de kop van een rapportage over het reddingswerk van Artsen zonder Grenzen op de Middellandse Zee in de Volkskrant op zaterdag 18 juni 2016: ‘Redden gaat beter zonder de EU’ met als ondertitel: ‘Artsen zonder Grenzen neemt geen geld meer aan van de Europese Unie. Ook hulpverleners op het AzG-schip Aquarius bij Libië weigeren ‘medeplichtig’ te zijn aan het falende migratiebeleid.’

voorwaarde vormen tijdens de toetredingsprocedure van Turkije ondanks de procedurele waarborgen. Daarnaast zal geconcludeerd worden dat de inhoudelijke waarborgen gedurende de toetredingsprocedure beperkt zijn.

Deze conclusies hebben betrekking op de besluitvorming tijdens het toetredingsproces. Daarmee kan geen eenduidig antwoord gegeven worden op de vraag of de waarden bij het uiteindelijk toetredingsbesluit gewaarborgd worden.

Het laatste deel zal zich richten op de vormgeving van de representatie in de Europese Raad, daar deze een bepalende commissie is in de ontwikkeling van de Unie. Wiskundig wordt berekend: *wat zijn de machtsverhoudingen in de Europese Raad?*

Machtsverhoudingen kunnen berekend worden met machtsindices, waarmee op basis van de stemregel bepaald wordt hoeveel macht de commissieleden hebben. Er zal worden ingegaan op de twee bekendste machtsindices, de Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf index, en er zal worden onderzocht welke machtsindex de 'juiste' is.

Aangezien het debat over de juiste machtsindex verband houdt met de twist over het concept 'macht' zal het onmogelijk blijken *in het algemeen* de juiste machtsindex aan te wijzen. Daarom zal naar twee modellen worden gekeken die de werkelijkheid lichtelijk ideaal weergeven en het daardoor mogelijk maken de juiste machtsindex voor de specifieke situatie aan te wijzen.²

De twee modellen zullen worden toegepast op de Europese Raad. Daarbij worden zowel de machtsverhoudingen tussen de commissieleden van de Raad (de regeringsleiders) als de verhoudingen die onder de stemregel tussen de vertegenwoordigde burgers bestaan, berekend. Er zal geconcludeerd worden dat grote lidstaten meer macht hebben, terwijl hun burgers minder gerepresenteerd worden gegeven de stemregel.

In dit drieluik wordt door integratie van perspectieven inzicht geboden in de queeste van legitimiteit en representatie en wordt geconcludeerd op welke manier legitimiteit van de burger verkregen kan worden.

²De twee modellen zijn de *take-it-or-leave-it* commissie en de *bargaining* commissie welke zijn ontleend aan Laruelle en Valenciano (Laruelle, A. en F. Valenciano [2008]).

Inhoudsopgave

Afkortingen	ix
Voorwoord	xi
I De Europese Zoektocht	
<i>Een filosofische overdenking</i>	1
1 Inleiding	3
2 Een zwak lichaam	7
2.1 Het betwiste karakter	7
2.2 De slagroom op de taart	9
2.3 Het afweersysteem	10
3 Legitimiteit en Representatie	13
3.1 Legitimiteit en Representatie: een onafscheidelijk verbond	13
3.2 Legitimiteit	13
3.2.1 Een descriptief of prescriptief concept	14
3.2.2 De bron van collectieve aanvaarding	15
3.2.3 Dimensies van legitimiteit	16
3.3 Representatie	18
3.4 Een werkbare definitie	18
4 Verhoging van de vitaminen	19
4.1 Welke dimensie van legitimiteit?	19
4.1.1 De belangdimensie	19
4.1.2 De politieke dimensie	21
4.1.3 De culturele dimensie	27
4.1.4 Slot: de politieke dimensie van legitimiteit	30
4.2 Representatie in een ontwikkelend Europa	30
4.2.1 Representeren van een begrensd en beperkt ‘project’	30
4.2.2 Erkenning en bewustwording van een essentiële dubbelrol	31
5 Intermezzo: reflectie op de crisis	33
6 Conclusie	35
II Het Uitdijende Lichaam	
<i>Een juridische toetsing</i>	37
7 Inleiding	39
8 De juridische en politieke praktijk	41

9	De Europese normen en waarden	43
9.1	Soorten normen en waarden	43
9.2	Waarden in de wetteksten	44
9.2.1	Een communautaire Unie	45
9.2.2	De waarden	46
10	De Uitbreidingspraktijk	51
10.1	Totstandkoming	51
10.2	De toetredingsprocedure	54
10.3	De toetredingscriteria	56
10.4	De toetredingsprincipes	57
10.4.1	De Kopenhagencriteria	57
10.5	Europese waarden binnen het geschetste kader	59
11	De toetredingsprocedure van Turkije	63
11.1	De procedurele stappen	63
11.1.1	Intensivering politieke en economische banden	63
11.1.2	Kandidaat-lidmaatschap	65
11.1.3	Akkoord tot toetredingsonderhandelingen	66
11.1.4	De toetredingsonderhandelingen tot 2015	69
11.1.5	De vluchtelingendeal en verder	70
11.2	Europese waarden in de procedure	72
12	Conclusie	75
III	De Dubbele Machtsverhoudingen	
	<i>Een wiskundige berekening</i>	79
13	Inleiding	81
14	Machtsindices	83
14.1	TU-Spellen	83
14.2	Stemregels	84
14.3	De definitie	85
15	De Shapley-Shubik en de Penrose-Banzhaf machtsindex	87
15.1	De Shapley-Shubik index	88
15.1.1	De Shapley-waarde	88
15.1.2	Een cruciale speler	89
15.2	De Penrose-Banzhaf index	90
15.3	Conclusie	91
16	Macht	93
16.1	I-Power en P-Power	93
16.2	Een definitie van macht	94
16.3	De ‘juiste’ machtsindex	96
17	De <i>take-it-or-leave-it</i> commissie	97
17.1	De Voorwaarden	97
17.2	Succesvol of Beslissend	98
17.2.1	Ex post	98
17.2.2	Ex ante	99
17.2.3	Positief en Negatief	100
17.2.4	A priori relaties	101
17.3	<i>Take-it-or-leave-it</i> vertegenwoordigers	105
17.3.1	Twee stadia in de procedure	105
17.3.2	Utiliteit	108
17.3.3	Een egalitair model	109

18 De <i>bargaining</i> commissie	111
18.1 De Voorwaarden	111
18.2 Nash onderhandelingen	112
18.2.1 Het onderhandelingsmodel	112
18.2.2 Verwachtte uitkomsten	112
18.2.3 Simpel TU-spel	115
18.2.4 De Shapley-Shubik index	118
18.3 Vertegenwoordigers in de onderhandelingen	118
19 Machtverhoudingen in de Europese Raad	121
19.1 De stemregel in de Raad	121
19.2 De Raad als <i>take-it-or-leave-it</i> commissie	122
19.2.1 Succes	123
19.2.2 De integratie en de soevereiniteitsindex	123
19.3 De Raad als <i>bargaining</i> commissie	125
20 Conclusie	127
IV Slot	129
21 De daad bij het woord	131
22 Bijlagen	133
22.1 Bijlage A: Inwoneraantal Europese lidstaten	133
22.2 Bijlage B: Succes in de Raad	134
22.3 Bijlage C: Integratie en Soevereiniteitsindex	135
22.4 Bijlage D: De Shapley-Shubik index en de ratio voor gerepresenteerden	136
23 Bibliografie	137
23.1 Deel 1: De filosofische overdenking	137
23.1.1 Boeken & Artikelen	137
23.1.2 Anders	138
23.2 Deel 2: De juridische toetsing	139
23.2.1 Boeken & Artikelen	139
23.2.2 Wetgeving en Beleidsdocumenten	139
23.2.3 Jurisprudentie	140
23.2.4 Anders	140
23.3 Deel 3: De wiskundige berekening	141
23.3.1 Boeken & Artikelen	141
23.3.2 Anders	142

Afkortingen

- ECC = essentially contested concept
- Acquis = *acquis communautaire* (het gemeenschapsrecht van de Europese Unie)
- Commissie = Europese Commissie
- EEG-Verdrag = Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (ook wel het Verdrag van Rome)
- Eg= Europese Gemeenschap
- EG-Verdrag = Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
- EGw = Verdrag tot vaststelling van de Grondwet voor Europa
- ENP = European Neighbourhood Policy
- EP = Europees Parlement
- EU= Europese Unie
- Europa = Europese Unie (tenzij specifiek uit de context blijkt dat het om Europa als continent gaat)
- Unie= Europese Unie
- EVRM = Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
- Handvest = Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
- Hof = Hof van Justitie van de Europese Unie
- IPA II = Instrument voor Pretoetredingssteun (het tweede instrument dat sinds 2014 in werking is getreden)
- Raad = Europese Raad (het is gebruikelijk om met de Raad naar de Raad van Ministers van de Europese Unie te verwijzen, daar deze echter in dit onderzoek niet besproken wordt, verwijst Raad altijd naar de Europese Raad van regeringsleiders)
- VEU-Amsterdam = Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals het sinds het Verdrag van Amsterdam in 1999 was.
- VEU\VEU-Lissabon= Verdrag betreffende de Europese Unie, welke op dit moment (sinds het Verdrag van Lissabon) geldt.
- VWEU= verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- VvL=verdrag van Lissabon
- De Verdragen= VEU en VWEU

- PB-index = Penrose-Banzhaf machtsindex
- SS-index = Shapley-Shubik machtsindex
- TU-spel = *transferable utility* spel

Voorwoord

Mijn brede interesse en de zoektocht naar integratie van opgedane kennis tijdens mijn bachelor studies aan de Universiteit Utrecht hebben geleid tot het onderzoek dat voor u ligt. Een onderzoek dat uit drie los van elkaar te lezen delen bestaat, welke zijn geschreven in het kader van het afstuderen voor BA Wijsbegeerte, LLB Rechtsgeleerdheid en BSc Wiskunde. Tegelijkertijd vormt het onderzoek een geheel doordat de delen elkaar aanvullen en samenkomen in het overkoepelende thema van legitimiteit en representatie in de Europese Unie. Dit onderzoek vormt dan ook een drieluik waarin het verkrijgen van legitimiteit van de burger en de representatie van de Europese Unie naar haar burgers vanuit een filosofisch, juridisch en wiskundig perspectief wordt beschouwd.

In september 2015, toen ik mij oriënteerde op een onderwerp voor dit drieluik, werd het nieuws beheerst door de vluchtelingenproblematiek. De Europese Unie zag zich geconfronteerd met een grote vluchtelingenstroom en een recordaantal vluchtelingen dat verdronk in de Middellandse Zee.³ Een gebrek aan besluitvorming, eensgezindheid, daadkracht en/of wilskracht leidde tot een interne crisis in de Europese Unie. Grenzen werden gesloten, hekken gebouwd en met een beschuldigende vinger werd naar elkaar gewezen.

Nog steeds zijn Europese oplossingen voor het ‘vluchtelingenvraagstuk’ niet overtuigend. De ‘vluchtelingendeal’ wordt kritisch beschouwd vanwege mogelijke schending van mensenrechten en over de ‘billijke’ verdeling van vluchtelingen wordt intern nog altijd getwist.

Doordat vlak na de Griekse crisis nu weer het vluchtelingenvraagstuk tot een moeizaam te bedwingen crisis heeft geleid, wordt de legitimiteit van de Europese Unie steeds vaker bevraagd. De Europese burger ziet een instabiel ondaadkrachtig instituut dat moeite heeft Europese kwesties gezamenlijk aan te pakken.

Nog geen week nadat dit onderzoek is afgerond wordt de uitslag bekend van de *Brexit*, zoals de vraag over het uittreden van Groot-Brittannië uit de Europese Unie wordt genoemd. Er wordt al gewaarschuwd dat een besluit van Groot-Brittannië om lid te blijven van de Europese Unie niet betekent dat de Unie weer kan overgaan tot ‘business as usual’. Het legitimiteitsvraagstuk is nog lang niet van tafel.

Dit alles heeft mij doen uitkomen bij *De queeste van Legitimiteit en Representatie in de Europese Unie*.

Waar de Europese Unie zoekt naar legitimiteit en worstelt met haar representatie van de burger, was het ook voor mij een ware zoektocht om tot hier te geraken. Om deze reis te vervolmaken heb ik inspiratie, hulp en aanmoediging nodig gehad. Naast alle vrienden die begrip hebben gehad voor mijn ‘afwezigheid’ en ‘saaigheid’ omdat ik de vele ‘leuke en ontspannen’ zaken aan mij voorbij liet gaan, wil ik hierna nog speciaal de volgende mensen bedanken.

Vincent Buskens, Jos Philips en Bald de Vries wil ik bedanken voor de inspiratie aan het begin van het project toen alleen nog het idee ‘vluchtelingen en de Europese Unie’ bestond.

Mijn begeleiders Jan Vorstenbosch, Matthijs Ruijgrok en Pauline Phoa wil ik heel hartelijk bedanken. Ik weet niet of ik geluk heb gehad met mijn begeleiders, maar ik weet

³Volgens de registraties zijn in het jaar 2015 zeker 3770 mensen verdronken tijdens de overtocht naar Europa. Zie: Missing Migrants Project, *Latest Global Figures: Migrant Fatalities Worldwide*, <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>, 14-06-2016.

wel dat ik mij heel gelukkig heb kunnen prijzen met deze drie begeleiders. Meelezend, meedenkend, meelevend, kritisch en vooral stimulerend zijn kort gezegd de kernwoorden die mij te binnen schieten. En ik dank ze dan ook zeer voor hun openheid om met een student in zee te gaan met zulke ambitieuze plannen.

Verder wil ik mijn goede vriendin Elise Bodt bedanken voor de tekening op de voorkant.

Uiteraard wil ik ook mijn ouders en broer Bram bedanken. Bram die in het verre Colombia toch nog geïnteresseerd bleef in mijn vorderingen en mijn ouders die al mijn stemmingen moesten ondergaan, welke vanzelfsprekend niet voortdurend ‘himmelhoch jauchzend’ zijn geweest. Ik wil ze bedanken voor alle zorgen als ik me in het ouderlijk huis in Leiden terugtrok, gesprekken over alles wat ik kwijt wilde en commentaren op dit onderzoek. Mijn vader die zijn wiskunde kennis heeft proberen af te stoffen om iets zinnigs te kunnen zeggen over het laatste deel en mijn moeder door wiens steun en stimulans ik niet alleen dit onderzoek maar ook de drie bachelors heb doorgezet en nu met zoveel trots dit onderzoek kan presenteren!

Suze Bloks
17 juni 2016

Deel I

De Europese Zoektocht
Een filosofische overdenking

Hoofdstuk 1

Inleiding

Het vluchtelingenvraagstuk als gevolg van de oorlog in Syrië, was de aanleiding om mijn filosofisch onderzoek te richten op de Europese Unie (EU) en de crisis die dit veroorzaakt heeft binnen de EU. Het drama van de burgers van Syrië transformeerde in de loop der tijd tot het drama van Europa. De nachtmerrie van de vluchtelingen werd steeds meer geduid als de nachtmerrie voor Europa, waarmee onopvallend de transformatie van slachtoffer naar dader en andersom plaatsvond. Met deze transformatie en de onderlinge verdeeldheid over de aanpak van het ‘probleem’ wordt de roep om eenheid in Europa luider. Echter, hoe harder de roep hoe duidelijker wordt dat die eenheid zoek is. Voor het eerst heeft de Europese Commissie, welke gezien kan worden als het centrale orgaan van de EU, uitgesproken dat Europa als Unie zelf in een diepe crisis zit. Dit net nadat de crisis met Griekenland bezworen, maar nog niet opgelost is.

Boze burgers die zich niet gerepresenteerd voelen in hun (nationale) belangen, oplossingen op nationaal niveau voor het ‘Europese probleem’ en de groei in vele lidstaten van euro-sceptische en nationaal populistische partijen, betekent een hausse aan debatten over de levensvatbaarheid van de EU zoals deze op dit moment is vormgegeven. Daarmee is voor mij het vraagstuk van de legitimiteit en de representatie van de EU geboren. Door voor dit vraagstuk te kiezen plaats ook ik de problematiek van de vluchtelingen naar de marge. Mijn hoop is echter dat als de EU haar legitimiteit gegrond heeft en zij zich als zodanig kan representeren, de crises die zich bij haar aandienen niet meer ondergesneeuwd worden door interne disputen. Daarmee hoop ik dat de EU beter dan voorheen in staat zal zijn om de zorgen voor en met haar burgers te delen en daardoor ook de ruimte te vinden om anderen die om hulp aan haar poorten kloppen een Europees antwoord te geven.

Het beginpunt van dit filosofisch deel ligt bij het boek van Luuk van Middelaar *De passage naar Europa* waarin de geschiedenis, het omgaan met het lot en de rol van de bevolking van de EU beschreven worden.¹ De rol van de bevolking of zoals het bij Van Middelaar heet ‘de zoektocht naar publiek’ is waar mijn politiek filosofisch deel begint. Mijn onderzoek zal zich richten op het verkrijgen van legitimiteit van de Europese burger, anders gezegd de erkenning door de burger van de machtsclaim van de EU met betrekking tot zaken die de gehele EU betreffen en waarop de Unie als geheel aangesproken wordt.

Dit onderzoek zal de vorm hebben van een politiek filosofische analyse gericht op de huidige praktijk van het Europese politieke proces waarbij uiteraard de begrippen legi-

¹Luuk van Middelaar is een Nederlandse politiek filosoof en historicus. Hij is de politiek adviseur en tekstschrijver van Herman van Rompuy geweest, die tot 2014 de voorzitter van de Europese Raad was. Zijn debuut *Politicide* over de politiek in de Franse filosofie is bekroond met de Prix de Paris. Het boek *De passage naar Europa: een geschiedenis van een begin* is de Otto von der Gablentz Studieprijs 2009 en de Dissertatieprijs 2009 door de Universiteit van Amsterdam toegekend. Daarnaast is het in 2010 de Socrates Prijs toegekend voor het meest prikkelende Nederlandstalige filosofieboek. In 2011 is Van Middelaar bovendien onderscheiden met de D.J. Veegens door de Koninklijke Maatschappij der Wetenschappen voor de originaliteit van het boek. Het boek is in 6 talen uitgegeven (Nederlands, Engels, Frans, Pools, Hongaars, Spaans, Estisch en Turks) en is voor de Franse uitgave onderscheiden met de Prix Louis Marin.

timateit en representatie centraal staan, evenals de begrippen politiek en het politieke proces. Deze voorgenoemde begrippen vormen de basis voor dit onderzoek en daarmee ben ik schatplichtig aan Luuk van Middelaar, David Beetham en Sjaak Koenis. De analyses en concepten van voorgenoemde auteurs hebben mij de nodige handvatten gegeven voor de analyse. De relatie met de huidige praktijk wordt benadrukt door op enkele momenten quotes uit nieuwsbronnen of speeches van representanten aan te halen.

Bewust is de keuze gemaakt om mij niet te richten op de vraag wat Europa zal moeten worden en hoe deze vorm moet krijgen. Vaak wordt de zoektocht naar het verkrijgen van legitimateit van de burger beantwoord met een stelling over de toekomst van de EU. Bij deze discussies, waarin wetenschappers de vormgeving van Europa bespreken, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat het een debat is op afstand van de Europese burger. Het debat slaat een vraag over die voor de burger nog beantwoord moet worden: wat betekent Europa voor ons als burgers?

Toekomstvisies over Europa die gepaard gaan met ideeën over andere procedures, andere regels en andere richtlijnen zouden mijns inziens dan ook te vroeg komen. Zolang de legitimateit van de EU het onderwerp van discussie is, zal een antwoord op de vraag naar haar toekomst zich tegelijkertijd ook voor het legitimateitsvraagstuk geplaatst weten.

In dit onderzoek staat dan ook niet een toekomstvisie centraal, maar het verkrijgen van legitimateit van de burger. Inzicht in het huidige kennelijke gebrek aan legitimateit en de wijze waarop legitimateit kan worden verkregen, zou uiteindelijk kunnen leiden tot een andere vormgeving van de EU en haar instituties: een toekomstvisie. De vraag die aan de toekomstvisie voorafgaat is de hoofdvraag van dit filosofische deel: *op welke wijze kan legitimateit van de burger worden verkregen en hoe kan de representatie worden vormgegeven in een ontwikkelend Europa?*

De hoofdvraag richt zich naast legitimateit op representatie, omdat het verkrijgen van legitimateit gepaard gaat met de wijze waarop gerepresenteerd wordt. Dit onderzoek vormt daarmee een descriptieve analyse van de wijze waarop legitimateit kan worden verkregen en representatie kan worden vormgegeven. Daaraan ligt een normatief uitgangspunt ten grondslag, namelijk dat legitimateit noodzakelijk is in de huidige politieke praktijk.

De vraagstelling zal beantwoord worden door in hoofdstuk twee een onderbouwing te geven voor de assumptie dat er sprake is van onvoldoende legitimateit van de Europese burger naar de Europese Unie en dat Europa het geloof van de burger dat zij ‘namens’ de burgers spreekt vaak op de proef stelt. Hiermee zal eveneens geschetst worden wat de EU voor een instituut *is*. Dit is een vraag die zowel voorafgaat aan de debatten over de toekomst van Europa als de basis vormt voor het vermeende gebrek aan legitimateit en representatie in de EU. Immers, wat de EU nu *is* vormt het uitgangspunt voor wat zij kan worden en zo zal in hoofdstuk 2 blijken, houdt verband met het gebrek aan legitimateit en representatie in de EU.

Het volgende hoofdstuk zal het conceptueel kader schetsen waarop de analyse van het politieke proces van representeren en het verkrijgen van legitimateit onderbouwd wordt. In dit derde hoofdstuk zullen de concepten legitimateit en representatie besproken worden met als doel te komen tot descriptieve concepten voor de analyse. Daartoe zal de wijze waarop de EU zich representeert, welke Van Middelaar onder publieksstrategieën vat, worden gekoppeld aan dimensies van legitimateit.

De dimensies van legitimateit zullen in hoofdstuk 4 gebruikt worden om de hoofdvraag te beantwoorden op welke wijze de EU legitimateit van de burger kan verkrijgen en hoe de representatie moet worden vormgegeven. Daarnaast zullen twee voorwaarden opgesteld worden voor de vormgeving van de representatie in de EU. Deze voorwaarden zijn niet als uitsluitende en voldoende voorwaarden bedoeld, maar worden benadrukt omdat zij verband houden met het (ontwikkellende) karakter van de EU.

Tot slot zal het intermezzo van hoofdstuk 5 een reflectie bieden op de Europese crisis. Daarmee wordt teruggekomen op de koorts van het instituut, de nachtmerries die het heeft en de debatten over de toekomst van Europa die daarbij ontstaan. In het licht van het betoog over de wijze waarop legitimateit van de burger kan worden verkregen zal deze crisis nogmaals beschouwd worden.

Met de focus op de concepten legitimiteit en representatie biedt dit onderzoek dus een andere invalshoek voor de debatten over de Europese Unie. Het poogt geen toekomstvisie uit te spreken, maar probeert door analyse van de huidige politieke praktijk tot conclusies te komen over mogelijkheden tot verbreding van de legitimiteitsaanspraak. De onderbouwing vindt plaats door vanuit concepten uit de literatuur te analyseren en reflecteren op wat nu is.

Hoofdstuk 2

Een zwak lichaam

Een zwak lichaam is een lichaam dat weinig weerstand heeft. Het lichaam is vatbaar voor ziekten en uiteindelijk kan, bij te weinig weerstand, dit tot gevolg hebben dat het lichaam desintegreert en ophoudt te bestaan. Is de Europese Unie een zwak lichaam?

In dit hoofdstuk zal de assumptie die vooraf gaat aan de onderzoeksvraag ‘*op welke wijze legitimiteit van de burger kan worden verkregen en hoe representatie kan worden vormgegeven in een ontwikkeld Europa*’ onderbouwd worden. Aan de hoofdvraag van dit werkstuk gaat de veronderstelling vooraf dat er een tekort aan legitimiteit is, dat de representatie binnen de EU nog niet voldoende vorm heeft gekregen en dat beiden wel noodzakelijk zijn voor de levensvatbaarheid van de EU. Met ‘onvoldoende vorm krijgen’ wordt bedoeld op een deficit en niet een onafgeronde activiteit van vormgeven. De vormgeving van representatie kan namelijk nooit als afgerond beschouwd worden (op de betekenis van en het proces van representatie en het verkrijgen van legitimiteit wordt in hoofdstuk 3 ingegaan).

Om de aanname te onderbouwen zal uitgewerkt worden wat voor politiek orgaan de EU is en hoe de vormgeving van de EU van invloed is op de wijze waarop de EU zich kan representeren en legitimeren. In dit hoofdstuk zal ik concluderen dat de EU op dit moment nog een zwak lichaam is dat, om in de metafoor te blijven, weinig kracht heeft om zich te laten gelden en waar moeilijk op te vertrouwen is.

2.1 Het betwiste karakter

De Europese Unie is een steeds hechter verbond geworden. Daarmee heeft het integratieproces van Europa steeds meer vorm gekregen. Er kan gesteld worden dat de integratie stapsgewijs vorm heeft gekregen waarbij discussies over de vormgeving van Europa, zeker in de begintijd van het ontstaan van Europa, bewust niet gevoerd werden. De discussies zouden kunnen leiden tot oneindige disputen waardoor de integratie, welke een idealistische grond had, mogelijk gehinderd zou worden. De gedachte was dat economische afhankelijkheid van staten toekomstige oorlogen zou voorkomen. Deze gedachte wordt ook als zodanig verwoord in het Schuman-plan van 9 mei 1950, welke beschouwd wordt als de geboorte van de Europese Unie.¹

Ook nu, 66 jaar later, kunnen we stellen dat er tussen de lidstaten en de bevolking van de lidstaten nog geen overeenstemming bestaat over hoe de constitutionele organisatie van de EU er uiteindelijk uit zal moeten zien. Wel zouden we kunnen stellen dat met de verdere integratie van Europa een verschuiving heeft plaats gevonden van intergouvernementele integratie naar communautaire integratie, daar bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden van de lidstaten zijn overgedragen aan de EU. Echter ook het intergouvernementele karakter blijft overeind doordat de nationale identiteit van de lidstaten gerespecteerd blijft. De Europese Unie kent een hybride structuur die in de literatuur op verschillende wijze verwoord en beschreven wordt. In paragraaf 9.2.1 van het juridisch deel wordt hier ook aandacht aan besteed.

¹Europese Commissie, 2015, 21-5-2016.

Met als invalshoek het bestaansrecht van de EU, zoals op dit moment vormgegeven, maakt Luuk van Middelaar een onderscheid tussen een juridisch lichaam en een politiek lichaam. Een juridisch lichaam is een politiek instituut waarvan het legitimerend collectief uit lidstaten bestaat. Een politiek lichaam baseert haar rechtvaardiging op het geloof en de instemming van de burgers. Het heeft onvoldoende aan legitimatie door lidstaten.² Het verschil wordt dus bepaald door het collectief dat legitimeert;³ Van Middelaar noemt het ‘Wij de Staten’ of ‘Wij de Burgers’.

Oorspronkelijk was de Europese Unie een juridisch lichaam. Het was louter gebaseerd op de verdragen die tussen de lidstaten waren gesloten, waarbij de verdragen een intergouvernementele structuur hadden in de vorm van een „hoofdzakelijk *horizontale coördinatie* van het optreden van staten”.⁴

De Europese Unie is de status van juridisch lichaam nu echter voorbij. Waar het zich enkel in zaken van ‘kleine politiek’ zoals landbouwfspraken, mijnbouw afspraken en marktregulering presenteerde, had het voldoende aan de erkenning van lidstaten. Steeds meer presenteert het zich echter ook in vragen van ‘grote politiek’, zoals „oorlog en vrede, gezag en orde, buitenlandse en binnenlandse veiligheid”.⁵ Deze vragen van ‘grote politiek’ dienen zich bij de Europese Unie aan en niet langer bij de afzonderlijke lidstaten. Doordat vragen over de toelating van nieuwe lidstaten, de euro-crisis waarin de verstrengeling van de lidstaten duidelijk is geworden en de stroom vluchtelingen die aan ‘de poorten van Europa kloppen’ zich aan de Europese Unie aandienen, representeert het zich nu als lichaam onafhankelijk van de staten.⁶

Maar is de Europese Unie dan een politiek lichaam? Dat kan niet zomaar geconcludeerd worden, omdat daarmee de belangrijke invloed van de lidstaten in het legitimeringsproces ontkend zou kunnen worden. De Europese Unie heeft, zoals eerder in dit hoofdstuk geschreven, een hybride structuur. Er bestaat in de Europese Unie een „meerlagig *sui generis* politiek systeem (op Europees, nationaal en regionaal niveau) dat gekenmerkt wordt door een combinatie van unieke vormen van ‘governance’ (hiërarchische en intergouvernementele vormen van bestuur en politiek naast ‘governance’ in horizontale netwerken).”⁷

Deze meerlagigheid van het Europese politiek systeem komt bijvoorbeeld tot uiting in de Europese Raad, waarin de regeringsleiders zowel het Europees belang als het nationale belang vertegenwoordigen. Luuk van Middelaar noemt dit een ‘essentiële dubbelrol’. Regeringsleiders met strijdende nationale en Europese belangen ervaren dan ook geregeld een spagaat wanneer ze enerzijds ‘de politiek van Europa’ en anderzijds ‘de politiek van hun land’ vertegenwoordigen, waardoor het verleidelijk kan zijn om bij thuiskomst te wijzen naar de ‘macht van Brussel’.

Het is voor de Europese Unie door die meerlagigheid moeilijk om zich als politiek lichaam, in de zin van zich enkel baserend op het legitimerend collectief van de burger, te representeren. Immers, met de meerlagigheid representeert de Europese Unie zich op twee niveaus: dat van de lidstaten en van de burgers.

De vraag wat het karakter van het Europese instituut is, kan dus moeilijk eenduidig beantwoord worden. Het is een instituut tussen juridisch en politiek lichaam in. Het karakter van de Europese Unie wordt dan ook *fundamenteel betwist*. Zo is er controverse over de vraag wat de Europese Unie voor instituut is en wat het zou moeten worden.⁸

²Van Middelaar, 2009, p. 301.

³Van Middelaar introduceert de noties juridisch lichaam en politiek lichaam in verband met de vraag naar het bestaan van de Europese Unie. Hij spreekt niet van legitimatie of legitimititeit, maar van het aanvaarden van het bestaan van het instituut.

⁴Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, p.43.

⁵Van Middelaar, 2009, p. 185.

⁶Van Middelaar [2009], p. 185. Van Middelaar maakt het onderscheid tussen kleine politiek en grote politiek. Hij schrijft dat het Europa van de Gemeenschap alleen nog in zaken van kleine politiek handelingsvermogen had en dat Europa sinds de Val van de Muur als Unie de stroom van de tijd betreedt en zich niet meer aan zaken van grote politiek kan onttrekken.

⁷Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.32.

⁸Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.33.

Dit zien we terug in het maatschappelijke debat over ‘meer of minder Europa’ even als in het wetenschappelijk debat over ‘de Europese identiteit’.⁹

Martin Schulz schreef in April 2014 tijdens zijn voorzitterschap van het Europees Parlement: „*Ik ben er ten volle van overtuigd dat het tijdens de huidige vertrouwenscrisis in de Europese gedachte belangrijk is stil te staan bij de historische context van het Europese project, om betere plannen te kunnen maken voor de toekomst*”

Het gevolg van het betwiste karakter van de EU is dat het in zijn representatie en met zijn legitimiteit een diffuus karakter heeft. Dit zal in de volgende paragraaf verder uitgewerkt worden.

2.2 De slagroom op de taart

Overzien we de wijze waarop de EU zich legitimeert dan zou de vergelijking kunnen worden getrokken met legitimiteit als ‘het toefje slagroom op de taart’. Mede kan dit een gevolg zijn van wat Professor J.Th.J. van den Berg beschrijft in zijn column ‘Half werk of voldongen feiten’ waarin hij met voorbeelden aangeeft dat de Europese Unie veel ‘half werk’ heeft afgeleverd. Voorbeelden van ‘half werk’ zijn volgens hem het creëren van een Europees Parlement zonder echte zeggenschap, of het instellen van een Monetaire Unie en het overeenkomen van het Schengen Verdrag zonder de gevolgen uit te werken. Over de vraag of politici de onvolkomenheden van het werk niet hebben opgemerkt, schrijft hij: „In de meeste gevallen zagen zij dat heel goed. Tegelijk gingen zij ervan uit dat de tijd en de omstandigheden vroeg of laat zouden dwingen het werk alsnog af te maken.”¹⁰

Politici gingen (en gaan er mogelijk nog) van uit dat met de noodzaak het ‘halve werk’ af te maken, de legitimiteit van de besluiten vanzelf zou komen. Een uiting hiervan is het *Europees pragmatisme*.¹¹ Met pragmatisme wordt bedoeld op de grondslag van de handelingen van de Europese Unie. Wetten, arrangementen en instituties worden in de Europese Unie gecreëerd onder het motto van noodzakelijkheid voor een (door sommigen) gewenst doel, zoals Europese integratie, of in het licht van aandienende crises en problemen. Mathieu Segers duidt dit ook wel aan als *Europees instrumentalisme*.¹² Zo is de Monetaire Unie een instrument geweest voor Europese integratie en zijn de afspraken met Turkije, waaronder het afschaffen van de visumplicht en het oppakken van de onderhandelingen over EU-lidmaatschap, onderdeel van het instrument voor het aanpakken van de vluchtelingen crisis.

Maar zoals Oud-voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi in “the State of the Union” in 2001 al stelde heeft het Europese pragmatisme haar einde bereikt.¹³

„*First, we are facing a paradox. A paradox that is becoming more obvious every day from the words and deeds of Europe’s citizens. It is this: **Europe is increasingly necessary, yet it is seen as increasingly remote.** If we are to relaunch and complete the grand project of creating a European Union, we need **a very public debate about where we are going.** And it must involve all levels of society. (...) I am not among those who think that such a debate, once opened, can only lead to stalemate.*”

Op het moment dat de voltooiing van het werk noodzakelijk is door de tijd en omstandigheden voelen burgers zich voor het blok gezet. Ze hebben geen andere keuze dan de nieuwe wetten, arrangementen en instituties als voldongen feiten te aanvaarden. Zo schrijft Van den Berg: „Burgers kunnen het allemaal slecht volgen. Wat erger is: zij hebben het gevoel machteloos toe te moeten zien hoe Europa voortdendert van het ene voldongen feit naar het andere.”¹⁴ De burger lijkt dit niet langer te willen accepteren.

⁹Graag wil ik verwijzen naar de website van het Europees Parlement *100 Boeken* welke verwijst naar meer dan 100 boeken die gaan over de Europese gedachte en het Europese ontwikkelingsproces. <http://www.europarl.europa.eu/100books/nl/index.html>

¹⁰Van den Berg [2016]

¹¹Het Europees pragmatisme is een vorm van bestuurshandelen dat gericht is op de belangendimensie van legitimiteit. In paragraaf 4.1.1 zal hierop worden teruggekomen.

¹²Human [2013]

¹³Prodi [2015]

¹⁴Van den Berg [2016]

Het wordt de Europese Unie dan ook verweten dat tijden en omstandigheden niet tot het ene voldongen feit na het andere zouden hebben geleid als er ‘volledig’ werk was afgeleverd. Zo wordt er gezegd dat de Europese politiek de vluchtelingen crisis had kunnen voorzien; politici hadden kunnen weten dat het Dublin-verdrag problemen zou opleveren en er hadden maatregelen genomen kunnen worden voorafgaand aan de grote vluchtelingenstroom.

Juncker, president van de Europese Commissie, verwijst hiernaar in zijn “State of the Union 2015”: „*There has been a lot finger pointing in the past weeks. Member States have accused each other of not doing enough or of doing the wrong thing. And more often than not fingers have been pointed from national capitals towards Brussels.*”¹⁵

Kenmerkend voor de Europese Unie is dan ook dat het vooral achteraf reageert wanneer een vraag van ‘grote politiek’ zich bij de Europese Unie aandient. Wellicht ingegeven door de onscherpe begrenzing tussen zaken van de individuele lidstaten en zaken van de Europese Unie, het hybride karakter van de EU, lijkt de Europese Unie betrekkelijk weinig handelingsvermogen te hebben vooraf of in een primair stadium wanneer een crisis of probleem zich aandient.

Representatie als reactie op problemen, plaatst het legitimerend collectief voor voldongen feiten. Daarmee kan het huidige Europese handelen de misvatting worden verweten dat legitimiteit alleen de slagroom op de taart is. Zoals Beetham zo mooi verwoordt: „*legitimacy is not the icing of the cake of power, which is applied after baking is complete, and leaves the cake itself essentially unchanged. It is more the yeast that permeates the dough, and makes the bread what it is.*”¹⁶

2.3 Het afweersysteem

Door het betwiste karakter van de Europese Unie en het gebrek aan legitimiteit en representatie van de burger in een primair stadium, heeft het Europese lichaam als het ware een zwak afweersysteem. Dit kan onopgemerkt blijven zolang de zon (figuurlijk) blijft schijnen. Met economische voorspoed en open grenzen die alleen voor handel, werk en vakantie worden gebruikt, lijkt het lichaam fit te zijn. Zodra er echter externe druk ontstaat, raakt het lichaam uit balans. Met de devaluerende munt en de stroom vluchtelingen die aan ‘de poorten van Europa’ kloppen, moet het ‘halve werk’ voltooid worden. Externe factoren leveren precies die omstandigheden waaronder de voldongen feiten gecreëerd worden. De burger ziet zich daardoor echter machteloos tegenover voldongen feiten geplaatst.

Door de externe factoren komt het gebrek aan *legitimiteit en representatie in een primair stadium* tot uiting. Er ontstaan interne problemen, zoals:

- De boze en ontevreden burgers en daaruit voortkomend vragen over het uittreden uit de Europese Unie, zoals de Brexit.¹⁷
- Vragen naar de eenheid en solidariteit tussen lidstaten van de Europese Unie. Welke verantwoordelijkheid hebben de lidstaten voor de financiële situatie van de zuidelijke landen van Europa en wordt er actie ondernomen om de zuidelijke landen waar hoge aantallen vluchtelingen stranden te helpen?

Juncker zegt over de solidariteit binnen de EU met betrekking tot de vluchtelingen crisis: „*This requires a strong effort in European solidarity. Before the summer, we did not receive the backing from Member States I had hoped for. But I see that the mood is turning. And I believe it is high time for this.*”¹⁸

¹⁵ Juncker, 2015, p.13.

¹⁶ Beetham, 2013, p.39.

¹⁷ Brexit staat voor de vraag van Groot-Britannië over het uittreden uit de Europese Unie.

¹⁸ Juncker, 2015, p.4.

- De vraag of de Europese Unie in staat is om met een Europese oplossing te komen. Met het verzinnen van eigen oplossingen door de lidstaten, welke problemen kunnen vormen voor de andere lidstaten, wordt de Europese reactie op de proef gesteld.

Vluchtelingen crisis: exodus in Hongarije, politieke impasse in EU: „*On-der tusschen lijkt de politieke impasse binnen de EU juist groter te worden. Polen, Tsjechië, Hongarije en Slowakije hielden een eigen topoverleg in Praag. De uitkomst: de vier landen zijn tegen verplichte quota voor vluchtelingen. Met die mededeling kwamen ze nadat de Europese Commissie liet weten dat het 120.000 extra vluchtelingen wil verdelen over Europa. Daar willen deze vier landen niet aan. Liever zien zij een treincorridor voor vluchtelingen naar Duitsland. Want dat land, zo haalde de Hongaarse premier Orban uit, heeft de vluchtelingenstroom veroorzaakt door valse verwachtingen te wekken.*”¹⁹

Daarnaast worden vragen naar het betwiste karakter steeds prangender: Wat is de EU en wat is haar toekomst? Heeft de EU wel toekomst? Kan het zo doorgaan of ligt de enige hoop in een federale toekomst?

Het zwakke afweersysteem van het Europese lichaam raakt door externe druk uit balans. Het lichaam dat ten tijde van een crisis (zoals de Griekse crisis of de vluchtelingen crisis) kampt met interne problemen, kan daarom ook wel vergeleken worden met een niet alleen zwak, maar ook koortsig lichaam. Met het oog op de huidige vluchtelingen crisis is het dan ook de vraag of en hoe het zwakke afweersysteem van de Europese Unie versterkt kan worden.

Legitimiteit kan zorgen voor de stabiliteit van een politiek systeem: „Legitimiteit is voor het beleid van belang, omdat louter vertrouwen op het samenvallen van continu veranderende belangen van burgers een instabiel politiek systeem zou opleveren (Weber 1976). Politieke systemen hebben naast specifieke steun gebaseerd op belangen bij specifiek beleid ook diffuse steun nodig, omdat die er onder andere toe bijdraagt dat burgers het systeem als aanvaardbaar beschouwen en het als vanzelfsprekend beschouwen zich te voegen naar de erin geldende regels.”²⁰ Het zwakke afweersysteem van het Europese lichaam kan daarom versterkt worden door het kennelijk gebrek aan legitimiteit (met het betwiste karakter en de daardoor mede bepaalde wijze waarop de EU zich legitimeert en representeert) te verhelpen. Omdat, zoals in sectie 3.1 zal blijken, legitimiteit en representatie onafscheidelijk met elkaar verbonden zijn, zal daarom in dit onderzoek de vraag beantwoord worden op welke wijze de legitimiteit van de burger kan worden verkregen en de representatie door de Europese Unie kan worden vormgegeven.

Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden zullen de concepten legitimiteit en representatie in het volgende hoofdstuk uitgewerkt worden.

¹⁹NOS [2015]

²⁰Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.31.

Hoofdstuk 3

Legitimiteit en Representatie

In het eerste hoofdstuk is over de hybride structuur en het betwiste karakter van de EU geschreven. Deze aspecten hebben gevolgen voor het handelingsvermogen van de EU. Daarnaast is beschreven dat de legitimiteit van het handelen van de EU zowel plaatsvindt op het niveau van de lidstaten als op het niveau van de burgers van de lidstaten. De legitimatiekwesitie van de EU vormt daarmee een meerlagige opdracht.

Dit hoofdstuk is bedoeld om tot een werkzame definitie van legitimiteit en representatie te komen welke in de volgende hoofdstukken gebruikt wordt om de vraag behorend bij dit onderzoeksdeel te beantwoorden: “Op welke wijze kan legitimiteit van de burger worden verkregen en hoe kan de representatie worden vormgegeven in een ontwikkelend Europa?” Daartoe zal allereerst het verband tussen legitimiteit en representatie weergegeven worden. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat onder het concept legitimiteit verstaan wordt om daarna door te gaan op het proces van representatie en het verkrijgen van legitimiteit.

3.1 Legitimiteit en Representatie: een onafscheidelijk verbond

Legitimiteit en representatie zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden. Ze zijn, om met de metafoor van Van Middelaar te spreken, als de arena bij de tribune. Zonder arena is er geen tribune, immers de tribune krijgt pas betekenis wanneer het uitzicht biedt op een schouwspel in de arena. Zonder tribune kan er echter ook geen arena zijn, immers wat is een optreden zonder publiek?¹

Zo is het ook met legitimiteit en representatie: het een heeft slechts betekenis bij het bestaan van het andere. Wanneer een autoriteit zich niet representeert, is er ook niets te legitimeren. Zonder beleid, is er niets om te steunen. Een gebrek aan legitimiteit levert op haar beurt weer representatie problemen op. Bij een gebrek aan legitimiteit wordt de positie van de macht bevraagd, waardoor deze zich niet langer onbetwist als autoriteit kan representeren.

Het optreden voor het publiek is wat bedoeld wordt met representatie. Het is de actie van de autoriteit die het publiek vraagt dit schouwspel te aanvaarden. Representatie is de claim ‘namens’ het publiek te mogen spreken. Legitimiteit is de kwaliteit van de autoriteit, die door de gerepresenteerden (het publiek) kan worden toegeschreven of ontkend. De gerepresenteerden kunnen het ‘namens’ aanvaarden of afwijzen.

In het kader van de onderzoeksvraag van deze scriptie zijn de Europese burgers de gerepresenteerden.

3.2 Legitimiteit

Legitimiteit is dus de kwaliteit die de autoriteit moet verkrijgen van de gerepresenteerden. Deze kwaliteit wordt toegekend met de actie van legitimatie. Daarmee is legitimatie

¹Van Middelaar, 2009, p. 305.

anders dan legitimiteit. Legitimatie is een uitspraak over een persoon die instructies geeft, eisen stelt of een wens uitspreekt.² Zo schrijft Rodeny Barker: „It is a claim or expression made by or on behalf of that person to assert the special and distinctive identity which that person possesses, which identity justifies or authorises or legitimates the command by legitimating the person possessing it. It is in the first place persons not systems, rulers not regimes, who are legitimated.”³

De vraag is echter, wat houdt legitimiteit in? Wat betekent het om als publiek de legitimiteit van een representant te erkennen?

3.2.1 Een descriptief of prescriptief concept

Aan legitimiteit wordt op uiteenlopende wijze invulling gegeven. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen een descriptief en een prescriptief concept. Dit wordt ook wel het onderscheid tussen een sociologisch en een normatief concept of tussen *de facto* en *de jure* legitimiteit genoemd.⁴

Waar een beschrijvend concept gericht is op *het geloof* van mensen in de legitimiteit, ligt bij een normatief concept de nadruk op *de aanvaardbaarheid of rechtvaardiging* van de politieke autoriteit.⁵ Dit onderzoek is gericht op de legitimatie door de burger. Daarom is mijn uitgangspunt een descriptief concept, daar mijn doel niet is de rechtvaardigheid van de autoriteit te beoordelen.

Max Webers definitie vormt het uitgangspunt voor een descriptief concept. Wanneer er gesteld wordt dat een machtsrelatie legitiem is, wordt er volgens hem (al dan niet empirisch correct) gerapporteerd over andermans *geloof* over de legitimiteit.⁶ „Power is legitimate where those involved in it believe it to be so; legitimacy derives from peoples belief in legitimacy. So, he writes, legitimacy is equivalent to ‘Legitimitätsglaube’ (a belief in legitimacy); and legitimate power is power ‘als legitim angesehen’ (that is regarded as legitimate).”⁷ Een legitieme autoriteit is dus een macht die als legitiem wordt *ervaren*, volgens Weber.

Van belang is dan, uitgaande van het descriptieve concept, hoe het geloof in de legitimiteit van de machtsrelatie tot stand komt. Er wordt van uitgegaan dat het een uitkomst is van verschillende invloeden waaraan mensen zijn blootgesteld.⁸ In de huidige tijd zou een regiem met een goede pr-machine mensen kunnen laten geloven in de legitimiteit. Dat betekent echter dat legitimiteit dan vaststelt in hoeverre het regiem in staat is geweest te overtuigen of te manipuleren. Zo definieert Lipset legitimiteit van een politiek systeem als „its capacity ‘to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society.’”⁹ Kritiek op dit concept is dat daarmee legitimiteit wordt ontdaan van enige objectiviteit of morele inhoud en berust op het beschrijven van de manipulatieve kwaliteit van de macht.¹⁰

Volgens Beetham kleven er twee problemen aan Webers definitie van legitimiteit, die daarmee legitimiteit kan reduceren tot een manipulatieve kwaliteit.

Allereerst veronderstelt de definitie onterecht dat een autoriteit legitiem is omdat de mensen geloven in de legitimiteit. De legitimiteit van een autoriteit is niet gebaseerd op het geloof, maar kan *gerechtvaardigd worden op basis van het geloof*.

Ten tweede, is de definitie te beperkt met een focus op geloof. Zo is voor legitimiteit onder andere ook een bewijs van instemming van belang. De instemming komt tot uiting in handelingen die plaatsvinden binnen de conventies van de samenleving, zoals het sluiten van overeenkomsten of het stemmen bij verkiezingen.

²Barker, 2001, p.32.

³Barker, 2001, p.32.

⁴Thomas, 2013, p.7.

⁵Peter [2010]

⁶Beetham, 2013, p.8.

⁷Beetham, 2013, p.8.

⁸Beetham, 2013, p.9.

⁹Lipsum in Beetham [2013], p. 9.

¹⁰Beetham, 2013, p. 9.

Beetham geeft een alternatieve definitie van legitimiteit die zowel descriptieve als normatieve aspecten bevat. Zijn definitie onderscheidt zich van een normatieve beschrijving door zijn sterke focus op de context. Waar een normatieve invulling naar contextonafhankelijke criteria van rechtvaardiging of ideale condities van instemming zoekt, wil Beetham deze niet lostrekken uit de context. Zijn definitie geeft dan ook een beoordelingskader om binnen een specifieke context de legitimiteit te kunnen beschouwen.

Beethams definitie van legitimiteit zal in dit onderzoek als uitgangspunt genomen worden. Hij stelt dat macht legitiem is voor zover:

1. er in overeenstemming met de vastgelegde regels wordt gehandeld,
2. de regels kunnen worden gerechtvaardigd door te refereren naar het geloof van zowel de dominante partij als de ondergeschikten,
3. er bewijs is van de instemming van de ondergeschikten met de gegeven machtsrelatie.¹¹

Waar het *geloof* in de legitimiteit een uitkomst weergeeft, geeft Beetham met zijn beoordelingskader de mogelijkheid om het *proces* te beschouwen.

Mijn onderzoek is gericht op de vraag *op welke wijze* legitimiteit kan worden verkregen en niet op de vraag *of* de autoriteit legitiem is. Beethams beoordelingskader wordt dan ook niet gebruikt om de legitimiteit van de autoriteit te beoordelen.

Dit betekent dat het normatieve aspect van de definitie van Beetham (1) in dit deel buiten beschouwing wordt gelaten. Wel zal hier nog op teruggekomen worden in het juridische deel waarin besproken wordt of er in overeenstemming met de vastgelegde regels wordt gehandeld.

Het bewijs van instemming, welke zijn (procedurele) vorm krijgt in verkiezingen en stemprocedures, komt aan de orde in het wiskundige deel waarin op basis van de stemregels de machtsverhouding in de Europese Raad wordt berekend.

In dit deel richt ik mij op het hierboven genoemde tweede en derde aspect van Beethams definitie: de rechtvaardiging van de legitimiteit door *de referentie naar het geloof* in de legitimiteit van de autoriteit en *het bewijs van de instemming* van de ondergeschikten met de gegeven machtsrelatie. Beide aspecten zal ik echter niet gebruiken om te onderzoeken of er gerefereerd kan worden naar het geloof en of er bewijs van instemming is. Eerder zal ik kijken wat de *bronnen* van dit geloof en deze instemming kunnen zijn.

Daarnaast, waar Beetham het heeft over het geloof door zowel de geregeerden als de regeerder, zal in het kader van dit onderzoek de focus liggen op het geloof door de burger en wordt het geloof van de regeerder buiten de beschouwing laten. Dit betekent in verband met het onderwerp van deze scriptie, de Europese Unie, dat buiten beschouwing gelaten wordt in welke mate de vertegenwoordigers van de EU zelf voldoende geloof hebben in de macht van de EU. Dat dit voor volgend onderzoek een interessante invalshoek kan zijn, lijkt mij met verwijzing naar de quotes in hoofdstuk 2 en de dubbelrol van de regeringsleiders vanzelfsprekend.

3.2.2 De bron van collectieve aanvaarding

Een politiek systeem op zoek naar legitimiteit zal op zoek gaan naar het geloof en de instemming van ondergeschikten. Immers, in de definitie van Beetham heeft een autoriteit legitimiteit wanneer deze kan refereren naar het geloof in de legitimiteit en een bewijs van instemming met de machtsrelatie heeft. Deze zoektocht kan, om met de terminologie van Van Middelaar te spreken, een zoektocht naar de bron van collectieve aanvaarding genoemd worden. Wanneer geloven burgers in de legitimiteit van de autoriteit en wanneer stemmen deze in met de machtsrelatie?

Volgens Van Middelaar komt de aanvaarding door de burger voort uit een interne norm. Hij legt dit uit aan de hand van begrippen welke de rechtsfilosoof H.L.A. Hart heeft geïntroduceerd in zijn analyse van de rechtsorde.¹²

¹¹Beetham, 2013, p. 11-38.

¹²Hart [2012]

Hart onderscheidt allereerst primaire van secundaire rechtsregels. Primaire regels zijn „verplichtende gedragsregels voor individuen”.¹³ Secundaire regels zijn „in a sense parasitic upon or secondary to the first; for they provide that human beings may by doing or saying certain things introduce new rules of the primary type, extinguish or modify the old one, or in various ways determine their incidence or control their operations.”¹⁴ Secundaire regels zijn regels over primaire regels. Ze verlenen macht. Waar een verkeersregel een voorbeeld is van een primaire regel, is de regel dat de politie bekeuringen mag uitschrijven een voorbeeld van een secundaire regel.

Naast primaire en secundaire regels ontwaart Hart twee perspectieven op de naleving van een rechtsregel: het externe en het interne perspectief. Het externe perspectief is het perspectief van de waarnemer; diegene die regelmatigheid in het gedrag van anderen waarneemt en op basis daarvan concludeert wat de regels zijn.¹⁵ Het interne perspectief daarentegen is het perspectief van de meeste mensen die zich niet enkel conformeren aan de regels vanwege de voorspelling dat er anders vervelende consequenties kunnen volgen, maar zich conformeren omdat ze overtreding zien als reden voor negatieve reacties. Degene die vanuit het interne perspectief rechtsregels naleeft, heeft een interne norm; in tegenstelling tot de waarnemer heeft deze persoon de norm geïnternaliseerd. Van Middelaar noemt dit internaliseren „het verschil tussen *Men aanvaardt klaarblijkelijk* (extern feit) en *Wij aanvaarden* (interne norm).”¹⁶

De begrippen die Hart voor de analyse van de rechtsorde gebruikt, trekt Van Middelaar door naar de politieke orde. Volgens hem vereist politiek dat de bevolking secundaire regels niet alleen klaarblijkelijk aanvaardt, dus aanvaarding vanuit het externe perspectief bekeken, maar ook dat het publiek het internaliseert. Dit internaliseren omschrijft hij als een gevoel van ‘onze’: „Losjes geformuleerd schijnt een gevoel van ‘onze wetgever’, ‘onze rechters’ en ook ‘onze politie’ bij een meerderheid van de bevolking noodzakelijk. Ontbreekt dit gevoel, dan zal men de situatie snel ervaren als politieke overheersing door een vreemde mogendheid.”¹⁷

De collectieve aanvaarding komt volgens Van Middelaar dus voort uit een interne norm; de bron van collectieve aanvaarding is het gevoel van ‘onze’.

3.2.3 Dimensies van legitimiteit

Het gevoel van ‘onze’ kan naar verschillende niveaus van verbinding refereren. Zo onderscheidt Van Middelaar collectieve aanvaarding vanuit het gevoel van ‘ons voordeel’, ‘onze eigen zaak’ en ‘ons volk’.¹⁸

De autoriteit heeft in zijn zoektocht naar legitimiteit de mogelijkheid de burger op verschillende niveaus aan te spreken. De autoriteit kan dus verschillende strategieën hanteren om de aanvaarding te creëren. Van Middelaar duidt dit aan met publieksstrategieën.

Allereerst is er de Romeinse publieksstrategie die gericht is op het creëren van een gevoel van ‘ons voordeel’. Voorbeelden van Europese besluiten die onder deze strategie vallen, zijn het toekennen van rechten en vrijheden zoals het vrij verkeer van personen en goederen, en het waarborgen van de bestaanszekerheid door middel van subsidies, fondsen en andere herverdelingsmechanismen.¹⁹

Ten tweede is er de Griekse publieksstrategie die gericht is op het creëren van een gevoel van ‘onze zaak’. Voorbeeld van besluiten die onder deze strategie vallen, zijn de invoering van het Europees Parlement en het Europees burgerschap, die het onder ander mogelijk maakte voor het Parlement om te kunnen zeggen uit naam van welk publiek het spreekt.

Ten derde is er de Duitse publieksstrategie die gericht is op het creëren van een gevoel van ‘ons volk’. Een voorbeeld van een besluit die onder de Duitse publieksstrategie valt, is de invoering van de Europese vlag. „De vlag stelt het publiek in staat, dankzij zijn

¹³Van Middelaar, 2009, p.302.

¹⁴Hart, 2012, p.81.

¹⁵Hart, 2012, p.89.

¹⁶Van Middelaar, 2009, p.303.

¹⁷Van Middelaar, 2009, p.303.

¹⁸Van Middelaar, 2009, p.308.

¹⁹Van Middelaar, 2009, p.359.

zichtbaarheid, de aanvaarding van het gesymboliseerde uit te drukken.”²⁰

Iedere strategie is dus gericht op een ander niveau van verbinding en die verbinding (ofwel dat gevoel van ‘onze’) is de bron van de aanvaarding van de legitimiteit van de autoriteit.

Bij de beoordeling van de legitimiteit van de autoriteit door de burger kan op dezelfde wijze drie *dimensies van legitimiteit* worden onderscheiden. De dimensies verschillen van elkaar doordat de aanvaarding waarop de legitimiteit van de autoriteit gebaseerd is (het geloof en de instemming) uit een ander niveau van verbinding voortkomt.

Allereerst is er de belangdimensie. In deze dimensie is de bron van aanvaarding het gevoel van ‘ons voordeel’, vergelijkbaar met de Romeinse publieksstrategie. De belangdimensie benadrukt resultaten. Immers zolang er resultaten zijn, hebben de burgers belang bij het gezag van de autoriteit. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt het dan ook de resultaatsdimensie en schrijft: „In de resultaatsdimensie gaat het erom of het beleid daadwerkelijk bijdraagt aan de veiligheid, vrijheid, welvaart en het welzijn van de burgers.”²¹

Ten tweede is er de politieke dimensie. In deze dimensie komt de aanvaarding van de legitimiteit van de autoriteit voort uit het gevoel van ‘onze zaak’, vergelijkbaar met de Griekse publieksstrategie. Hierbij wordt de legitimiteit van de autoriteit geëvalueerd door de vraag of men zich voldoende vertegenwoordigd voelt en er sprake is van verantwoording. Het „rust op de periodieke beoordeling door de bevolking van vertegenwoordigers die uit haar naam besluiten nemen.”²²

Ten derde is er de culturele dimensie. De bron van aanvaarding bij deze dimensie is het gevoel van ‘ons volk’, vergelijkbaar met de Duitse publieksstrategie. Hierbij ontstaat er legitimiteit door identificatie. „Het achterliggende idee hierbij is dat burgers die een band ervaren met elkaar en met de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken, eerder geneigd zijn de besluiten te aanvaarden die in deze gemeenschap genomen worden.”²³

Kortom, er kunnen drie dimensies van legitimiteit worden onderscheiden, welke van elkaar verschillen doordat de aanvaarding van de legitimiteit van de autoriteit uit een ander niveau van verbinding voortkomt (een ander ‘wij-gevoel’).

Eveneens kunnen er drie publieksstrategieën worden onderscheiden waarbij iedere strategie gericht is op het creëren van een ander ‘wij-gevoel’ en daarmee een verschillend niveau van verbinding.

Bij iedere dimensie van legitimiteit past een publieksstrategie. Bij de belangdimensie past de Romeinse publieksstrategie, bij de politieke dimensie past de Griekse publieksstrategie en bij de culturele dimensie past de Duitse publieksstrategie.²⁴²⁵

De dimensies en publieksstrategieën zijn deels onafhankelijk van elkaar. Zo kan er een gevoel van ‘onze zaak’ bestaan, terwijl het beleid niet voor iedereen tot het gewenste voordeel leidt.

Wanneer men het onderscheid tussen de dimensies beschouwt als een verschil in het politieke object dat ze centraal stellen, zou er echter ook gesproken kunnen worden van een hiërarchie tussen de dimensies. „Identificatie is in dat licht het meest omvattend, aangezien deze zich richt op de verhouding van de burgers met de politieke gemeenschap waarvan zij deel uitmaken. Politieke controle richt zich, één niveau lager, op de specifieke inrichting van het politieke systeem waarvoor is gekozen binnen de gemeenschap. Weer een niveau lager vinden we de resultaten die zich richten op het specifieke beleid dat tot stand komt in het politieke systeem.”²⁶

In dit onderzoek zal ik de terminologie van dimensies van legitimiteit aanhouden, daarbij

²⁰Van Middelaar, 2009, p.322.

²¹Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.33.

²²Van Middelaar, 2009, p.309.

²³Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.34.

²⁴Hiermee heb ik de publieksstrategieën van Van Middelaar gekoppeld aan dimensies van legitimiteit die de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid onderscheidt.

²⁵Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.34.

²⁶Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, p.35.

in het achterhoofd houdend dat bij iedere dimensie een ander niveau van verbinding past en dat ik een koppeling maak tussen de dimensies van legitimiteit en de publieksstrategieën van de autoriteit.

In sectie 4.1 zal ik aan de vraag ‘*Op welke wijze legitimiteit van de burger kan worden verkregen en hoe de representatie kan worden vormgegeven in een ontwikkelend Europa*’ invulling geven door de representatie en legitimiteit van de Europese Unie vanuit de verschillende dimensies te beschouwen. Ik zal vanuit de drie dimensies evalueren of de Europese Unie in die dimensie aan legitimiteit kan winnen. Ik zal daarmee betogen op welke dimensie, ofwel welke publieksstrategie, de Europese Unie zich zou moeten richten om legitimatie van de burger te verkrijgen.

3.3 Representatie

Representatie is een actie van de autoriteit. Het is de claim van de politiek ‘namens’ de burger te spreken. Het is deze claim die gelegitimeerd moet worden. Aangezien legitimatie gericht is op een persoon en niet een systeem, op regeerders en niet op regimes (zie sectie 3.2), is representatie een handeling van een persoon. Hobbes spreekt van een *kunstmatig persoon*. Waar een *natuurlijk persoon* zichzelf representeert, spreekt een *kunstmatig persoon* namens anderen.²⁷

Wanneer een autoriteit zich representeert, zou dit achteraf verwoord kunnen worden als passend bij een van de genoemde publieksstrategieën.

Opgemerkt moet worden dat Hobbes het bovengenoemde onderscheid introduceert in verband met de staat als politiek lichaam. Legitimiteit en representatie zijn oorspronkelijk dan ook concepten die verbonden zijn aan de natiestaat. De Europese Unie daarentegen is geen natiestaat en zal dit ook niet worden. Zoals de Franse historicus en politiek theoreticus Pierre Rosanvallon schrijft, zal de Europese Unie een positie tussen natiestaat en globalisering moeten innemen en kan het nooit een substituut voor de natiestaat worden.²⁸ Daarom zal bij de analyse van legitimiteit en representatie van de Europese Unie in het oog gehouden moeten worden dat de EU geen staat is maar een hybride politiek lichaam (zie sectie 2.1).

3.4 Een werkbare definitie

In dit hoofdstuk is invulling gegeven aan het concept legitimiteit. De definitie van legitimiteit die Beetham voorstelt, is als uitgangspunt genomen. Beetham biedt met zijn definitie een kader om de legitimiteit van een autoriteit te beoordelen.

Naar aanleiding van het tweede en derde aspect van de definitie van Beetham is gezocht naar de bronnen van het geloof van en de instemming door de burger. Het geloof en de instemming wordt gevat onder het begrip ‘aanvaarding’. Waarmee ik stel dat legitimatie door de burger gebeurt door middel van aanvaarding van het gezag.

De bron van aanvaarding ligt in een gevoel van ‘onze’. Op basis van dit gevoel van ‘onze’ zijn drie dimensies van legitimiteit, passend bij drie publieksstrategieën, te onderscheiden.

In het volgende hoofdstuk zal op basis van deze drie dimensies van legitimiteit onderzocht worden op welke wijze de legitimiteit van de burger kan worden verkregen. Dit betekent dat er betoogd wordt welke publieksstrategie voor de Europese Unie het meest vruchtbaar is.

Daarnaast zullen nog twee aspecten van de representatie door de Europese Unie worden besproken die van belang zijn voor de representatie in een ontwikkelend Europa.

²⁷Van Middelaar, 2009, p.49.

²⁸Rosanvallon, 2006, p.8.

Hoofdstuk 4

Verhoging van de vitaminen

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden welke mogelijkheden er voor de Europese Unie zijn om de representatie vorm te geven en daarmee legitimiteit te verkrijgen. Wat kan zij doen om de aanvaarding van haar gezag te versterken? Dit wordt beschreven vanuit de in paragraaf 3.2.3 besproken dimensies van legitimiteit: de belangendimensie, de politieke dimensie en de culturele dimensie.

Daarnaast is Europa een ontwikkelend Europa, anders dan de ontwikkeling die door de loop der tijd ontstaat. Europa heeft zich voor de taak gesteld om tot een verdere integratie te komen en daarnaast ruimte te bieden voor niet-lidstaten om toe te treden tot de EU. Vanuit dit perspectief, een ontwikkelend Europa, zullen twee aspecten uitgelicht worden welke een belangrijke invloed hebben op de mogelijkheden van de EU om te representeren.

4.1 Welke dimensie van legitimiteit?

4.1.1 De belangendimensie

Geregeld wordt een beroep gedaan op het voordeel dat we hebben van de EU. Vooral spreken politici vaak over het macro- economisch voordeel: het gaat onze economie miljoenen kosten als ieder land in de vluchtelingencrisis ieder voor zich gaat en de grenzen sluit. Met een Grexit¹ zou de euro instorten, dus we moeten de Grieken wel steunen.

Zo staat in het artikel ‘...de euro is zo als de splijtzwan van Europa’ in het NRC Handelsblad van 15 juli 2015:

Het Europese ideaal van samenwerking en gelijkwaardigheid is verworpen tot het opleggen van dictaten. De schuldvraag is onbelangrijk. Ja, Griekenland heeft zichzelf veel te verwijten, maar de andere eurolanden, die op de meest naïeve manier die maar mogelijk was een gemeenschappelijke munt hebben ingevoerd, gaan niet vrijuit. De euro zou moeten staan voor een verdieping van de samenwerking en een gevoel van onderlinge verbondenheid in Europa, maar doet het tegenovergestelde. De euro is een splijtzwan, en hiermee worden de aanzienlijke successen die geboekt zijn met de Europese Unie - met name de interne markt - op het spel gezet.²

Niet te vergeten zijn ook de micro-economische voordelen van de wetenschappers die met Europese subsidies en fondsen hun onderzoek kunnen uitvoeren en de studenten die met Europese beurzen hun buitenlandstudie kunnen bekostigen. Een enkeling doet nog een beroep op het bijna vergeten voordeel van de vrede en een jurist kan pogen uit te leggen dat de Europese Unie bescherming van burgerrechten biedt en onder andere het recht toekent tot vrij reizen binnen de gemeenschap. De legitimiteit die door dit economische en juridische voordeel zou moeten bestaan, is een resultaatafhankelijke. Wat als het resultaat uitblijft?

¹Grexit staat voor de uittreding van Griekenland. Deze vraag speelde tijdens de Griekse economische crisis.

²Boot [2015]

Nadat premier Cameron in verband met de Brexit een akkoord met de EU had gesloten, werd op 20 februari 2016 in het NRC Handelsblad geschreven: (...) *zijn grootste taak begint nu: de Britten ervan overtuigen dat een zogenoemde Brexit, het vertrekken uit de Europese Unie, niet in hun belang is. (...) Zij willen overtuigd worden van het nut van de EU, en zullen hun keuze de komende maanden baseren op een keiharde rekensom. Wat leggen we in, en wat krijgen we daarvoor terug? Het gaat daarbij niet meer om de details, om wetteksten en EU-verdragen, maar om perceptie. Cameron zal dit weekeinde daarom onmiddellijk in de campagnestand moeten. Hij lichtte de sluier de afgelopen weken al iets op door EU-lidmaatschap rechtstreeks te verbinden aan de veiligheid en welvarendheid van het land. „Brexit is geen paspoort voor een land van melk en honing”, zei hij vrijdagavond. Dat argument werkte tijdens het Schotse referendum in 2012, en zou ook nu de kiezer kunnen overtuigen dat een Brexit een sprong in het diepe kan zijn. In tegenstelling tot toen, roept de unie waarover men nu moet beslissen geen emotie op. De Britten zijn lid van de EU met hun hoofd, niet met hun hart. Cameron is daarom de beste voorman die de Blijven-campagne kan wensen: hij belichaamt dat pragmatisme als geen ander.*³

Zo merkt Ad Verbrugge in het programma *Het Filosofisch Kwintet* op: „De argumenten die gebruikt zijn en welke decennia hebben gewerkt, worden argumenten die in hun tegendeel kunt laten omdraaien. Als Europa economisch niet meer een succes is, dan wordt het misschien een reden om je juist af te scheiden.”⁴

Niet alleen een uitblijvend resultaat zou het teloor gaan van de gemeenschappelijkheid betekenen, ook met het voor lief nemen van het resultaat neemt de legitimiteit af. De bestaande vrede lijkt niet langer een aanvaarding van de autoriteit in de hoofden van de Europeaan te creëren, er moeten nieuwe voordelen komen. Enerzijds is deze resultaatafhankelijke legitimiteit dus problematisch wanneer het resultaat uitblijft, anderzijds vraagt het steeds om nieuwe resultaten.

Naast het uitblijven van resultaten en het vergeten van resultaten kunnen tegenstrijdige belangen ook voor problemen zorgen. Wat voor de een in de Europese gezamenlijkheid een positief resultaat is, kan voor de ander negatief zijn. Met de invoering van het vrij verkeer van werknemers zagen de Polen wellicht grote kansen, de Nederlandse vrachtwagenchauffeurs waren bang voor hun banen. Zoals Van Middelaar over de Romeinse strategie, de publieksstrategie die zich op het gemeenschappelijk voordeel richt, schrijft: „In de Romeinse strategie is de gezamenlijkheid een weldoener voor sommigen over de rug van anderen. Ze vergeet dat ze de Europese solidariteit uit naam waarvan ze deze handelwijze rechtvaardigt, zelf wilde opwekken. Zo snijdt ze zich met eigen zwaard.”⁵

Een legitimiteit gebaseerd op de belangendimensie kan alleen bestaan zolang de mensen in de gemeenschap ook daadwerkelijk eenzelfde belang hebben.

Veelal komen de belangenconflicten binnen de Europese Unie voort uit statelijke belangenconflicten. Mathieu Segers noemt de statelijke belangenstrijd een *zero-sum game*, waarin spelers alleen kunnen winnen ten koste van de ander. De Europese instituties trachten ervoor te zorgen dat staten gezamenlijk kunnen winnen. Ze fungeren als mechanismen om de strijd tussen de staten in toom te houden, waardoor het zero-sum game wordt afgevlakt, aldus Segers.⁶

Het eerder genoemde Europees pragmatisme of instrumentalisme (sectie 2.2) poogt met het invoeren van nieuwe Europese instrumenten de belangenstrijd te neutraliseren. Daarbij lijkt het idee te bestaan dat het zero-sum game ongedaan gemaakt kan worden door de belangen te verstrengelen. Zo zijn de invoering van de euro en het laten toetreden van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Unie instrumenten geweest op weg naar verdere Europese integratie. Door de invoering van de euro worden de belangen van de Europese landen verstrengeld en door de toetreding van het Verenigd Koninkrijk werd

³Ketelaar [2016]

⁴Human [2013]

⁵Van Middelaar, 2009, p. 396.

⁶Human [2013]

de machtsstrijd tussen Frankrijk en Duitsland in evenwicht gebracht.

Zoals ik in sectie 2.2 schreef, kent het Europees pragmatisme echter haar einde, omdat de *post factum* legitimiteit niet langer door de burger geaccepteerd lijkt te worden.

Daarnaast is het een misvatting dat belangenverstremming toekomstige belangenstrijd kan voorkomen. Zolang er verschillende groepen zijn, zijn er verschillende belangen. De poging tot egaliseren is volgens Van Middelaar een fundamentele zwakte van de Romeinse publieksstrategie: „Ze maakt een inbreuk op een nationaal wij want uiteindelijk moeten ‘wij’ uit de ene lidstaat betalen aan, plaats maken voor of delen met ‘hen’ uit de andere lidstaten zonder zelf een omvattend Europees wij te constitueren.”⁷

Dit nationale ‘wij’ is een sterkere dan het Europees ‘wij’. Op nationaal niveau identificeert Rosanvallon een solidariteitsgevoel welke op Europees niveau niet bestaat, namelijk solidariteit door de welvaartsstaat. Terwijl er op nationaal niveau een ‘solidarity of citizenship’ bestaat, is er op Europees niveau slechts een ‘solidarity of humanity’: „one aimed not at limiting inequality, but rather at guaranteeing that the peoples of the world are not made victims of hunger, war, or genocide. The latter involves a comparatively minimal debt. It is not the creation of a *life in common*, but simply the defence of *life as such*.”⁸

Op nationaal niveau wordt er door de herverdeling van goederen en welvaart een gemeenschappelijk leven gecreëerd. Deze verzorgingsstaat zorgt voor een ‘solidariteit van burgers’. Op Europees niveau zijn er weliswaar instituties die voor sociale herverdeling over de Europese burgers zorgen, de impact hiervan is gering. Van Middelaar merkt dit ook op en schrijft: „De financiële band tussen burgers en hun nationale staat is dermate hecht dat de Europese gezamenlijkheid er niet tussenkomt. Daarom ontwaren sommige commentatoren voor Europa’s band met het publiek zelfs een groter obstakel in de nationale verzorgingsstaten (zijn ‘Romeinse’ concurrenten) dan in de nationale identiteiten (zijn ‘Duitse’ concurrenten).”⁹

Bij een statelijk belangenconflict zal de Europese solidariteit op basis van belangen het afleggen tegen de nationale welvaartssolidariteit. De vraag aan een Griekse burger om haar nationale belangen uit het oog te verliezen om de eurocrisis op te lossen, is een oneerlijke. En de vrachtwagenchauffeurs die voor hun baan vrezden, mogen de steun van hun landgenoten verwachten.

Wanneer de Europese legitimiteit dus enkel gebaseerd is op de belangdimensie, zal met conflicterend nationaal en Europees belang de Europese Unie een verloren strijd aangaan. Daarnaast ontkent legitimiteit die enkel gebaseerd is op de belangdimensie de nationale legitimiteit die ook voor de Europese Unie constituerend is.

Legitimiteit die *enkel* gebaseerd is op de belangdimensie, van waaruit de Europese visie van pragmatisch handelen voortvloeit, zorgt dus voor een zwak afweersysteem. Daarom zal er in de Europese Unie ook naar legitimiteit in een andere dimensie gezocht moeten worden.

4.1.2 De politieke dimensie

Om te weten of en hoe de politieke dimensie voor legitimiteit kan zorgen, is het eerst zaak te beschrijven wat met politiek bedoeld wordt. Filosofen van Arendt tot Habermas hebben zich de vraag naar ‘het karakter van politiek’ gesteld. De Nederlandse filosoof Sjaak Koenis en de politicologen Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg schreven erover in verband met de in Nederland geconstateerde kloof tussen burger en politiek.

Binnen de Europese Unie zou ook van een kloof tussen de burger en politiek gesproken kunnen worden.

Jean-Claude Juncker verwoordt in zijn State of the Union 2015 het gebrek aan politiek in de EU:

I am the first President of the Commission whose nomination and election is the direct result of the outcome of the European Parliament elections in May 2014. Having campaigned as a lead candidate, as Spitzenkandidat, in the run up to the elections, I had the opportunity to be a more political President. This

⁷Van Middelaar, 2009, p.369.

⁸Rosanvallon, 2006, p.8.

⁹Van Middelaar, 2009, p.359.

*political role is foreseen by the Treaties, by means of which the Member States made the Commission the promoter of the general interest of the Union. But the crisis years have diminished this understanding. This is why I said last September before this House that I wanted to lead a political Commission. A very political Commission. I said this not because I believe we can and should politicise everything. I said it because I believe the immense challenges Europe is currently facing both internally and externally leave us no choice but to address them from a very political perspective, in a very political manner and having the political consequences of our decisions very much in mind. Recent events have confirmed the urgent need for such a political approach in the European Union. (...) **It is time to speak frankly about the big issues facing the European Union.** Because our European Union is not in a good state. **There is not enough Europe in this Union. And there is not enough Union in this Union.**¹⁰*

Er wordt daarom ook weleens gezegd dat de Europese Unie gepolitiseerd moet worden of, anders gezegd, dat de politiek teruggehaald moet worden naar Europa. Zo heeft de Griekse strategie van Van Middelaar, die gericht is op het creëren van een gemeenschappelijke ‘zaak’, de politiek nodig. „In een notendop ontwaren we hier twee belangrijke mogelijkheden voor een politiek lichaam op zoek naar een Grieks publiek. Ten eerste: de politiek kan het publiek een stem geven, oftewel het inspraak bieden in de besluitvorming. Ten tweede: de politiek kan het publiek drama verschaffen, oftewel op een toneel handelingen verrichten die het boeien.”¹¹ Maar wat is dan het ‘karakter’ van de politiek dat ten grondslag ligt aan de Griekse vorm van legitimiteit?

Het karakter van politiek

Het karakter van politiek moet volgens Koenis onderzocht worden onafhankelijk „van specifieke inhoud(en) van politiek. Politiek gaat altijd ergens over, maar toch is het mogelijk om te abstraheren van die inhoud(en), net zoals het ook mogelijk is om wetenschap als gestructureerde activiteit te analyseren los van specifieke wetenschappelijke theorieën.”¹²

Ik ben het met Koenis eens dat een invulling van wat politiek *is* niet afhankelijk zou moeten zijn van een specifieke politieke opvatting. Het is echter te betwijfelen of het mogelijk is inhoud en concept los te koppelen. Daarmee is de vraag of Koenis’ zoektocht naar het karakter van politiek zal ontdekken wat politiek *is*.

Van Gunsteren en Andeweg herkennen in de verschillende opvattingen over politiek een algemeen begrip van politiek dat onafhankelijk is van inhoud(en) van politiek. Politiek kan volgens de auteurs omschreven worden als „de strijd over de inrichting van de samenleving.”¹³ Binnen deze overkoepelende omschrijving van de notie bestaat echter een verscheidenheid aan concepties en opvattingen over politiek die gevolg zijn van verschillende politieke opvattingen. „Strijd over het inrichten van het samenleven betekent immers ook vaak strijd over hoe die strijd verloopt of mag verlopen.”¹⁴ De positie binnen de strijd heeft invloed op de invulling van de notie politiek.

Politiek als inherent betwist begrip

Politiek is door de verbondenheid met de inhoud(en) van de strijd een inherent betwist begrip in de zin van Gallie’s definitie van *essentially contested concept*.¹⁵

Gallie noemt zeven criteria om een begrip als een *essentially contested concept* (ECC) te beschrijven.¹⁶ Met de beschrijving van de criteria wil hij inzichtelijk maken waarom bepaalde begrippen blijvend betwist worden en daarmee ook in debatten tot moeizame

¹⁰Juncker, 2015, p.1-2.

¹¹Van Middelaar, 2009, p.374.

¹²Koenis, 1997, p.36.

¹³Van Gunsteren, 1994, p.92.

¹⁴Van Gunsteren, 1994, p.92.

¹⁵Van Gunsteren verwijst hier wellicht ook impliciet naar door politiek een *inherent betwist begrip* te noemen, p. 92.

¹⁶Okoye, 2009, p.613.

discussies leiden „there are concepts which are ECC, the proper use of which inevitably involves endless disputes about their proper uses on the part of their users.”¹⁷

Met betrekking tot deze criteria is het van belang op te merken dat politiek betekenis geeft aan de strijd om een beoogd, waardevol resultaat. In die zin is er een waardeoordeel aan verbonden. Met een ander resultaat voor ogen, andere prioriteiten, zal de strijd anders ingevuld worden en daarmee ook de notie politiek. De notie is hierdoor verbonden met inhoud(en) van de strijd, waardoor haar inhoud zolang er strijd is omstreden zal zijn.

Bij een inherent betwist begrip is het onmogelijk om een definitief antwoord te geven op de vraag wat het werkelijk *is*. Het is onmogelijk om tot een sluitend begrip van politiek te komen en in deze zoektocht te abstraheren van inhoud(en) van politiek, omdat juist deze inhoud(en) politiek tot een inherent betwist begrip maken.

In zijn zoektocht naar een invulling van het begrip cultuur - eveneens een inherent betwist begrip - besluit Koenis te onderzoeken wat cultuur *doet* in plaats van wat cultuur *is*. Met de vraag wat cultuur *doet*, bedoelt Koenis: „in welke situaties wordt het begrip gebruikt, wat moet dit begrip teweegbrengen, wat beogen mensen ermee als ze het gebruiken.”¹⁸ Daarbij wordt aangesloten bij wat Gallie beoogde met het beschrijven van de kenmerken van ECC, namelijk dat het begrijpen van de inherente conflictueuze aard van sommige begrippen (de ECC's) mogelijk een verzachtende werking heeft op de debatten terwijl dit tegelijkertijd betekent dat, bij veelvuldig gebruik van bepaalde begrippen in het openbaar discours, gezocht en verklaard kan worden wat de rationaliteit is achter het gebruik.¹⁹ „For Gallie it may not be possible to ultimately agree on the general principles of deciding for the best use of a given concept out of the contested uses but it ‘may yet be possible to explain or show the rationality of a given individual’s continued use’”²⁰

Koenis' beschrijving van het karakter van politiek onafhankelijk van inhoud(en) van politiek, is eveneens een zoektocht naar wat de verbinding vormt in de debatten en uitspraken over politiek. Daarmee beantwoordt hij niet de vraag wat politiek *is*, zijn beschrijving van het karakter van politiek beantwoordt wat politiek *doet*. De vraag wat politiek doet evenals de vraag wat cultuur doet, is wel onafhankelijk van de positie in de strijd te beschouwen, omdat bij deze vraag vanuit een ‘helikopter-perspectief’ de werking van politiek kan worden bekeken.

De werking van politiek

Volgens Koenis is het een vergissing dat politiek de gemeenschappelijkheid uitdrukt. Een vergissing die gemaakt wordt door aanhangers van de zogenaamde gemeenschappelijkheidsthese: de these dat de maatschappij bijeen wordt gehouden door gedeelde normen en waarden, of een gedeelde publieke moraal. Aanhangers van deze these verwarren de morele en politiek orde met elkaar, volgens Koenis.

Koenis beschrijft twee soorten normen en waarden: de inclusieve normen en waarden en de exclusieve normen en waarden. Waar exclusieve normen en waarden een bepaalde invulling aan ‘het goede leven’ geven, gaan inclusieve normen en waarden over ‘het goed leefbare’ en dus het samenleven van mensen die uiteenlopend denken.²¹

Daarnaast onderscheidt Koenis, vergelijkbaar met Rawls' distinctie tussen *community* en *society*, het begrip ‘gemeenschappen’ van het begrip ‘samenleving’. Gemeenschappen hebben gedeelde opvattingen over *het goede leven* en dus gemeenschappelijke exclusieve normen en waarden, terwijl de samenleving deze verscheidenheid aan opvattingen accommodeert. De samenleving heeft dus inclusieve normen en waarden die alle opvattingen over het goede leven insluiten in *het goed leefbare*. Zo schrijft Koenis: „Inclusieve normen en waarden zijn het resultaat van eeuwenlange strijd waarin exclusiviteitsclaims binnen de context van de natie-staat uiteindelijk worden ‘ingedamd’, beperkt tot de eigen groep, en waarin tegelijk wordt gezocht naar een samenlevingsvorm met lieden die er andere exclusieve normen en waarden op na houden.”²²

¹⁷Gallie in Okoye [2009], p.617.

¹⁸Koenis, 2008, p.161.

¹⁹Okoye, 2009, p.623-624.

²⁰Okoye, 2009, p.619.

²¹Koenis, 1997, p.27.

²²Koenis, 1997, p.29-30.

Exclusieve normen en waarden werken zowel insluitend als uitsluitend. Ze betrekken diegene tot de groep die de normen en waarden delen en werken daarnaast als „uitsluitingsmechanismen tussen gemeenschappen.”²³ Aanhangers van de gemeenschappelijkheidsthese vergissen zich door de exclusieve normen en waarden tot de normen en waarden van de samenleving te promoveren. Daarmee wordt diversiteit gereduceerd tot homogeniteit; worden de gemeenschappen geëgaliseerd tot één geheel; ontstaat in Arendts termen *sameness*.²⁴

Daarentegen zijn het de inclusieve normen en waarden die noodzakelijk zijn voor een samenleving, „niet omdat ze gemeenschappelijkheid uitdrukken, maar juist omdat ze *het ontbreken daarvan* opvangen. Hier ligt ook het bestaansrecht (en de noodzaak) van de politiek, waarin gestreden wordt over de implementatie van deze inclusieve normen en waarden. Het jargon van gemeenschappelijkheid is hier misplaatst.”²⁵

De verwarring van de aanhangers van de gemeenschappelijkheidsthese, van de morele met de politieke orde, bestaat dus uit een verwarring van exclusieve normen en waarden met inclusieve normen en waarden. Het is daarom misplaatst om de functie van politiek te omschrijven als het uitdrukken van gemeenschappelijkheid.

De verwarring van inclusieve met exclusieve normen en waarden is echter wel begrijpelijk, omdat het verband houdt met de dynamiek van de politiek. Het moment in de tijd waarop de politiek bekeken wordt, heeft namelijk invloed op de mogelijkheid de inclusieve normen en waarden van de exclusieve normen en waarden te onderscheiden. Afhankelijk van het moment in de tijd is er sprake van ‘politiek-in-wording’ of ‘kant-en-klare politiek’, vergelijkbaar met het onderscheid tussen ‘wetenschap-in wording’ en ‘kant-en-klare wetenschap’ van de wetenschapsfilosoof Latour.²⁶

Net als bij kant-en-klare wetenschap bestaat er bij *kant-en-klare politiek* overeenstemming over het kader waarin naar nieuwe arrangementen wordt gezocht. „De wetten, instituties en arrangementen, of preciezer gezegd, datgene wat op dat moment samenleving tussen verschillende gemeenschappen mogelijk maakt”, vormen de onproblematische achtergrond van nieuwe arrangementen. Bij *politiek-in-wording* daarentegen ontbreekt deze overeenstemming en zijn juist de wetten, instituties of arrangementen onderwerp van controverses.²⁷

Politieke resultaten in de vorm van wetten, instituties en arrangementen constitueren bij kant-en-klare politiek de samenleving, „of beter gezegd, datgene wat samenleving tussen verschillende gemeenschappen mogelijk maakt.” Bij politiek-in-wording daarentegen zijn de resultaten nog niet uit gestreden, waardoor de grenzen tussen gemeenschap en samenleving principieel omstreden zijn. Er is immers nog onenigheid over het kader waarbinnen gestreden wordt. „Net zoals *tijdens* wetenschappelijke controverses niet duidelijk is wat wel en niet een wetenschappelijk feit is,”²⁸ moet tijdens politiek-in-wording de grens tussen gemeenschap en samenleving (opnieuw) worden afgebakend en lopen de morele en politieke orde wellicht door elkaar heen. De grens tussen morele en politieke orde bij kant-en-klare politiek is daarentegen scherp en (relatief) stabiel.

Politiek zorgt dus niet voor gemeenschappelijkheid en haar dynamiek is afhankelijk van het moment in de tijd. Maar wat doet politiek nu wel?

Van Gunsteren en Andeweg zien twee functies van de politieke democratie: het vermijden van dictatuur en het constitueren van de republiek.

De laatste omschrijven ze als „het vormgeven aan de lotsverbondenheid van mensen in een gemeenschap waarin de stem van elk van hen telt, zowel bij gemeenschappelijke besluitvorming als bij hun eigen verdediging tegen een door hen betwiste uitvoering ervan.”²⁹ De republiek is de gemeenschap waarin de lotsverbondenheid vormgegeven wordt en de lotsverbondenheid definiëren Van Gunsteren en Andeweg als een relatie

²³Koenis, 1997, p.29.

²⁴Koenis, 1997, p.45.

²⁵Koenis, 1997, p.30.

²⁶Koenis, 1997, p.39, 126.

²⁷Koenis, 1997, p.40.

²⁸Koenis, 1997, p.41.

²⁹Van Gunsteren, 1994, p.98.

tussen mensen „fysiek of in een symbolische ruimte waaraan ze niet zomaar kunnen ontkomen. (...) Cruciaal is dat ze met elkaar verbonden zijn, tot elkaar veroordeeld, als een gegeven dat ze niet zomaar kunnen veranderen.”³⁰

In de terminologie van Koenis is het beter te spreken van de samenleving dan van een gemeenschap. Het constitueren van de republiek als functie van de politieke democratie is dus „om aan die verbondenheid gestalte te geven, om het ‘stomme’ gegeven van hun verhouding een stem te geven en om te vormen tot een aanvaarde ‘gewilde’ gemeenschap”, ofwel een aanvaarde ‘gewilde’ samenleving.³¹

De functie van Van Gunsteren en Andeweg kan gezien worden als het creëren van ‘onze zaak’ in termen van Van Middelaar. Daarmee zorgt het voor de politieke bron van aanvaarding, ofwel de politieke dimensie van legitimiteit.

Volgens Koenis kleeft aan Van Gunsteren en Andeweg’s omschrijving het probleem dat een lotsverbondenheid vanuit een ‘helikopter-perspectief’ eenvoudig vast te stellen is, maar vanaf de grond weten burgers vaak niet wat die lotsverbondenheid inhoudt. „Als burgers naar politiek kijken hebben ze meestal de bril van hun eigen gemeenschap op. Daar ligt op z’n minst een deel van hun lotsverbondenheid, en niet in een abstracte samenleving waar ze zich maar in beperkte mate thuis voelen.”³² Burgers zien zich vaak niet als individuele ambtsdragers van de politiek, maar als representanten van gemeenschappen, aldus Koenis. Er kan betwijfeld worden of politiek aan een lotsverbondenheid vorm kan geven, indien betrokkenen deze verbondenheid niet of verschillende ervaren. Daarentegen is volgens Koenis de functie van de politiek het reguleren en opvangen van de ontbrekende gemeenschappelijkheid door de condities te creëren waaronder het debat over inclusieve normen en waarden kan plaatsvinden.³³

Bij deze beschrijving van het karakter van politiek zou ik me willen aansluiten met de opmerking dat de politiek dan indirect een transformatie tot een door allen aanvaarde ‘gewilde’ samenleving tot gevolg heeft. Immers, wanneer door middel van politiek inclusieve normen en waarden worden vastgesteld, wordt een samenleving geconstitueerd waarin de verschillende gemeenschappen zich (in ieder geval ten tijde van kant-en-klare politiek) kunnen vinden. Het gevoel van ‘onze zaak’ is daarmee een product van politiek.

De politieke dimensie in de Europese Unie

De werking van politiek in de natiestaat kan doorgetrokken worden naar de Europese Unie. De verschillende Europese lidstaten en belangenorganisaties kunnen gezien worden als de gemeenschappen van de Europese Unie en de Europese Unie zelf is de samenleving die de strijd tussen de gemeenschappen moet accommoderen. Zoals Joep Leerssen in *Het Filosofisch Kwintet* zegt: „Wat we nu zien gebeuren: het zondebokkend denken vindt plaats op het Europees aggregatieniveau in plaats van binnen lidstaten.”³⁴

Hierbij moet in herinnering gebracht worden dat voor staatscentrische gedachten gewaakt moet worden (sectie 3.3). De Europese Unie is een meerlagig *sui generis* systeem (zie sectie 2.1) en met de bovenstaande vergelijking van de Europese Unie als de samenleving waarin de lidstaten de rol van gemeenschappen spelen, kan de meerlagigheid uit het oog worden verloren. Daarnaast kan de vergelijking de schijn wekken dat de lidstaten, zijnde de gemeenschappen in de Europese samenleving, als homogene entiteiten worden beschouwd.

Beide mogelijke misvattingen moeten worden voorkomen. De vergelijking beoogt (een deel van) de dynamiek van politiek in de Europese Unie te begrijpen. Met de aanduiding van lidstaten als gemeenschappen wordt verwezen naar het onderscheidende karakter van de lidstaten ten opzichte van elkaar en daarmee het uitsluitende karakter dat met het wel of niet behoren tot een bepaalde lidstaat gepaard gaat.

De dynamiek van de Europese politiek is op dit moment een *politiek-in-wording*. De

³⁰Van Gunsteren, 1994, p.98.

³¹Van Gunsteren, 1994, p.98.

³²Koenis, 1997, p.49.

³³Koenis, 1997, p.46, 121 en 124.

³⁴Human [2013]

rol en wenselijkheid van (nieuwe) Europese wetten, instituties en arrangementen wordt bevraagd; de vormgeving van de samenleving is onderwerp van controverses.

Tweespalt in Europa krijgt guur karakter³⁵

Oost-Europese lidstaten moeten weinig van verplichte verdeling weten; De aanhoudende migrantenstroom leidt tot tweespalt binnen de Europese Unie. De belangrijkste lidstaten, Duitsland en Frankrijk, hameren op een verplichte verdeling van asielzoekers over alle EU-landen. Oost-Europese lidstaten, Hongarije voorop, moeten daar weinig of niets van weten.

Eindeloze EU-toppen versterken slechts het crisisgevoel³⁶

De Sloveense premier Cesar zegde het onze eigen premier in iets hardere bewoordingen na: als er geen oplossing komt voor de vluchtelingen crisis kan de EU uit elkaar vallen. De paradox die al door de Griekse crisis zichtbaar werd, is dat eindeloze toppen van democratisch gekozen leiders het crisisgevoel onder de burgers versterken.

Veel plannen, nauwelijks uitvoering³⁷

Harde strijd in EU om door te pakken met migratieoplossing

De EU-leiders praten vandaag in Brussel over het plan-Samsom en al die andere voorstellen om de asielcrisis te bezweren. Wat zijn de verwachtingen?

De *kant-en-klare politiek* is het resultaat van het politieke proces ten tijde van *politiek-in-wording*. De Europese Unie lijkt echter tot een kant-en-klare politiek te willen komen zonder het proces van *politiek-in-wording* door te maken. Dit uit zich in pragmatisme, ofwel instrumentalisme.

Zoals in de paragraaf 4.1.1 over de belangendimensie beschreven, is de Europese Unie gericht op het neutraliseren van de belangenstrijd tussen de lidstaten zodat het zero-sum game wordt afgevlakt. Van Middelaar merkt hierover op: „Bij voorkeur vergaderen de ministers door tot een consensus is bereikt, dat wil zeggen, tot ieder een verhaal heeft dat thuis verkoopbaar is.”³⁸

De strijd van de *politiek-in-wording* is echter noodzakelijk om tot kant-en-klare politiek te komen, ten eerste omdat de strijd noodzakelijk is om tot inclusieve normen en waarden te komen die door iedereen kunnen worden aanvaard en ten tweede omdat drama nodig is om het publiek voor de Europese ‘zaak’ te boeien.

Tijdens de strijd van *politiek-in-wording* vindt politieke identiteitsvorming plaats. Identiteitsvorming is het contrasteren met de significante ander. Identiteit is het product van het publieke forum, omdat pas in het publieke forum de contrastwerking met concurrenten kan plaatsvinden. „Op het moment waarop identiteit een publieke kwestie wordt, of belangrijker nog, doordat het een publieke kwestie wordt, worden strijdende partijen die hun identiteit ‘tonen’ aan elkaar vastgeketend: in elke identiteitsbepaling zijn identiteit en anders zijn aan elkaar gekoppeld, als de twee gezichten van de Januskop.”³⁹ De politieke identiteitsvorming tijdens *politiek-in-wording* bestaat uit het contrasteren van de eigen gemeenschap met de ander. Het is de demarcatie tussen verschillende gemeenschappen en tussen gemeenschap en samenleving.

Op deze contrastwerking tussen gemeenschappen wordt gedoeld met de aanduiding van de lidstaten als Europese gemeenschappen: in de Europese politieke strijd bloeit het nationalisme op, wat tegen deze achtergrond een logisch gevolg is van de contrastwerking in de strijd.

Zo’n proces van demarcatie is noodzakelijk om de grenzen tussen gemeenschap en samenleving te kunnen afbakenen en tot een vormgeving van de samenleving te komen die in alle gemeenschappen als voldongen feit kan worden aanvaard. Zolang de strijd niet (uit) gestreden is, hoeven de inclusieve normen en waarden immers niet als voldongen feiten te worden gezien.

³⁵Huin, Jan en T. Koelé, 2015, 04-09-2015.

³⁶De Wijk, 2015, 30-10-2015.

³⁷Peeperkorn, 2016, 18-02-2016.

³⁸Van Middelaar, 2009, p.412.

³⁹Koenis, 1997, p.44.

Naast dat strijd van belang is om tot afbakening van grenzen en kant-en-klare politiek te komen, heeft het publiek drama nodig om geboeid te worden voor de Europese zaak en het daarmee als ‘onze’ zaak te kunnen beschouwen. Van Middelaar schrijft over de ‘dramatisering’ van de Europese politiek: „Wezenlijk is de aanwezigheid van politieke strijd. Strijd tussen lidstaten, tussen nationale leiders, tussen Raad, Commissie en Parlement, tussen belangen, plannen en ideeën. Alleen als er wordt gestreden om winst of verlies wordt het publiek als meelevend koor het spel ingezogen. Zoals men niet door voetbal wordt gegrepen door de spelregels te bestuderen, zo interesseren ook wetboeken, procedures en regels niet om zichzelf.”⁴⁰

Binnen de Europese Unie wordt dus de vergissing gemaakt de strijd tussen de lidstaten te vrezen en deze als obstakel te zien. De vrees is wellicht begrijpelijk, want „de strijd tussen gemeenschappen kan natuurlijk vreselijk uit de hand lopen, maar zij kan ook resulteren in een nieuwe demarcatie tussen gemeenschap en samenleving, een nieuw compromis waar de strijdende partijen voorlopig vrede mee hebben.”⁴¹ Om de Europese Unie bij elkaar te houden, wordt de strijd liever ontweken: „de noodzaak alle lidstaten aan tafel te houden is groter dan de noodzaak een Europees publiek te boeien. De dwang van het compromis overtroeft de verleiding van het drama.”⁴²

Angst is echter een slechte raadgever, want de politieke strijd is noodzakelijk om tot kant-en-klare politiek te komen en daarmee tot een vormgeving van de samenleving te komen die door het publiek wordt aanvaard. Een Britse ambassadeur sprak in Brussel de wijze woorden: „How to convince them that the constant clash of views and interests is not a sign of fundamental disunity but the breadth of the front on which European integration is moving and the vitality of the process? Only a static Europe would be calm and united.”⁴³

Concluderend kan gesteld worden dat de politieke strijd in de Europese Unie vaak verkeerd wordt begrepen en dat de politiek strijd, die gevoerd wordt over de vormgeving van de Europese Unie, noodzakelijk is voor verdere legitimiteit en representatie van de burger.

4.1.3 De culturele dimensie

Culturele legitimiteit richt zich op identificatie met een gedeelde cultuur, het idee van ‘ons volk’. Daarnaast doet het een beroep op gemeenschappelijk normen en waarden. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop Angela Merkel aan het begin van de vluchtelingencrisis de morele burger aansprak op haar verantwoordelijkheid. Om inzicht te krijgen in de betekenis van culturele legitimiteit en cultuur als bron van aanvaarding, wordt allereerst ingegaan op het begrip cultuur. Vervolgens zal de functie van cultuur in de Europese Unie geanalyseerd worden om te kunnen concluderen of de culturele legitimiteit van de Europese Unie zal moeten worden versterkt.

De verwijzing naar cultuur

Zoals ik in paragraaf 4.1.2 al schreef, noemt Koenis het begrip cultuur in navolging van de filosoof Gallie een *inherent betwist begrip*.⁴⁴ Zonder op alle zeven criteria voor een inherent betwist begrip afzonderlijk in te gaan, kan onderkend worden dat cultuur een complex begrip is: het kan naar vele verschillende aspecten of ontwikkelingen verwijzen, het heeft vanuit zijn functie een evaluatief karakter (wat hoort er wel of niet bij) terwijl bij die evaluatie tegelijkertijd uitgegaan wordt van aan zichzelf ontleende criteria (perspectief vanuit de eigen cultuur). Wat de cultuur *is* zal uit de aard van het begrip cultuur nooit definitief beantwoord kunnen worden, omdat cultuur gevormd wordt in de context van de tijd waarin samenlevingen zich vormen, veranderen, aanpassen en ontwikkelen.⁴⁵

⁴⁰Van Middelaar, 2009, p.412.

⁴¹Koenis, 1997, p.45.

⁴²Van Middelaar, 2009, p. 415.

⁴³Van Middelaar, 2009, p. 414.

⁴⁴Koenis, 2008, p.166.

⁴⁵Okoye, 2009, p.617.

Verwijzing naar cultuur gaat gekoppeld met een verwijzing naar welke gemeenschap het betreft. Met het koppelen van het bezittelijke voornaamwoord ‘onze’ aan cultuur wordt verwezen naar iets dat *we* gezamenlijk *delen* en waarmee wij ons identificeren. De duiding en reikwijdte van ‘we’ ofwel ‘het gezamenlijke’ is afhankelijk van de context waarin de verwijzing plaatsvindt. Zo kan ‘we’ verwijzen naar de religieuze, de etnische en/of staatsrechtelijke achtergrond. Daarnaast kan deze verwijzing zich beperken tot een afgebakende groep, gemeenschap, natiestaat of juist de natiestaat overstijgen en kan cultuur in groter historisch perspectief geplaatst worden.

Wat we delen of niet, kan over uiteenlopende aspecten gaan waaronder kunst, gewoonten, normen, waarden, politieke overtuigingen. De cultuurwetenschapper Williams onderscheidt drie betekenissen van cultuur:⁴⁶

- „een algemeen proces van intellectuele, geestelijke en esthetische ontwikkeling”⁴⁷
We zouden hieronder de uitspraken over de Europese beschaving of barbaarse culturen kunnen vatten. Hier gaat het om de in paragraaf 4.1.2 genoemde exclusieve normen en waarden.
- „een bepaalde manier van leven, van een volk, een periode of een groep”⁴⁸
Hieronder kan begrepen worden de wijze waarop samenlevingsverbanden met elkaar omgaan, welke (exclusieve) normen en gewoonten men heeft. Zo heeft men het over bedrijfsculturen, subculturen (kleinere verbanden binnen een groter cultureel verband), eetculturen of werkculturen. Dit worden ook wel *stijlen van een gemeenschap* genoemd.
- „cultuur als monument”⁴⁹
Hierbij gaat het om de producten waar men trots op is en die men tot zijn voor-geschiedenis wil benoemen of mogelijk ook dat wat men nog wil bereiken. Daar is Rembrandt een voorbeeld van.

Daar het begrip cultuur een inherent betwist begrip is, zal (evenals bij politiek) beschreven worden wat cultuur *doet*. Daarbij zal specifiek gekeken worden naar de ratio van het verwijzen naar cultuur in debatten over Europa. Hiermee zal gepoogd worden de verbinding in de debatten te vinden: „pointing out rather critically that ‘the fact that terms lack a common meaning does not mean that they lack a common referent’. This is the sense in which disputants can agree on certain examples of the concept or certain areas that are excluded from the concept.”⁵⁰

De werking van cultuur in het Europese publieke discours

Wat opvalt in debatten en rapporten over Europa is dat cultuur en identiteit gemakkelijk aan elkaar gekoppeld worden, waarbij in die koppeling bij de rapporten vooral naar de eerder beschreven tweede betekenis van cultuur verwezen wordt (de stijl van de gemeenschap) en bij debatten, waarbij populistische partijen betrokken zijn, tevens ook de eerste betekenis benadrukt wordt (de mate van ontwikkeling).

*Het Europese project is lange tijd gezien als een middel om Nederland economisch, sociaal en cultureel verder te helpen, en daar hoorde Europees burgerschap bij. Nu blijkt echter dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking en een deel van de politiek Europa juist ziet als een bedreiging voor de Nederlandse cultuur en identiteit. Toch wordt de aandacht voor nationale identiteit vooral beschouwd als een recept tegen onwenselijke ontwikkelingen binnen de multiculturele samenleving. Nationale identiteit is dan een vehikel voor nationale samenhang en voorbeeld en streefbeeld voor migranten die zich in Nederland hebben gevestigd. Veel meer dan de jaren ervoor is het integratievraagstuk een identiteitsvraagstuk geworden. Integratie heeft bovendien meer dan vroeger te maken met loyaliteit en kiezen voor Nederland.*⁵¹

⁴⁶Koenis, 2008, p.166-172.

⁴⁷Koenis, 2008, p.168.

⁴⁸Koenis, 2008, p.168.

⁴⁹Koenis, 2008, p.170.

⁵⁰Swanton in Okoye [2009], p.619.

⁵¹Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2007, p.11.

Het verbindende element (de referent) is dat zowel bij het debat over cultuur als over identiteit de handeling bestaat uit het beschrijven en (opnieuw) definiëren van onze en elkaars ‘ingebeelde gemeenschap’.

De ingebeelde politieke gemeenschap

De notie van ingebeelde politieke gemeenschap komt van Anderson’s notie *imagined political community* welke hij introduceert in verband met het nationalisme. Nationalisme is volgens hem geen ideologie, maar een ‘anthropological spirit’ en de natie definieert hij als een *imagined political community*. De politieke gemeenschap van de natie is volgens hem ingebeeld, omdat in iedere natie, hoe groot of klein ook, niet alle leden elkaar zullen kennen: „the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion.”⁵²

Nogmaals: de werking van cultuur in het Europese publieke discours

Inherent aan de verbeelding van de politieke gemeenschap is dat deze ingebeeld wordt als een eindige, soevereine gemeenschap.⁵³ Met name de eindigheid is van belang, omdat dit duidt op de demarcatie die gepaard gaat met de verbeelding van een politieke gemeenschap.

Met het beschrijven en (her)definiëren van de ingebeelde politieke gemeenschap in de debatten over cultuur en identiteit wordt een demarcatielijn getrokken: „Het proces van demarcatie - wie horen er wel en niet bij - wordt overwegend in culturele termen gedefinieerd waarbij zoets als dé Nederlandse identiteit wordt verondersteld, nagestreefd en bekrachtigd.”⁵⁴

Rembrandt hoort bij ons, omdat hij in Nederland is geboren en in Nederland geschilderd heeft. Feitelijk hebben wij hem zelf nooit gekend, hebben mogelijk nooit een schilderij van hem van dichtbij gezien en ook nooit zelf een penseel in de hand gehad. Met onze cultuur wordt bij deze verwijzing de gemeenschap Nederland bedoeld.

Dit sluit aan op wat Koenis beschrijft over gemeenschapsvorming. Gemeenschapsvorming bestaat niet slechts uit het insluiten, maar ook uit het uitsluiten van diegenen die de exclusieve normen en waarden niet delen.

De culturele dimensie van legitimiteit zoekt dus naar gedeelde exclusieve normen en waarden. Zoals ik eerder schreef behoren de exclusieve normen en waarden toe aan de morele orde en niet aan de politieke orde. De ervaren kloof tussen de burger en politiek in Nederland komt volgens Koenis voort uit een verwarring van deze morele orde met de politieke orde. Eveneens kan de ervaren kloof tussen het nationale publiek en de Europese Unie beschouwd worden als gevolg van pogingen de morele orde naar de politieke orde te trekken. Er ontstaat dan een verplichting van de burger te kiezen tussen culturen, waarbij iedere Europese burger de eigen culturele identiteit (van het volk binnen de natiestaat of een gemeenschap anders dan de natiestaat) zal aanwijzen als de cultuur die ‘het goede leven’ op de juiste manier omschrijft. De Europese politiek richt zich daarmee op het creëren van (culturele) homogeniteit, ofwel *sameness*, terwijl het kenmerk van de representatieve democratie binnen de EU is dat zij uitgaat van een pluriforme samenleving waarbij (culturele) homogeniteit niet het doel is.⁵⁵

Het is de politiek en het politieke proces welke invulling geeft aan het verenigen van een samenleving met behoud van diversiteit. Dat betekent dat de politiek niet de culturele inhoud en culturele identiteit bepaalt, maar wel de politieke identiteit vormgeeft van een samenleving waarmee deze zich in zijn heterogeniteit kan identificeren.

⁵²Anderson, 2004, p.6.

⁵³Anderson, 2004, p.6.

⁵⁴Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2007, p.35-36.

⁵⁵Zo spreekt art 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) over de waarden waarop de Europese Unie berust zoals vrijheid, gelijkheid en de beginselen van de rechtstaat en democratie. Hierop zal in deel II nog worden ingegaan. Verder staat er in artikel 10 lid 1 VEU dat de Europese is gebaseerd op de representatieve democratie.

Kern bij de representatieve politiek is dat gemeenschappen zich gerepresenteerd voelen in de politiek. Daar waar men het idee heeft de confrontatie over exclusieve normen en waarden aan te moeten gaan, zal de roep om de eigen cultuur en identiteit, de eigen ingebeelde politieke gemeenschap steeds luider worden.

Het opbloeien van nationalisme in de Europese Unie moet dan ook niet ingedamd worden door een gemeenschappelijke culturele identiteit te zoeken, maar beschouwd worden als inherent aan het proces van politiek-in-wording.

Concluderend, kan er gesteld worden dat de culturele dimensie van legitimiteit te veel vraagt, omdat het zoekt naar gedeelde exclusieve normen en waarden. Dat is een streven naar (culturele) homogeniteit, wat voorbij gaat aan de diversiteit van culturen binnen de EU en de lidstaten van de EU.

4.1.4 Slot: de politieke dimensie van legitimiteit

Miroslav Hroch schrijft in zijn essay ‘Ik ben Europeaan! Maar in welk opzicht?’ dat zijn verbondenheid met Europa in eerste instantie een bewustzijn was van het deel uitmaken van het continent en zijn bewoners.⁵⁶ Dit onderscheidt hij van het identificeren met Europa. Hij schrijft: „Voor mij betekende dat alles overigens niet dat ik me identificeerde met Europa, of beter: dat ik mijn Europese identiteit boven mijn nationale identiteit stelde.” Pas later is hij zich door zijn wetenschappelijk werk gaan identificeren met Europa. Hij beschouwt Europese identificatie als een aangelegenheid „voor een minderheid van Europese intellectuelen”, omdat identificatie met een abstract begrip als Europa onhoudbaar is.⁵⁷

Wat Hroch beschrijft komt overeen met Koenis’ bevinding dat burgers zich bovenal als vertegenwoordiger van de gemeenschap en niet van een abstracte samenleving zien. In de Europese Unie voelen burgers zich Nederlander, Duitser, Fransman, Pool: op het niveau van de gemeenschap vindt identificatie plaats. Daarbij kunnen de natiestaten als gemeenschappen in de Europese Unie beschouwd worden, waarbij niet een homogeen karakter van de natiestaat geïmpliceerd wordt, maar verwezen wordt naar de uitsluitingsmechanismen tussen natiestaten.

Politiek moet de condities scheppen waaronder burgers het gevoel hebben ‘deel uit te maken’ van het grotere geheel: de Unie. Door middel van de politiek kan de bron van aanvaarding dan bestaan uit ‘onze zaak’, ofwel een politieke dimensie van legitimiteit.

De politiek moet dus naar de Europese Unie gehaald worden om de condities te scheppen voor de politieke strijd over de implementatie van inclusieve normen en waarden, waardoor een door allen aanvaarde samenleving kan ontstaan.

De belangdimensie van legitimiteit schiet te kort en de culturele dimensie van legitimiteit vraagt te veel.

Taak van de Europese Unie is dus om door middel van politiek de condities te bieden waarin de strijd tussen nationaliteiten over inclusieve normen en waarden gestreden kan worden. Een nieuwe blik op de strijd tussen nationaliteiten is daarvoor noodzakelijk: deze strijd moet niet langer beangstigend bekeken worden of met de zoektocht naar een culturele identiteit ingedamd worden, maar zal moeten worden beschouwd als noodzakelijk onderdeel van *politiek in wording*.

4.2 Representatie in een ontwikkelend Europa

4.2.1 Representeren van een begrensd en beperkt ‘project’

De Europese Unie presenteert zich als uitbreidend project. Het heeft tot op de dag van vandaag zeven uitbreidingsgolven gekend, waarin nieuwe landen lid zijn geworden van de Europese gezamenlijkheid. Ook op dit moment lopen er verschillende toelatingsprocedures, waaronder de toelatingsprocedure van Turkije tot de Europese Unie. In deel II zal daarop worden ingegaan.

⁵⁶Opgemerkt moet worden dat hij het heeft over Europa als continent en niet over de Europese Unie.

⁵⁷Riemen, 2015, p.195-196.

Het openstellen van het lidmaatschap voor nieuwe lidstaten wordt ingegeven door het idee dat de Europese waarden van de rechtsstaat, democratie, gelijkheid en mensenrechten verspreid moeten worden en vrijheid en veiligheid op het continent Europa en de rest van de wereld bevorderd moet worden.

Met ieder uitbreiding moet echter opnieuw aan de Europese legitimiteit worden vormgegeven. Niet alleen omdat met iedere uitbreiding de machtsverhoudingen veranderen, wat invloed heeft op de representatie van de burger (zie deel III), maar ook omdat de grenzen tussen samenleving en gemeenschappen bij iedere uitbreiding opnieuw onderzocht moeten worden.

Bij iedere uitbreiding komen er nieuwe gemeenschappen bij die ook hun stem in het politieke proces willen laten horen. De fase van kant-en-klare politiek zal daardoor dus weer veranderen in een fase van politiek-in-wording. Door uitbreiding ontstaat er dus een voortdurende politiek-in-wording. Dit maakt de Europese Unie, in termen van de Britse ambassadeur (zie sectie 4.1.2) een levendig en bewegend instituut, maar zorgt ook voor de instabiliteit van het lichaam.

4.2.2 Erkenning en bewustwording van een essentiële dubbelrol

„Pas wanneer behalve spelers ook de leden van het koor hun individuele dubbelrol beseffen, kan een passage naar Europa worden voltooid,”⁵⁸ zo schrijft Luuk van Middelaar. Met de passage naar Europa doelt Van Middelaar op de ontwikkeling van de Europese Unie tot een politieke lichaam, ofwel een instituut waarbij het legitimerend collectief uit de burgers bestaat. Hij zegt daarbij wel: „het Europese politiek lichaam is geen noodzaak, geen gegeven, geen doel op zichzelf. Het bestaat als het, in woord of daad, een moment zijn veelvuldig publiek boeit.”⁵⁹

Ook ik zou me niet aan de conclusie willen wagen dat de Europese Unie een politiek lichaam *moet* worden, omdat de meerlagige politieke structuur waarin de lidstaten een cruciale rol spelen belangrijk is voor het bestaan en voortbestaan van de Europese Unie.

Wel volg ik Van Middelaars visie dat er in de Europese Unie bewustwording moet komen van de essentiële dubbelrol van regeerders en geregeerden.

Van Middelaar onderscheidt drie sferen in de Europese Unie: de binnensfeer, tussensfeer en buitensfeer, waarmee de rol van regeerders en geregeerden in de Europese Unie inzichtelijk gemaakt kan worden. De drie sferen zijn „de sferen waarin de Europese staten hun verkeer hebben georganiseerd. (...) Ze omvatten elkaar als concentrische bollen.”⁶⁰

De tussensfeer is de sfeer van de Europese Raad van regeringsleiders, waarin zowel het Europese belang als het nationale belang een rol spelen. Zoals ook in paragraaf 2.1 beschreven, zorgt de dubbele belangenvertegenwoordiging van de Europese Raad voor een spagaat bij regeringsleiders wanneer er een strijdend Europees en nationaal belang is.

In de buitensfeer daarentegen zijn alleen de nationale belangen leidend. „Deze vindt haar (onscherpe) afbakening in geografie en geschiedenis.”⁶¹ In deze sfeer zijn het de afzonderlijke soevereine lidstaten die handelen en tegenover elkaar staan. De sfeer heeft als doel om de vrede te bewaren en deals te sluiten.⁶²

De kern van de concentrische cirkels is de binnen sfeer. Dit is de sfeer van de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Parlement. De belangen zijn in deze sfeer enkel Europees.

Met de drie sferen zijn er enerzijds drie soorten sprekers te onderscheiden die een representatieclaim kunnen doen en anderzijds drie soorten publiek te onderscheiden die deze claim zouden moeten aanvaarden.

De tussensfeer is de enige sfeer die de essentiële dubbelheid van het publiek erkent en sprekers heeft die de dubbele belangen kunnen vertegenwoordigen. De sprekers in de tussensfeer zijn de regeringsleiders die enerzijds hun nationale belang vertegenwoordigen

⁵⁸Van Middelaar, 2009, p.421.

⁵⁹Van Middelaar, 2009, p.421.

⁶⁰Van Middelaar, 2009, p.32.

⁶¹Van Middelaar, 2009, p.32.

⁶²PrincetonPIIRS [2013]

en anderzijds het Europees belang nastreven. Doordat de regeringsleiders zelf ook een tweezijdig belang hebben, zijn zij in staat ‘de gezamenlijke bevolkingen’ te vertegenwoordigen. Daarmee is er met de tussensfeer een ‘namens Europa’, ontdaan van nationale bijklank, dat niet langer alleen uit de binnen sfeer komt.⁶³

Volgens Van Middelaar zullen de sprekers in Europa dus de regeringsleiders moeten zijn en het publiek de gezamenlijke bevolkingen. Het publiek zal haar dubbelrol van het zijn van zowel nationaal als Europees publiek moeten beseffen en de regeringsleiders zullen deze dubbelrol moeten uitdragen. Dat betekent dat zowel door regeringsleiders als door burgers niet langer met de beschuldigende vinger naar Brussel wordt gewezen (zie de quote van Jucnker in sectie 2.2 over ‘finger pointing’), maar het besef bestaat dat zij zelf onderdeel van de Brusselse politiek zijn.

Hierop zal worden teruggekomen in het wiskundig deel (deel III) waarbij de machtsverhoudingen in deze tussensfeer zullen worden berekend en de vraag gesteld kan worden in hoeverre het publiek van alle bevolkingen gelijkwaardig gerepresenteerd wordt.

⁶³Van Middelaar, 2009, p.55.

Hoofdstuk 5

Intermezzo: reflectie op de crisis

Het koortsig Europese lichaam heeft last van vragen over meer of minder Europa en haar identiteit. Haar betwiste karakter (wat is Europa en wat zou het moeten zijn) uit zich nog sterker nu de temperatuur oploopt.

De vraag naar de toekomst en het voortbestaan van een koortsig lichaam leeft in het publieke discours. Arnon Grunberg citeert in zijn essay *Het antiheroïsche project* de schrijver Robert Menasse: „Of het Europa van de natiestaten gaat ten onder, of het proces tot ontmanteling van natiestaten gaat ten onder. Hoe dan ook, de EU is ‘onze’ ondergang. Er is geen derde mogelijkheid.”¹ Grunberg ziet net als Menasse een, zoals hij dat noemt, ‘compromisloosheid’ in de toekomst van het Europese project.

Het geloof van politici en commentatoren in een tussenweg van „een beetje Europa, iets meer natiestaat en folklore, een beetje van dit, en wat meer van dat” wijt Grunberg aan de noodzaak van de politiek om de burger tevreden te houden.² „De verleider weet dat de naakte waarheid niet de gewenste resultaten oplevert, afgezien van het feit dat ook het individu dat overtuigd is over zijn eigen rationaliteit grote behoefte heeft aan illusies.”³

Nu klinkt het als een radicale visie dat de Europese Unie slechts kan ‘overwinnen’ als de natiestaten ontmanteld worden, wel is deze visie te vergelijken met bestaande, wellicht iets genuanceerdere, pleidooien voor de toekomst van Europa. Het zou in de vorm van een debat tussen confederalisme en federalisme gegoten kunnen worden. Waar „sommige pleitbezorgers van het confederalisme hopen op een glorieuze leidersrol voor hun eigen natie”, hebben „federalisten als einddoel een democratische samenleving die zich liefst een culturele en ten minste een politieke eenheid weet.”⁴ Op het eerste betoog zouden Menasse en Grunberg waarschijnlijk het plakkaat ‘ondergang van de EU’ plakken en op het laatste ‘ondergang van de natiestaat’.

De compromisloosheid van de Europese toekomst getuigt echter van een heroïek binnen het Europese project waar Grunberg zijn lezer voor wil behoeden. Het is een toekomstvisie op de Europese Unie dat ofwel een machtig politiek systeem ziet dat zelfs de natiestaten weet te overtreffen of een ondergang en afgang voorspelt. De weg naar de toekomst is als een reis van een held die het waagt om het gevecht met de grootste en sterkste monsters aan te gaan. Overwinnen is verering en bevestiging van het heldendom, verliezen is strijdend maar eervol ten ondergaan.

Volgens Grunberg is de EU daarentegen een anti-heroïsch project, omdat er „geen droom aan de EU ten grondslag ligt, maar een nachtmerrie.” De EU is opgericht om de vrede in de toekomst te bewaren, nooit meer oorlog op het continent. Het is „een poging overlevingskunst op Europees niveau te organiseren.”⁵ Het zit volgens hem in

¹Riemen, 2015, p.168.

²Riemen, 2015, p.168.

³Riemen, 2015, p.168.

⁴Van Middelaar, 2009, p.17-18.

⁵Riemen, 2015, p.170.

de menselijke natuur om ieder project in een heroïsche vorm te gieten. Zo haalt hij de cultureel antropoloog Ernest Becker aan met de uitspraak „dat de mens zijn fundamentele onvermogen om zijn eigen sterfelijkheid te accepteren altijd al, en in diverse culturen, heeft geprobeerd op te lossen door middel van constructie van heldendom.”

Niets menselijks is Grunberg vreemd nu ongewild datgene waar hij zijn lezer voor wil behoeden ook in zijn eigen visie op de Europese toekomst binnensluit: een heroïsche overwinning van de Europese Unie op de natiestaat of haar felbevochten ondergang.

Er bestaan ook iets genuanceerdere vertogen over de toekomst van Europa zoals supranationalisme, constitutionalisme en intergouvernementalisme.⁶ Deze vertogen hebben echter gemeen dat ze staatscentrische concepten op de Europese Unie toepassen. Daarnaast impliceert een toekomstvisie voor de Europese Unie een heroïek van de regeerder. Hebben de Europese vertegenwoordigers de macht om de Europese Unie naar hun visie te vormen?

Het mengen in debatten over wat de Europese Unie zou moeten zijn (meer of minder Europa, of een specifiek politiek systeem), is wederom een manier om het fundamentele onvermogen van de mens in de Europese Unie te overtroeven. Laat al die heroïsche visies voor de sprookjes en denk liever na over de vormgeving van de condities waarin de politieke strijd gestreden kan worden. Want uiteindelijk zal het niet de auteur, regeerder of buitenstaander zijn die de toekomst van de Europese Unie bepaalt, het zullen de gezamenlijke bevolkingen zijn die tijdens *politiek-in-wording* de toekomst van de Europese Unie bepalen.

⁶Zie sectie 2.1 waar ook over intergouvernementalisme wordt gesproken.

Hoofdstuk 6

Conclusie

In dit deel is onderzocht op welke wijze legitimiteit van de burger kan worden verkregen en hoe representatie kan worden vormgegeven in een ontwikkelend Europa. Daartoe zijn drie dimensies van legitimiteit onderscheiden: de belangdimensie, de politieke dimensie en de culturele dimensie. Enkel het verkrijgen van legitimiteit in de belangdimensie is onvoldoende, vanwege het creëren van voldongen feiten, strijdende belangen, en het soms uitblijven van voordeel. De culturele dimensie daarentegen vraagt te veel, omdat het zoekt naar exclusieve normen en waarden en een homogeniteit die in de Europese Unie niet bestaat. De politieke legitimiteit is uiteindelijk, zo is geconcludeerd, de dimensie waarin de legitimiteit van de burger verkregen moet worden en de publieksstrategie behorende bij deze dimensie is de strategie die de Europese vertegenwoordigers bij hun representatie zouden kunnen gebruiken.

Volgend op deze conclusie is opgemerkt dat de Europese Unie zich niet langer kan presenteren als uitbreidend project, omdat de demarcatie van grenzen tussen gemeenschappen en samenlevingen tijdens een politiek-in-wording met iedere uitbreiding opnieuw zal moeten plaatsvinden.

Tot slot is gewezen op de essentiële dubbelrol van regeerders en geregeerden welke kenmerkend is voor het speciale karakter van het Europese politieke systeem. Voor representatie en legitimiteit is noodzakelijk dat zowel regeerders als geregeerden zich bewust worden van de essentiële dubbelrol die zij spelen.

Met bovenstaande is een analyse geboden voor het verkrijgen van legitimiteit van de burger en de vormgeving van representatie in de Europese Unie. Er zijn twee elementen uitgelicht die verband houden met het specifieke (ontwikkende) karakter van de Europese Unie.

Er wordt geen uitspraak gedaan over een federale toekomst van de Europese Unie, wat de politieke dimensie van legitimiteit zou kunnen impliceren, omdat dat het gebruik van staatscentrische termen voor een complex en meerlagig instituut zou inhouden. Ook zou dit een visie op de Europese toekomst veronderstellen, terwijl de kernboodschap juist is dat de legitimiteit alleen van de burger verkregen kan worden als deze in het publieke discours in staat wordt gesteld te strijden over de vormgeving van de Europese Unie in plaats van een bepaalde vormgeving te worden opgelegd.

In vervolg onderzoek kan gedacht worden aan de introductie van nieuwe noties, waarmee de politieke dynamiek nog beter onafhankelijk van staatscentrische ideeën beschouwd kan worden. Een voorbeeld is het onderzoek van Floris de Witte naar transnationale rechtvaardigheid, waarin hij een concept van rechtvaardigheid voorbij de natiestaat beschouwt.

Ook zou onderzoek gedaan kunnen worden naar nieuwe paradigma's om legitimiteit en representatie in de Europese Unie te analyseren, zoals Van Middelaar doet met zijn analyse van de Europese Unie als concentrische cirkels (paragraaf 4.2.2).

Tot slot kan naar de praktische uitwerking van de politieke dimensie van legitimiteit in de Europese Unie worden gekeken. De invoering van het Europees Parlement is een voorbeeld van een publieksstrategie gericht op de politieke dimensie, maar deze

lijkt tot op heden niet voor legitimiteit te zorgen. Wellicht moet de politieke dimensie gezocht worden in meer inspraak van nationale parlementen of moet de rol van de Europese Raad in dit licht nogmaals onder de loep genomen worden. Daarnaast is de vraag hoe het debat over de vormgeving van Europa in de (nationale) publieke ruimte gevoerd kan worden, waarbij de dubbelrol van nationaal en Europees publiek gearticuleerd wordt.

Ter afsluiting wil ik nog een quote aanhalen uit de eerder geciteerde State of the Union 2015 van Juncker, de huidige gekozen voorzitter van de Europese Raad. Deze quote kan ik als afsluiting niet voorbij laten gaan en spreekt mijns inziens voor zichzelf in het licht van dit onderzoek.

This is not the time for business as usual. This is not the time for ticking off lists or checking whether this or that sectorial initiative has found its way into the State of the Union speech. This is not the time to count how many times the word social, economic or sustainable appears in the State of the Union speech. Instead, it is time for honesty.¹

¹Juncker, 2015, p.2.

Deel II

Het Uitdijende Lichaam *Een juridische toetsing*

Hoofdstuk 7

Inleiding

Het vluchtelingenprobleem, waarmee mijn onderzoek begon, vraagt van de Europese Unie een politieke oplossing. Een van de oplossingen, welke op dit moment gevonden is, wordt ‘de vluchtelingendeal’ genoemd. Kort gezegd houdt deze deal in dat Turkije bootvluchtelingen, die aankomen op de Griekse stranden, zal terugnemen en dat de Europese Unie in ruil daarvoor evenveel vluchtelingen van Turkije zal overnemen. Daarmee tracht men te voorkomen dat de gevaarlijke overtocht gemaakt wordt en zo moet de toestroom van vluchtelingen naar Europa worden beperkt.

De deal heeft maatschappelijk veel belangstelling gekregen en tot onrust geleid; de Europese Unie zou zich met deze deal afhankelijk van Turkije opstellen en de EU zou (niet meer) haar eigen koers in het kader van de vrijheid van meningsuiting kunnen varen. Zo bleef lang onduidelijk hoe bondskanselier Angela Merkel zou reageren op de Turkse president Tayyip Erdogan, die een Duitse cabaretier aanklaagde voor belediging van een bevriend staatshoofd en werd de uiteindelijke reactie van Merkel onbevredigend gevonden. In Nederland ontstond daarnaast door de aanhouding in Turkije van de Nederlands-Turkse columniste Ebru Umar vanwege haar tweets over Erdogan maatschappelijke onrust. Inmiddels is de rust weergekeerd, maar blijft vanwege ‘de deal’ de vraag bestaan of de EU te veel handelt vanuit politieke noodzaak en daarmee haar eigen uitgangspunten verkwanselt.

De afspraak in de vluchtelingendeal om de toetredingsonderhandelingen met Turkije te heropenen, versterkten het idee dat de politieke noodzaak van het moment weleens de Europese waarden kon overschaduwden. Vandaar dat de vraagstelling zich in dit deel richt op de toetredingsprocedure en luidt: *Is het voldoen aan de waarden van de Europese Unie een uitsluitende voorwaarde voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie en op welke wijze wordt dit tijdens de toetredingsprocedure van Turkije tot de Europese Unie gewaarborgd?*

Met haar praktijk van uitbreiding is de Europese Unie een uitdijend lichaam. Een lichaam dat legitimiteit van de burger moet verkrijgen en haar representatie moet vormgeven om gezond te blijven (of worden). Met iedere uitdijing verandert de wijze waarop de Unie haar burgers en zichzelf kan representeren, omdat de interne machtsverhoudingen veranderen, meer burgers vertegenwoordigd moeten worden en de grenzen van de Unie worden verschoven. Gelijk met het vormgeven van de representatie moet met iedere uitbreiding de legitimiteit van de burger opnieuw worden verkregen.¹

In het licht van de queeste van legitimiteit en representatie, welke het overkoepelende thema van dit onderzoek vormt, moet de vraagstelling in dit onderzoeksdeel gezien worden als een toetsing van de wijze waarop de Europese Unie zich representeert in de uitbreidingspraktijk. Er wordt onderzocht of de waarden die de Europese Unie van belang acht en verband houden met haar identiteit daadwerkelijk in de besluitvorming worden meegenomen. Kort gezegd, representeert de Europese Unie datgene waarvoor ze zegt te staan? Komt de besluitvorming overeen met de wijze waarop de burger vertegenwoordigd wil worden? En kan de besluitvorming in dat licht gelegitimeerd worden?

¹Zie paragraaf 4.2.1 waarin ik schrijf dat de grenzen tussen gemeenschappen en samenleving bij iedere uitbreiding opnieuw onderzocht moeten worden en daardoor met iedere uitbreiding opnieuw een politiek-in-wording in gang wordt gezet.

Deze vragen met betrekking tot de queeste van legitimiteit en representatie liggen ten grondslag aan de vraagstelling uit dit onderzoeksdeel. Deze zullen niet expliciet beantwoord worden, maar de lezer kan naar aanleiding van dit onderzoek over het waarborgen van de waarden en de uitsluitende voorwaarde die de waarden al dan niet vormen haar eigen conclusies trekken over de legitimiteit en representatie van het uitdijende Europese lichaam.

Om te beantwoorden of de Europese waarden worden gewaarborgd, kan een onderscheid gemaakt worden tussen een inhoudelijk perspectief en een procedureel perspectief. Vanuit het inhoudelijke perspectief wordt gekeken naar de waarborgen die omtrent de invulling van de waarden bestaan. Vanuit het procedurele perspectief wordt naar de procedurele waarborgen gekeken. Deze waarborgen moeten ervoor zorgen dat de waarden een uitsluitende voorwaarde vormen in de besluitvorming. Beide perspectieven zullen als rode draad door deze tekst lopen en in de conclusie wederom bij elkaar komen.

Elke vraagstelling heeft een uitgangspunt. In hoofdstuk 8 zal op het juridische en het politieke uitgangspunt worden ingegaan.

Hoofdstuk 9 zal vervolgens beantwoorden wat de Europese waarden zijn. Vanuit het procedurele perspectief zal onderzocht worden welke waarden zijn vastgelegd in de wetteksten. Vanuit het inhoudelijke perspectief zal de invulling van deze vastgelegde waarden besproken worden.

Daarna zal het onderzoek zich toespitsen op de uitbreidingspraktijk en zal in hoofdstuk 10 de vraag beantwoord worden of de waarden gewaarborgd worden in het algemene kader dat de uitbreidingspraktijk geeft. Daarbij zal een procedurele analyse worden geboden van het waarborgen van de waarden, waarbij gekeken wordt of de waarden volgens het kader dat de uitbreidingspraktijk schetst een uitsluitende voorwaarde moeten zijn voor de besluitvorming. Daarnaast zullen de waarborgen omtrent de invulling van de Europese waarden in de uitbreidingspraktijk vanuit het inhoudelijk perspectief worden bekeken.

Tot slot, zal in hoofdstuk 11 ingegaan worden op de toetredingsprocedure van Turkije. Daarbij zullen de verschillende besluiten, die in de procedure genomen zijn, onderzocht worden en zal vanuit het procedurele perspectief gekeken worden of de waarden in de besluitvorming gewaarborgd zijn en een uitsluitende voorwaarde zijn geweest.

Er zal geconcludeerd worden of de waarden een uitsluitende voorwaarde vormen voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie en welke inhoudelijk en procedurele waarborgen van de waarden in de uitbreidingspraktijk bestaan.

Hoofdstuk 8

De juridische en politieke praktijk

De uitbreidingspraktijk kent een juridische en politieke component en is daarmee een mooi voorbeeld van de interactie tussen recht en politiek. De juridische component omvat het recht en de rechtsregels die de uitbreidingspraktijk vormgeven en de Europese waarden vastleggen. De politieke component omvat de invulling welke in de politieke praktijk van alledag aan het recht en de rechtsregels wordt gegeven. Daarnaast bevat de politieke component de besluitvorming welke tot recht en rechtsregels leidt.

Een beperking tot de juridische component van de uitbreidingspraktijk zou het onderwerp tekort doen, omdat de invulling van de waarden in het politieke proces mede bepaalt of de waarden ook als uitsluitende voorwaarden worden gehanteerd. De combinatie van de juridische en politieke component laat zien of de Europese Unie in overeenstemming met de regels handelt. De interactie tussen het recht en de politiek kan dus meer duidelijkheid geven over het waarborgen van de waarden in de uitbreidingspraktijk.

Alvorens in het volgende hoofdstuk te beantwoorden wat de Europese waarden zijn, zal in dit hoofdstuk kort worden ingaan op de juridische component en de politieke component. Ik zal aangeven welk juridisch en politiek uitgangspunt aan de vraagstelling uit dit onderzoeksdeel ten grondslag ligt. Het verband met de queeste van legitimiteit en representatie, welke het overkoepelende thema van dit onderzoek vormt en in de inleiding is aangestipt, zal beide uitgangspunten verklaren.

In het kader van de onderzoeksvraag zal beantwoord worden welke waarden in het *Europese recht* zijn vastgelegd en welke regelgeving er bestaat die de waarden in de uitbreidingspraktijk moeten waarborgen. Met mijn nadruk op de waarborgen in het recht kijk ik naar het eerste criterium van Beethams definitie van legitimiteit: “wordt er in overeenstemming met de regels gehandeld?”¹ De juridische component onderzoekt wat de regels zijn waarmee in overeenstemming gehandeld moet worden om legitiem gezag te hebben. De politieke component onderzoekt de invulling die gegeven wordt aan de regels in de politieke praktijk. Daarmee is nogmaals duidelijk dat de politieke component noodzakelijk is bij de beoordeling van de uitbreidingspraktijk.

Met de keuze om het waarborgen van de *waarden* in de uitbreidingspraktijk te onderzoeken, is een perspectief ingenomen van waaruit het *politieke proces* onderzocht wordt. In de wetenschappelijke literatuur op het gebied van internationale betrekkingen wordt onderzoek dat gericht is op de invloed van normen en waarden in het politieke proces, onderzoek vanuit het constructivistisch perspectief genoemd. Daarnaast bestaat het rationalistische perspectief. Onderzoek vanuit dit perspectief richt zich op de belangen die een rol spelen in het internationale politieke proces.² Deze twee perspectieven geven een

¹Zie paragraaf 3.2.1 waarin Beethams definitie van legitimiteit wordt gegeven.

²We gebruiken hier het onderscheid in verschillende theoretische perspectieven van Turhan en niet het uitgebreidere onderscheid van Jones en Menon tussen rationalistische, neo-functionalistische, constructivistische en sociologische perspectieven op Europese politiek. Het onderscheid van Turhan biedt namelijk een helder inzicht in de theorieën uit internationale betrekkingen die het belangrijkste zijn voor de analyse van de uitbreidingspraktijk van de Europese Unie. Daarnaast geeft het onderscheid een

verschil in visie weer over de vraag wat nu (belangen of waarden) een cruciale rol speelt in het internationale politieke proces.

Hoewel het onderscheid tussen deze twee perspectieven niet zonder debat is, binnen deze perspectieven zijn ook visies te onderscheiden, kan gesteld worden dat de basisassumpties van beide perspectieven zodanig met elkaar contrasteren dat ze als onderscheidend van elkaar gezien kunnen worden.³

De twee verschillende perspectieven kunnen complementair aan elkaar zijn, zeker bij het vaststellen van de variabelen die tijdens (uitbreidings-)beslissingen een rol spelen. Turhan, wiens analyse in hoofdstuk 11 gebruikt zal worden, hanteert de twee perspectieven om de variabelen, die tijdens de beslissingen in de toetredingsprocedure van Turkije een rol spelen, te beschrijven.

Mijn vraagstelling naar normen en waarden in de besluitvorming van de Europese Unie zou een vraagstelling vanuit constructivistisch perspectief genoemd kunnen worden, omdat het de constructivistische hypothese test. De constructivistische hypothese stelt dat normen en waarden een cruciale rol spelen in het politieke proces en in dit onderzoeksdeel komt terug *of* de Europese waarden een beslissende rol in de uitbreidingspraktijk spelen. Daarmee bevat mijn vraagstelling een normatieve veronderstelling, namelijk dat normen en waarden bij het nemen van toetredingsbesluiten niet ondergeschikt mogen raken aan economische, veiligheids- of andere belangen. Dit normatieve uitgangspunt komt voort uit de conclusies die ik trek naar aanleiding van mijn analyse in het filosofische deel.

In het filosofisch deel heb ik betoogd dat de Europese Unie in de politieke dimensie legitimiteit van de burger moet verkrijgen en zich met haar representatie op deze dimensie van legitimiteit moet richten. Alleen dan zal de Europese Unie een 'sterk lichaam' kunnen worden. Dat betekent dat de Europese Unie de gemeenschappelijke waarden die in het politieke proces gevormd worden, zal moeten uitdragen. Ik doel daarbij op de constitutionele liberaal democratische principes en niet op waarden van een collectieve identiteit.⁴ De laatste zijn immers waarden die tot de culturele dimensie van legitimiteit behoren, welke een te sterke vorm van legitimiteit vraagt.⁵

Het normatieve uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de politieke component van mijn vraagstelling komt dus voort uit de analyse van deel I.

Concluderend, zowel het juridische als het politieke uitgangspunt, welke aan de vraagstelling ten grondslag ligt, houdt verband met de queeste van legitimiteit en representatie.

voldoende inzicht in het uitgangspunt dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt. (Turhan [2012] en Jones, E. en A. Menon [2012])

³Jones, E. en A. Menon, 2012, p.14.

⁴Het belang van dit onderscheid, welke ik het onderscheid tussen inclusieve en exclusieve normen en waarden noem, is dat de Europese Unie (evenals een natiestaat) enkel zeer algemene en aan discussie onderhevige exclusieve normen en waarden heeft, omdat deze niet homogeen is en dat ook niet moet pogen te worden. Daarentegen kunnen de inclusieve normen en waarden wel worden gepreciseerd. Zie voor mijn betoog omtrent de pluriforme samenleving paragraaf 4.1.3 en omtrent de vorming van inclusieve normen en waarden paragraaf 4.1.2.

⁵Zie paragraaf 4.1.3.

Hoofdstuk 9

De Europese normen en waarden

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de Europese normen en waarden zijn zoals vastgelegd in de rechtsregels van de Europese Unie. Daarbij zal worden gekeken naar de normen en waarden die voor de uitbreidingspraktijk van belang zijn.

Allereerst zal een onderscheid tussen ‘soorten’ normen en waarden gemaakt worden, waarbij het onderscheid tussen inclusieve en exclusieve normen en waarden in herinnering gebracht wordt (zie paragraaf 4.1.2). Dit onderscheid biedt het kader om in de rest van het hoofdstuk de Europese waarden te analyseren.

Ten tweede zal ingegaan worden op de wetteksten waarin de waarden genoemd worden. Aangezien met het Verdrag van Lissabon (VvL) de verwijzing naar de Europese waarden versterkt is door de toevoeging van zowel §2 aan de preambule als het huidige artikel 2 VEU, zal ingegaan worden op de geschiedenis van deze wijzigingen van het VEU met het VvL. Daarmee zal ook het verband tussen de Europese waarden en het ‘karakter’ (of de ‘identiteit’) van de EU duidelijk worden. Vervolgens zullen de waarden in de wetteksten, gebruikmakend van het kader dat met de ‘soorten normen en waarden’ gegeven is, geanalyseerd worden.

9.1 Soorten normen en waarden

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen *inclusieve normen en waarden* en *exclusieve normen en waarden*.¹ Waar exclusieve normen en waarden uitsluitende normen en waarden zijn (normen en waarden van een specifieke gemeenschap), moeten inclusieve normen en waarden de verschillende manieren van leven en identiteiten in de samenleving accommoderen. De exclusieve normen en waarden gaan over ‘het goede leven’, terwijl de inclusieve normen en waarden over ‘het goed leefbare’ gaan.² Exclusieve normen en waarden zijn afhankelijk van de manier van leven, de collectieve identiteit en de geschiedenis, die binnen gemeenschappen gedeeld worden. Inclusieve normen en waarden daarentegen overstijgen dat niveau, kunnen gedeeld worden in een samenleving³ en omvatten principes als democratie, de rechtsstaat, rechtvaardigheid en mensenrechten.⁴

Inclusieve normen en waarden kunnen daarnaast op verschillende niveau’s van samenleven betrekking hebben: het *nationale* en het *transnationale niveau*. In het kader van de vormgeving van de ‘Europese samenleving’ worden de waarden als transnationale waarden gezien. Zo kan het beginsel van democratie naar de Europese democratie verwijzen dat haar uitwerking vooral vindt in het bestaan van het Europees Parlement (EP).⁵ Alhoewel er gesproken wordt van een democratisch tekort in de EU, omdat het Europees

¹Zie voor dit onderscheid, dat van de filosoof Sjaak Koenis komt, ook paragraaf 4.1.2.

²Koenis, 1997, p.27.

³Zie voor het onderscheid tussen gemeenschappen en samenleving ook paragraaf 4.1.2; een samenleving bestaat uit meerdere gemeenschappen.

⁴Turhan, 2012, p.64.

⁵Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.123.

Parlement beperkte zeggingskracht heeft en de burger zich niet door het EP vertegenwoordigd voelt, schrijven Blanke en Mangiameli dat het EP in de EU het fundamentele democratische principe weergeeft, namelijk „that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly. Due consultation of the Parliament in the cases provided for by the Treaty therefore constitutes an essential formality, disregard of which means that the measure concerned is void.”⁶

Dit onderzoek richt zich op de uitbreidingspraktijk. In de uitbreidingspraktijk wordt gekeken naar inclusieve normen en waarden op nationaal niveau. Immers, er wordt onder andere gekeken naar het voldoen aan de principes van democratie en de rechtstaat binnen de natie-staat (zie hiervoor 10).

Daarnaast heeft de Europese Unie als gemeenschap ook exclusieve normen en waarden, waarmee landen uitgesloten worden van toetreding tot de EU (zie verder hoofdstuk 10).

Tot slot, *waarden* en *normen* worden in één adem genoemd, maar er is een verschil:

*Hoewel normen natuurlijk ook abstract en algemeen van aard zijn, hebben waarden in logische zin een hogere abstractiegraad. Waarden zijn meestal zeer ruim en algemeen geformuleerd. Rechtvaardigheid, gastvrijheid, gelijkheid, schoonheid zijn allemaal erkende waarden, die juist vanwege hun algemeenheid nog voor zeer wisselende en uiteenlopende uitleg vatbaar zijn. In die abstractie ligt juist de kracht van waarden. Want daardoor kunnen ze fungeren als ruime oriëntatiepunten voor gedrag, als rechtvaardiging voor gedrag, en spelen ze een belangrijke rol bij de beoordeling van handelingen. Maar als gedragsbepalende factor schieten waarden te kort. Waarden kunnen mensen met elkaar verenigen en binden, maar tegelijk kunnen ze ruzie over de uitleg ervan opleveren (...). Waarden zijn meestal positief geformuleerd, geven waardevolle wenselijkheden weer; normen daarentegen zijn zeer vaak negatief geformuleerd en zeggen wat niet mag. Waarden hebben zo een open horizon, normen juist een gesloten ruimte waarbinnen men moet blijven. Waarden zijn onbegrensd, normen trekken per definitie een grens. Normen zijn minder algemeen dan waarden, maar moeten ook in actie gebracht worden, dat wil zeggen vertaald worden in concreet gedrag, in concrete omstandigheden.*⁷

Normen en regels worden vaak als synoniem gebruikt, omdat van beide een striktere dwang tot conformiteit uitgaat dan van waarden. „Normen en regels zijn verplichtend ten opzichte van het gedrag, terwijl waarden door hun ruime uitleg en hun gedragsongespecificeerdheid slechts in morele zin verplichtend zijn.”⁸

Wanneer regels en normen op één lijn worden geplaatst, kan er gesproken worden van verplichtende gedragsregels. De wetteksten, die ik zal beschouwen, beschrijven de normen en waarden die constituerend zijn voor de Europese Unie. Deze wetteksten zijn niet verplichtend, maar beschrijvend. Daarmee hebben ze een algemeen karakter, zijn ze positief geformuleerd en zijn ze geen gedragsbepalende factoren. Er zijn dan ook alleen Europese waarden vastgelegd.

Het onderscheid is echter precair. Immers in een andere formulering kunnen de Europese waarden als normen worden opgevat: de norm dat de lidstaten democratische rechtstaten moeten zijn. Dit is een verplichtende regel die noodzakelijk tot een bepaalde institutionele vormgeving leidt.

9.2 Waarden in de wetteksten

De grondslag van het nu geldende recht van de Unie wordt gevormd door het *Verdrag betreffende de Europese Unie* (VEU) en het *Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie* (VWEU). De VWEU was oorspronkelijk het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (EG-Verdrag) en dankt haar naamswijziging aan het Verdrag van

⁶Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.124.

⁷Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2004, p.58.

⁸Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2004, p.59.

Lissabon (VvL) in 2009.⁹ Het huidige VEU wordt ook wel het VEU-Lissabon genoemd om aan te geven dat naar het VEU wordt verwezen die de wijzigingen van het VvL bevat.

Het VWEU wordt beschouwd als de uitwerking van de hoofdlijnen van de Unie welke beschreven staan in het VEU.¹⁰ Het heeft dezelfde juridische waarde als het VEU.¹¹

Met de wijzigingen van het VEU door het VvL hebben de Europese waarden een centralere positie in de wettekst gekregen. In deze sectie zal allereerst de context geschetst worden, waarin het VEU-Lissabon tot stand is gekomen. Deze context houdt verband met het 'karakter' (of de 'identiteit') van de EU en in dat licht zullen de wetteksten over de Europese waarden dan ook beschouwd moeten worden.

Vervolgens zal op het belang en de betekenis van de waarden in de wetteksten worden ingegaan. Daarbij zal als analysekader het onderscheid tussen inclusieve en exclusieve waarden gebruikt worden, zoals beschreven in de voorgaande sectie.

9.2.1 Een communautaire Unie

Het VEU-Lissabon heeft een bewogen geschiedenis. Deze geschiedenis houdt verband met het debat over de vormgeving van de samenwerking binnen de Europese Unie. Met de integratiegedachte, ofwel de steeds intensievere samenwerking binnen de Europese Unie, gaat een bepaalde vorm van samenwerking gepaard. Er zijn twee modellen mogelijk om deze samenwerking vorm te geven. Het eerste model is het intergouvernementele model. Daarbij werken de staten op een zo breed mogelijk terrein samen op basis van multilaterale verdragen. De soevereiniteit van de staten blijft hierbij behouden. Dit betekent dat bij een intergouvernementele organisatie er geen eigen regelgevende, bestuurlijke en rechtsprekende organen zijn en dat de samenwerking vormgegeven wordt door horizontale coördinatie.¹²

De vormgeving van de Europese gezamenlijkheid neigde, vergeleken met andere klassieke internationale organisaties (zoals de *Verenigd Naties*), vanaf het begin naar het tweede model: het communautaire model. Kenmerkend voor dit model is een gemeenschappelijking door het opdragen van de behartiging van bepaalde belangen aan een gemeenschappelijke organisatie. Met het opdragen van deze bevoegdheden worden ook de daarvoor noodzakelijke regelgevende, bestuurlijke en juridische middelen neergelegd bij gemeenschappelijke organen. Hierdoor ontstaat een verticale coördinatie, omdat de gemeenschappelijke organen besluiten kunnen nemen die een bindende werking hebben naar de lidstaten en burgers.

Het communautaire karakter van de Europese gezamenlijkheid (en nu de EU) is door de jaren heen toegenomen, doordat de lidstaten steeds meer bevoegdheden hebben overgedragen. De EU is daarom ook vaak aangeduid als een supranationale organisatie. Tegenwoordig wordt echter veelal de term 'communautair' gehanteerd: „(...) het gaat om een verdeling van bevoegdheden, in politieke zin dus om een verdeling van macht, tussen de unie en haar lidstaten. Daarom heeft het communautaire model in zijn essentie een constitutioneel karakter.”¹³ Al is de EU gebaseerd op verdragen, de verdragen zijn vastgesteld door de lidstaten en hebben de functie van grondwet voor de EU.¹⁴

Niet voor niets is in 2003 dan ook een voorstel gedaan voor een *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* (EGw). Doordat er in 2005 bij de referenda in Frankrijk en Nederland tegen is gestemd, heeft deze Europese Grondwet echter nooit in werking kunnen treden. Naar aanleiding van de Europese Grondwet is vervolgens in 2009 het Verdrag van Lissabon geratificeerd. Het VvL bevat geen constitutionele termen ('wetten', 'minister') en symbolen (vlag, devies, hymne, feestdag), maar neemt wel vrijwel de gehele inhoud van het EGw over.¹⁵

Met het VvL hebben verschillende verwijzingen naar Europese waarden een plaats ge-

⁹Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, p.32.

¹⁰Art. 1 lid 1 VWEU

¹¹Art 1 VEU en art 1 lid 2 VWEU

¹²Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, p.43-44.

¹³Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, p.45.

¹⁴Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, h.1, §3.

¹⁵Barents, R. en L.J. Brinkhorst, 2012, p.32.

kregen in het VEU. Zo is aan de preambule van het VEU de volgende paragraaf (§2) toegevoegd:

Geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa, die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat,

De concrete invulling van de erkenning van deze universele waarden wordt in §4 gegeven door de „gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat”¹⁶ te bevestigen.

Met het VvL is, naast §2 uit de preambule, artikel 2 met betrekking tot de Europese waarden toegevoegd. In artikel 2 VEU-Lissabon staat:

De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, nondiscriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

De verwijzingen naar Europese waarden in het VEU-Lissabon houden verband met de integratiedachte en de communautaire samenwerkingsvorm. Zo wordt met de verwijzing naar een ‘Europese samenleving’ (een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, nondiscriminatie, (...)) erkend dat er sprake is van een „specific and unique entity that acts in a constitutionally active manner in the European order.”¹⁷

Door artikel 2 is de EU niet langer een doel-geörienteerde, economische organisatie, maar een politieke Unie waarbij het constitutionaliseringsproces wordt gereguleerd door normen en waarden.¹⁸ Zo schrijven Blanke en Mangiameli dat de constitutionele aard van de Europese Unie met artikel 2 wordt versterkt, ondanks de intenties van de Europese Raad om in het VvL niet naar constitutionele termen te verwijzen vanwege de afwijzing van het EGw. Met de verwijzingen naar de Europese waarden die in het VEU hun intrede hebben gedaan, behoort de Europese Unie niet langer tot de groep internationale organisaties met een economische aard.¹⁹ Dankzij de verwoording van de Europese waarden is de communautaire samenwerkingsvorm van de Europese Unie niet meer te ontkennen.

Concluderend, de Europese waarden zoals vastgelegd in het VEU-Lissabon houden verband met het ‘karakter’ van de Europese Unie, ofwel haar ‘identiteit’. Ook Frans Timmermans benadrukt in een toespraak namens de Europese Commissie het belang van de waarden voor de identiteit van de EU: „Compromising on values is compromising on the EU, weakening it and bringing it to a standstill. There can be no Europe without full respect of our common values.”²⁰

In sectie 2.1 heb ik betoogd dat de Europese Unie een fundamenteel betwist karakter heeft, wat inhoudt dat er vragen bestaan over wat de Europese Unie *is* en wat het *zou moeten worden*. Met het vastleggen en benadrukken van de waarden in het VEU-Lissabon is gepoogd het karakter verder vorm te geven en te verhelleren.

9.2.2 De waarden

Omdat de invulling van exclusieve waarden juist in een pluriforme samenleving snel tot controverses kan leiden, kunnen exclusieve Europese waarden enkel in zeer algemene

¹⁶VEU-Lissabon, §2 van de preambule.

¹⁷Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.114.

¹⁸Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.117.

¹⁹Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.114.

²⁰De toespraak ging over de nieuwe rechtsstaat-procedure die geïntroduceerd is als minder ingrijpend middel dan de artikel 7 procedure om op te treden tegen een lidstaat die de artikel 2 waarden schendt. Zie voor de gehele toespraak Europese Commissie [2015a]

termen in de wet worden benoemd. De nationale en Europese samenleving is immers pluriform, wat betekent dat niet iedereen dezelfde opvatting over *het goede leven* deelt.²¹

De enige verwijzing naar de Europese exclusieve waarden die het VEU kent, heeft dan ook veel stof doen opwaaien.²² Deze verwijzing komt uit §2 van de preambule waarin gesproken wordt over „*de culturele, religieuze en humanistische tradities*”. Deze tradities duiden (weliswaar in zeer algemene termen) een gemeenschappelijke manier van leven, een collectieve identiteit en geschiedenis aan.

Sommige lidstaten wilden een concretere bewoording dan *religious heritage* in de preambule. Zij hadden het liefst de christelijke traditie in de bewoording teruggezien. Andere landen vonden dit echter indruisen tegen hun seculiere aard. De verwijzing naar Europese exclusieve waarden is daarom uiteindelijk in zeer algemene bewoordingen weergegeven.

In het kader van dit onderzoek is het interessant om op te merken dat een verwijzing naar christelijke tradities in strijd zou zijn geweest met de lopende toetredingsprocedure van Turkije. Immers, hoe kan de Europese Unie een land de status van kandidaat-lidstaat hebben toegekend en onderhandelen over de implementatie van wet- en regelgeving voor toetreding als dat land niet bij de tradities past die volgens de preambule constituerend zijn voor de Europese identiteit?

In tegenstelling tot de exclusieve waarden is over de inclusieve waarden overeenstemming mogelijk. Deze moeten immers de verscheidenheid aan opvattingen accommoderen. De inclusieve waarden worden dan ook in meer bewoordingen beschreven in de wet en hebben sinds het VvL zelfs een apart artikel: artikel 2 VEU.

De Europese waarden die artikel 2 VEU beschrijft, zijn: „*eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren*”. De waarden welke verbonden zijn aan de democratische rechtstaat zijn vooral waarden die tot uitdrukking brengen hoe de verhouding tussen de legitimatie door de burger en de daaruit voortvloeiende machtsclaim van de overheid vorm gegeven wordt, waarbij vrijheids- en gelijkheidsrechten van burgers gewaarborgd worden en de burger beschermd wordt tegen willekeur van de overheid. Daarmee biedt de democratische rechtstaat, met zijn achterliggende waarden, een neutraal kader en kunnen ze inclusief genoemd worden. De waarden sluiten de verscheidenheid aan opvattingen in en beschrijven *het goed leefbare*.

De huidige uitbreidingswet, artikel 49 VEU, verwijst naar de waarden uit artikel 2 VEU. Zo luidt de eerste zin van artikel 49 VEU: „*Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie.*”²³ Omdat artikel 49 VEU over de voorwaarden voor een toetredende staat gaat, wordt bedoeld op het nationale niveau van de inclusieve waarden. Artikel 2 wordt daarom ook wel de *homogeniteitsclausule* genoemd, omdat het gemeenschappelijke inclusieve waarden voor alle lidstaten verondersteld.

Blanke en Mangiameli herinneren aan het verband tussen de waarden uit artikel 2 VEU en de Europese identiteit wanneer ze schrijven dat de principes uit artikel 2 als voorwaarde voor toetreding tot de Europese Unie worden gezien, omdat op deze principes

²¹Zie paragraaf 4.1.2 waarin ik betoog dat een samenleving pluriform is en er niet gepoogd moet worden om met gemeenschappelijke exclusieve waarden (in Hannah Arendts termen) *sameness* te creëren.

²²Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.4.

²³Een ander belangrijk wetsartikel dat naar artikel 2 VEU verwijst en doelt op het nationale niveau van deze waarden is artikel 7 VEU. Op grond van artikel 7 VEU kan een procedure tegen een lidstaat gestart worden wanneer deze de waarden uit artikel 2 schendt. Deze procedure kan leiden tot schorsing van een lidstaat, met inbegrip van het ontnemen van de stemrechten in de Raad van de vertegenwoordiger van de betreffende lidstaat (zie art. 7 lid 3 VEU).

Opgemerkt moet worden dat sinds 2014 het zogenaamde ‘kader ten behoeve van de rechtsstaat’ (ofwel de *rule of law* procedure) bestaat, die voorafgaat aan de artikel 7 procedure. Europa-Nu [2016c] Bij mogelijke schending van een van de beginselen uit artikel 2 kan de Europese Commissie in het licht van de *rule of law* procedure waarschuwingen en aanbevelingen doen aan de betreffende lidstaat. Daarmee moet de noodzaak de artikel 7 procedure te gebruiken voorkomen worden.

De *rule of law* procedure is gericht op de beginselen van democratie, de rechtsstaat en fundamentele rechten uit artikel 2 VEU en wordt alleen rechtsstaat-procedure genoemd, omdat in de woorden van de Europese Commissie: „Respect for the rule of law is a prerequisite for the protection of all fundamental values listed in the Treaties, including democracy and fundamental rights.” Europese Commissie [2016a]

de identiteit van de EU is gebaseerd en de lidstaten het naleven van deze principes gemeen hebben.²⁴

Verder merken Blanke en Mangiameli op dat de waarden in artikel 2 geïnterpreteerd worden op basis van ‘common European understanding’. Dat gemeenschappelijke Europese begrip komt voort uit een humanistisch ideaal dat verband houdt met de culturele, religieuze en humanistische geschiedenis van Europa. Volgens sommige auteurs staat artikel 2 dan ook voor Verlichtingsideeën, terwijl anderen er een verwijzing naar het Christendom in lezen. Daarover schrijven Blanke en Mangiameli: „In this sense, the provision being commented tangibly restricts the openness of the Union to accession by “each European State” that also the Treaty of Lisbon maintains (Art. 49 TEU), because it is difficult to integrate or accept the accession of States whose societies are influenced, entirely or extensively, by Islam. Indeed, the absence in Art. 2 TEU of an open reference to religion and to the Christian tradition of Europe, as had actually been called for by a part of the Laeken Convention, must not be misleading. Precisely because it does not want to discriminate access on the basis of religion and it intends to maintain a pluralistic regime as a way of life of European society, the EU cannot include a State as a member if its legal system is influenced by religion which thus shapes the law.”²⁵

De invulling van de inclusieve waarden houdt dus verband met de bestaande exclusieve waarden, namelijk de culturele, religieuze en humanistische tradities. Wellicht bestaat een algemeen begrip van de betekenis van de artikel 2 waarden, de precieze invulling zal in een pluriforme samenleving verschillen. Er zou gezegd kunnen worden dat de waarden die vastgelegd zijn in artikel 2 VEU vooral de functie hebben de fundamentele van de Europese identiteit te bekrachtigen. In de uitbreidingspraktijk is echter specifieke invulling nodig. Aangezien artikel 2 VEU zodanig geformuleerd is dat niet wordt gediscrimineerd op basis van religie, is het interessant te onderzoeken hoe aan de waarden invulling gegeven wordt in de uitbreidingsprocedure van een islamitisch land als Turkije. In het licht van de onderzoeksvraag (*Is het voldoen aan de waarden van de Europese Unie een uitsluitende voorwaarde voor de toetreding van Turkije tot de EU en op welke wijze wordt dit tijdens de toetredingsprocedure van Turkije tot de EU gewaarborgd?*) kan afgevraagd worden in hoeverre de Europese inclusieve waarden gewaarborgd worden nu ze erg algemeen beschreven zijn. In het volgende hoofdstuk zal daarom ook naar voren komen of er waarborgen zijn voor de invulling van de Europese waarden.

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat de Europese inclusieve waarden ook indirect in artikel 6 VEU terugkomen. Artikel 6 lid 1 verwijst naar het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* (Handvest), welke volgens dit artikel dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen (VEU en VWEU). Het Handvest bestaat uit een inleiding waarin vermeld wordt dat de grondslag van de EU ligt „in de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Zij berust op het beginsel van democratie en het beginsel van de rechtsstaat.” Verder bestaat het uit 7 hoofdstukken: Waardigheid van de persoon, Vrijheid, Gelijkheid, Solidariteit, Burgerschap, Gerechtigheid en Algemene Bepalingen.²⁶

Daarnaast wordt in artikel 6 lid 2 bepaald dat de Unie toetreedt tot het EVRM.²⁷

²⁴Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.111.

²⁵Blanke, H.-J. en S. Mangiameli, 2013, p.114-115.

²⁶In artikel 51 en 52 van het Handvest is de eenvormigheid vastgelegd die met het Verdrag van Lissabon is afgesproken. Eenvormigheid houdt in dat het recht binnen de EU werkingssfeer op gelijke wijze binnen de hele Europese Unie van toepassing is met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Er is echter ook ruimte gelaten voor differentiatie, mede ingegeven doordat verdere integratie zonder differentiatie ertoe zou kunnen leiden dat staten geen leidende rol meer in veranderingen en ontwikkelingen kunnen spelen. Zo zijn er voor het Verenigd Koninkrijk en Polen in de protocollen uitzonderingen vastgelegd met betrekking tot het naleven van de grondrechten uit het Handvest. Polen stelde bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon dat zij „had to opt out of the Charter of Fundamental Rights, because they felt that rights like gay marriage or adoption of children by homosexual couples could undermine the Catholic values of the Polish Society.” [Jones, E. en A. Menon, 2012, par. 19.2] In het Verdrag van Lissabon is daarom ook vastgelegd (30e aangehechte protocol): „het Hof van Justitie van de Europese Unie noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk heeft de bevoegdheid te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.”

²⁷Dit is mogelijk nu met het VvL aan de Europese Unie rechtspersoonlijkheid is toegekend (Art. 6 lid 2 jo. 47 VEU).

Dit betekent dat de bepalingen van het EVRM voor de EU en haar lidstaten geldt. Het EVRM bekrachtigt de mensenrechten en vrijheden en wordt gezien als een van de belangrijkste instrumenten van de EU om de mensenrechten te waarborgen.

Hoofdstuk 10

De Uitbreidingspraktijk

In dit hoofdstuk zal de vraag beantwoord worden of de Europese waarden in het algemene kader dat de uitbreidingspraktijk geeft, worden gewaarborgd. De uitbreidingspraktijk valt uiteen in drie onderdelen:

- De toetredingsprocedure
- De toetredingscriteria
- De toetredingsprincipes

Deze onderdelen zijn gericht op verschillende vragen in de uitbreidingspraktijk. Zo moeten de toetredingscriteria invulling geven aan de vraag wie zich kunnen aanmelden voor lidmaatschap en redelijkerwijze kunnen verwachten lid te worden van de Europese Unie. Daarmee hebben ze betrekking op de fase vóór kandidaatlidmaatschap. De uitbreidingsprincipes beantwoorden de vraag over welke principes de kandidaat-lidstaten overeenstemming moeten bereiken voordat ze kunnen toetreden tot de Europese Unie. Daarmee hebben ze betrekking op de fase van kandidaat-lidmaatschap tot lidmaatschap. Tot slot werkt de toetredingsprocedure uit hoe het toetredingsproces moet worden vormgegeven. Dit heeft betrekking op de toetredingsprocedure als geheel en daarmee op alle fases van het proces.¹

Deze drie onderdelen zijn (grotendeels) vastgelegd in de uitbreidingswet. In dit hoofdstuk zal allereerst het ontstaan van de uitbreidingswet worden geschetst. Hiermee wordt inzicht geboden in het doel en de functie van de uitbreidingswet. Vervolgens zullen de drie onderdelen besproken worden, waarbij allereerst zal worden ingegaan op de toetredingsprocedure. De toetredingsprocedure geeft immers het kader waarbinnen de toetredingscriteria en principes van toepassing zijn. Tot slot zullen de toetredingscriteria en principes onderzocht worden en zal de vraag beantwoord worden of en welke Europese waarden in deze onderdelen een rol spelen.

10.1 Totstandkoming

Alvorens de drie onderdelen van de uitbreidingspraktijk uit te werken, zal het ontstaan van de huidige uitbreidingspraktijk geschetst worden om vervolgens in te gaan op de huidige uitbreidingswet.

De uitbreidingspraktijk is sinds het ontstaan van het Europese samenwerkingsverband onderdeel van de Europese gedachte. De zes lidstaten, die met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, de Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Gemeenschap voor Atoomenergie de samenwerking op het Europese continent startten, hadden het doel de eenheid op het Europees continent te bevorderen. De tweede en derde paragraaf uit de preambule van het *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap* (ook wel Verdrag van Rome en afgekort als EEG-Verdrag) luidde dan ook:

¹Kochenov, 2008, p.21.

*VASTBERADEN, de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren, BESLOTEN HEBBENDE, door gemeenschappelijk optreden de economische en sociale vooruitgang van hun landen te verzekeren en daartoe de barrières die Europa verdelen te verwijderen,*²

Het creëren van een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren ging noodzakelijk gepaard met twee gedachten: uitbreiding van het samenwerkingsverband buiten de huidige zes lidstaten en een hechtere vormgeving van het samenwerkingsverband tussen de reeds aangesloten lidstaten. Dit wordt ook wel het idee van respectievelijk uitbreiding (*widening*) en integratie (*deepening*) genoemd en kan voor de huidige samenwerking van de Europese Unie worden verwoord als de ‘ever widening and ever closer Union’.

Vanaf het begin is de vraag geweest of uitbreiding en integratie samengaan. Enerzijds zou het toelaten van meer lidstaten tot de EU betekenen dat de banden tussen de leden lossler zullen zijn dan de voorstanders van de integratiegedachte wensden.³ Anderzijds versterken beide gedachten elkaar en lijken ze zelfs tot elkaars succes te hebben geleid. Immers, iedere uitbreiding heeft reden gegeven de institutionele vormgeving te hervormen en de beleidstaken van het Europese samenwerkingsverband uit te breiden.⁴

Tegenwoordig bestaat binnen de Europese Unie het idee dat eerst verder geïntegreerd zal moeten worden voordat uitgebreid kan worden, omdat behoud en versterking van de bestaande mate van Europese verbondenheid een noodzakelijke voorwaarde voor iedere uitbreiding is.⁵ Deze integratiegedachte is echter niet zonder controverse. Zo heeft premier Cameron in het kader van de Brexit bedongen dat het Verenigd Koninkrijk niet mee hoeft te doen aan de steeds hechter wordende Unie.

Het Europese samenwerkingsverband heeft zeven uitbreidingsrondes gekend, van 1973 tot de laatste in 2013 waarbij Kroatië toetrad. Iedere uitbreidingsronde ging, naast toenemende nadruk op het belang van integratie, gepaard met veranderingen van de uitbreidingspraktijk. Met elke uitbreidingsronde hebben de wettelijke procedures een uitbreiding gekend, vaak aangepast aan de daarvoor reeds ontwikkelde praktijk. In *de praktijk van de uitbreiding* hebben de criteria, principes en procedures zich ontwikkeld en vormgekregen. Er kan dan ook gesteld worden dat de uitbreidingswet zich tot dit moment kenmerkt als een zich ontwikkelend proces van wettelijk vastgestelde regels.⁶

De uitbreidingswet is begonnen als artikel 237 van het EEG-Verdrag. Het artikel luidde:

Elke Europese Staat kan verzoeken lid te worden van de Gemeenschap. Hij richt zijn verzoek tot de Raad, die, na advies van de Commissie te hebben ingewonnen, met eenparigheid van stemmen beslist.

De voorwaarden voor de toelating en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van dit Verdrag vormen het onderwerp van een akkoord tussen de LidStaten en de Staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle contracterende Staten worden bekrachtigd, overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen.

Vervolgens is het artikel O geworden en in 1997 is het met het Verdrag van Amsterdam gewijzigd in artikel 49 VEU-Amsterdam:

Elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Hij richt zijn verzoek tot de Raad, die besluit met eenparigheid van stemmen na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij volstreekte meerderheid van zijn leden.

De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient.

²Europese Gemeenschap, 1967, p.11.

³Eur-lex, 2016a, 20-5-2016.

⁴Tatham, 2009, p.3.

⁵Tatham, 2009, p.3.

⁶Kochenov, 2008, §1.1

Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

Artikel 6, lid 1, VEU-Amsterdam waar naar verwezen wordt, beschreef de Europese waarden: „*De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.*”

Tegenwoordig is de uitbreidingspraktijk vastgelegd in artikel 49 VEU-Lissabon (in het vervolg: artikel 49 VEU):

Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.

De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

Deze wet verschilt weinig van zijn voorgangers. De procedure, zoals in de wet omschreven, kent iets meer stappen. Daarnaast is er steeds meer nadruk gekomen op de Europese waarden. We zien dat in artikel 237 van het EEG-Verdrag nog niet naar de waarden verwezen werd en dat sinds het Verdrag van Lissabon de waarden een apart artikel hebben gekregen (art 2 VEU, zie hoofdstuk 9).

Ondanks deze betrekkelijk beperkte wijziging in de wettekst, heeft de uitbreidingspraktijk zich wel ontwikkeld. De nadruk ligt dan ook op de politieke invulling van de uitbreidingspraktijk en de uitbreidingswet wordt daarbij omschreven als een algemeen kader voor de uitbreidingspraktijk. Frank Emmert en Siniša Petrovi schrijven hierover: „the procedure for accession negotiations is regulated only in very superficial terms, which have remained largely unchanged over time. Yet, the procedure has evolved considerably in practice. As always, when the law on a particular question provides only a basic framework, the discretionary powers of those who apply the law greatly increase. The Council and the Commission have not shied away from making use of those discretionary powers.”⁷

Dat artikel 49 VEU enkel een algemeen kader schetst, is enerzijds noodzakelijk om de lidstaten handelingsvrijheid te bieden in de weerbarstige praktijk van de politiek. Anderzijds kan verschuiving van criteria ontstaan vanuit praktische noodzaak die voorbij gaat aan de kern. Deze afweging tussen juridische inkadering en politiek vrijheid komt terug in een uitspraak van het *Hof van Justitie van de Europese Unie* (Hof) over de wettelijke vereisten voor toetreding. Zo zegt het Hof dat de machtenscheiding, die in het EEG-Verdrag is vastgelegd, bindend is; het kan niet gewijzigd of belemmerd worden. Dat heeft tot gevolg dat de macht van het Hof zich niet uitstrekt over artikel 237 van het EEG-Verdrag, het toenmalige uitbreidingsartikel. „Article 237 of the EEC Treaty lays down a precise procedure encompassed within well-defined limits for the admission of new Member States, during which the conditions of accession are to be drawn up by the authorities indicated in the article itself; thus the legal conditions for such accession remain to be defined within the context of that procedure without its being possible to determine the context judicially in advance.”⁸

Het kader dat de uitbreidingswet schetst, wordt verweten erg algemeen te zijn en daarmee te weinig concrete invulling aan de uitbreidingspraktijk te geven. Zo schrijft Kochenov: „Apparently providing only just enough guidance to govern the accessions of new Member States to the EU, once compared to the enlargement reality, the completeness of the Article 49 EU can be questioned. The majority of scholars writing on

⁷Emmert, F. en S. Petrovic, 2013, p.1354.

⁸HvJEU 22 november 1978, C-93/78, Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkhlkost eG.

the subject generally agree that this provision represents an ‘imperfect guide to enlargement’, is ‘vague and open’, or, more mildly, only outlines the most general principles of the process, and ‘se caractérise par conclusion’⁹

Daarmee kan gesteld worden dat artikel 49 VEU en zijn voorgangers een leidraad vormen, echter de praktijk van de uitbreiding kent een (gebleken) eigen verloop en procedure. Dit heeft mede ermee te maken dat bij elke uitbreidingsronde weer andere (politieke) factoren een rol spelen. Tijdens de vijfde uitbreidingsronde speelde bijvoorbeeld de schaal waarop toetreding werd gevraagd en de ‘historie’ van de kandidaat-landen een belangrijke rol in de vormgeving van het proces en de criteria voor toetreding. De uitspraak van het Hof en de staande praktijk kunnen gezien worden als de geboorte van de ‘Europese politieke kwestie doctrine’ wat betekent dat kwesties met betrekking tot uitbreiding overgelaten worden aan de politiek.¹⁰

10.2 De toetredingsprocedure

In deze sectie zal de toetredingsprocedure worden uitgewerkt. Deze vloeit deels voort uit de praktijk en is deels vastgelegd in de uitbreidingswet.

De toetredingsprocedure start met het indienen van een toelatingsverzoek door een land. Op basis van een advies van de Europese Commissie beslist de Raad of ze het land de status van kandidaat-lidstaat zal geven. Over dit besluit moet het Europese Parlement geïnformeerd worden. Wanneer het toelatingsverzoek ontvankelijk wordt verklaard, krijgt het land de status van kandidaat-lidstaat.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. Een kandidaat-lidstaat is een staat waarvan het toelatingsverzoek ontvankelijk is verklaard en waarmee toelatingsonderhandelingen zijn of worden gestart. Met een potentiële kandidaat-lidstaat wordt daarentegen niet over toetreding onderhandeld, omdat deze nog niet aan de voorwaarden voldoet om een toelatingsverzoek ontvankelijk te verklaren (de toetredingscriteria, zie sectie 10.3). Potentieel kandidaat-lidstaten wordt wel de mogelijkheid van een toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie toegezegd.

Op dit moment zijn Bosnië en Herzegovina potentiële kandidaat-lidstaten. Met deze landen is een Stabilisatie en Associatieovereenkomst (SAO) gesloten waarin economische betrekkingen, democratisering en justitiële samenwerking wordt geregeld. Daarnaast zijn er met deze landen handelsafspraken gemaakt en moeten zij zich verbinden tot regionale samenwerking en goede betrekkingen met buurlanden. Verder krijgen ze financiële steun van de Europese Unie als onderdeel van het Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), zie paragraaf 10.4.1.

De Europese Unie kent op dit moment 5 kandidaat-lidstaten. Met 3 van de 5 landen (Montenegro, Servië en Turkije) zijn onderhandelingen gestart en met 2 van de 5 (Macedonië en Albanië) nog niet. Verder is IJsland een geval apart: dit land heeft in 2009 een toelatingsverzoek gedaan en er is ook mee onderhandeld, maar op verzoek van het land zelf zijn in 2013 de onderhandelingen opgeschort.

Na het verkrijgen van kandidaat-lidmaatschap zijn de toetredingsonderhandelingen de volgende fase in de procedure. „Bij de toetredingsonderhandelingen wordt nagegaan of een land klaar is om de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen. Het gaat daarbij vooral over de voorwaarden en de termijnen voor de overname, uitvoering en toepassing van de EU-regelgeving (zo’n 100.000 bladzijden tekst). Over de regelgeving zelf (het *acquis*, wat Frans is voor het verworvene) kan niet worden onderhandeld, alleen over het tijdstip en de wijze waarop deze in de praktijk zal worden toegepast.”¹¹

Onder het *acquis communautaire* (acquis) worden de gemeenschappelijke verworvenheden van de EU verstaan, zoals de verdragen, wetten en resoluties. Deze verworvenheden zijn uiteraard in ontwikkeling. Op dit moment is het acquis onderverdeeld in 35 beleidsgebieden (ook wel hoofdstukken), die zowel gaan over de invloed van Europese

⁹Kochenov, 2008, p.13.

¹⁰Kochenov, 2008, p.15.

¹¹Europese Commissie, 2015, p.7.

wetgeving op de interne organisatie van de lidstaat als over de wijze waarop de positie van de lidstaat binnen de Europese Unie wordt vormgegeven. Zo regelt het hoofdstuk over instituties dat de kandidaat-lidstaat ofwel gelijkwaardig gerepresenteerd wordt of dat een vertegenwoordiger lid kan zijn van de Europese instellingen (het Europees Parlement, de Commissie, de Raad en het Hof).

Het onderhandelingsproces kan lang duren, omdat de voortgang van het proces mede afhankelijk is van de voorbereidingen van de kandidaat-lidstaat en de complexiteit van de kwesties die opgelost moeten worden.¹² Er moet onderzocht worden hoe het acquis geïmplementeerd en gehandhaafd kan worden en met betrekking tot deze implementatie en handhaving kunnen per kandidaat-lidstaat specifieke regelingen overeen gekomen worden, zoals overgangsregelingen welke beperkt worden in duur en omvang.

Parallel aan de onderhandelingen loopt de screeningsprocedure. „Deze bestaat uit de controle of individuele onderdelen van het acquis in een bepaald hoofdstuk zijn omgezet in de wetgeving van het kandidaat-land.”¹³ De resultaten van de screening beschrijft de Europese Commissie in voortgangsrapporten, die openbaar gemaakt worden en ook op de agenda van het Europees Parlement staan.

Naar aanleiding van de voortgangsrapporten keurt de Europese Commissie elk jaar haar uitbreidingspakket. Er verschijnt dan ook elk jaar van de hand van de Commissie een rapport over de uitbreidingsstrategie. Daarin worden de doelen voor de uitbreidingspraktijk in het algemeen en de uitbreidingspraktijk per kandidaat-lidstaat besproken en worden de gemaakte vorderingen per kandidaat-lidstaat aangestipt.

Via de jaarlijkse voortgangsrapportages en het strategierapport worden de Europese Raad en het Europees Parlement van de (algemene en land specifieke) voortgang op de hoogte gesteld.¹⁴

Het gaat voorbij aan het doel en het bestek van dit onderzoek om de betrouwbaarheid en validiteit van de voortgangsrapporten te toetsen, maar uit het meest recente rapport over de uitbreidingsstrategie (het rapport uit 2015) kan opgemaakt worden dat betrouwbaarheid en validiteit een aandachtspunt van de Europese Commissie is.¹⁵

De Commissie heeft per 2015 in de voortgangsrapporten wijzigingen ingevoerd. Deze wijzigingen moeten de kwaliteit van de assessments verbeteren door ervoor te zorgen dat hervormingen in de juiste volgorde aan de orde komen. Daarbij geeft de Commissie een aantal ‘fundamentals’ (prioriteiten) aan welke meer gewicht toegekend zullen worden.¹⁶ Daarnaast wordt een 5-punten schaal over de algemene stand van zaken en een (andere) 5-punten schaal voor elk hoofdstuk van het acquis ingevoerd, wat moet bijdragen aan de toetsing van de voortgang. Ook beschrijft de Commissie hoe de informatieverzameling in de betrokken landen (nog) beter kan worden gerealiseerd.¹⁷

Wanneer een land kan aantonen een hoofdstuk van het acquis ingevoerd te hebben, of dat binnen een bepaalde termijn te gaan doen, kan het betreffende hoofdstuk in de toetredingsonderhandelingen worden afgesloten.

De laatste fase van de procedure is het toetredingsverdrag. Met dit Verdrag moet de

¹²Enlargement Archives [2016]

¹³Eur-lex [2016b]

¹⁴In hoofdstuk 11 zal op voortgangsrapportages en strategierapporten worden ingegaan in het licht van de uitbreidingsprocedure van Turkije. Zo zal in paragraaf 11.1.5 het meest recente voortgangsrapport over Turkije (het voortgangsrapport uit 2015) worden aangehaald.

¹⁵Zie Europese Commissie [2015a]

¹⁶De prioriteiten zijn: de rechtsstaat en de fundamentele rechten, economisch bestuur, hervorming van het openbaar bestuur en drie hoofdstukken van het acquis die hieraan gerelateerd zijn (overheidsopdrachten, statistiek en financiële diensten). De nadruk die de Commissie in de voortgangsrapporten legt op het rechtsstaatsbeginsel en de nieuwe aanpak die de Commissie introduceert om in het vervolg met onderhandelingen over hoofdstukken 23 en 24 (resp. rechterlijke macht en fundamentele rechten en justitie, vrijheid en veiligheid) te starten, laten zien dat de Commissie het belang van de rechtsstaat en fundamentele rechten in de voortgangsrapporten naar voren laat komen en in beleid omzet. Zie verder mijn opmerking in paragraaf 10.5 over de nieuwe aanpak om met de onderhandelingen over hoofdstukken 23 en 24 te starten zodat de kandidaat-lidstaten langer de tijd hebben zich voor te bereiden.

¹⁷Europese Commissie, 2015a, Annex 2, p.31-34.

Europese Raad met unanimitieit van stemmen akkoord gaan. Dit betekent dat alle lidstaten het verdrag moeten kunnen ondertekenen en ratificeren. In sommige lidstaten is daarvoor parlementaire goedkeuring vereist en in andere lidstaten is volksraadpleging door middel van een referendum noodzakelijk. Naast de goedkeuring van de lidstaten, moet de Europese Commissie worden geraadpleegd en moet het Europees Parlement met meerderheid van stemmen instemmen. Dit komt terug in de bewoordingen van artikel 49 VEU: „*De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. (...) Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.*”

Als tot slot het toetredingsverdrag door alle betrokken lidstaten is goedgekeurd en geratificeerd, is het land een volwaardig lid van de Europese Unie.¹⁸

10.3 De toetredingscriteria

De toetredingscriteria hebben betrekking op de eerste fase van de toetredingsprocedure: het verkrijgen van kandidaat-lidmaatschap. Deze criteria beantwoorden de vraag wie zich kunnen aanmelden voor lidmaatschap en redelijkerwijze kunnen verwachten lid te worden van de Europese Unie.

Uit de huidige uitbreidingswet, artikel 49 VEU, kunnen drie criteria gehaald worden. Deze staan beschreven in de eerste zin welke luidt: „*Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld.*” Naar aanleiding van de praktijk van uitbreiding kan daar nog een vierde criterium aan worden toegevoegd.¹⁹ De uitbreidingscriteria zijn daarmee:

- (i) De aanvrager moet een staat zijn,
- (ii) De aanvrager moet Europees zijn,
- (iii) De aanvrager moet de waarden uit artikel 2 eerbiedigen en zich verbinden deze uit te dragen,
- (iv) De aanvrager moet lid zijn van de Raad van Europa.

Deze criteria zijn minder eenduidig dan ze toeschijnen. Zo is het onduidelijk waar de geografische, politieke en culturele grenzen van Europa liggen en dus wanneer een land Europees is. Uit de praktijk blijkt dat ook een land dat geografisch deels gesitueerd is in Europa een verzoek kan indienen, zoals blijkt uit het feit dat Turkije kandidaat-lidstaat is. Daarentegen is in 1987 het toetredingsverzoek van Marokko niet ontvankelijk verklaard op grond van het feit dat het land geografisch buiten Europa gelegen is.

Het tweede criterium is in het kader van dit onderzoek dan ook van bijzonder belang, omdat de vraag bestaat in hoeverre Turkije ‘Europees’ is en het ‘Europees zijn’ betrekking heeft op de waarden van de EU. Naast geografische en politieke grenzen, gaat het criterium namelijk over cultuur, religie en geschiedenis. Zo wordt de vraag gesteld of het continent Europa zich verenigt in christelijke waarden en een land als Turkije daarom niet Europees kan zijn.

De waarden, die in het licht van het ‘Europees zijn’ beschouwd worden, vallen onder exclusieve waarden. Ze geven invulling aan *het goede leven* in plaats van *het goed leefbare* en werken uitsluitend; wie hoort wel en wie hoort niet bij de Europese gemeenschap?

Het derde criterium is in het kader van dit onderzoek eveneens van belang, omdat het verwijst naar de Europese waarden uit artikel 2 VEU. Zoals in paragraaf 9.2.2 beschreven, omschrijft artikel 2 VEU de Europese inclusieve waarden. Ook het laatste criterium, dat in de praktijk van belang blijkt te zijn, houdt verband met de Europese inclusieve waarden. Immers, lidmaatschap van de Raad van Europa wordt van belang

¹⁸Eur-lex [2016b] en Europese Commissie [2015]

¹⁹Kochenov, 2008, p.22.

geacht, vanwege de ondertekening van het mensenrechten verdrag (European Convention on Human Rights). Op het laatste criterium zal in het kader van de beantwoording van de onderzoeksvraag verder niet worden ingegaan.

10.4 De toetredingsprincipes

De toetredingsprincipes omschrijven waarover de kandidaat-lidstaten overeenstemming moeten bereiken met de Europese lidstaten alvorens te kunnen toetreden tot de Europese Unie. Volgens Kochenov kunnen er drie principes worden onderscheiden:²⁰

- (i) Het principe van conditionaliteit: het voldoen aan de Kopenhagencriteria.
- (ii) Tijdens de uitbreidingspraktijk wordt niet heronderhandeld over de Verdragen,
- (iii) Overgangperiodes (waarin het *acquis* nog niet volledig geïmplementeerd is) en afwijkingen van het *acquis* als resultaat van onderhandelingen mogen geen substantiële veranderingen van het *acquis* inhouden en moeten tijdelijk zijn,

De Kopenhagencriteria vormen de leidraad voor de hoofdstukken in het *acquis*.²¹ Over de implementatie van het *acquis* wordt onderhandeld. Het voldoen aan de Kopenhagencriteria is voorwaarde voor toetreding en daarom wordt het ook wel het principe van conditionaliteit genoemd.

Daar tijdens de uitbreidingspraktijk niet over de Verdragen heronderhandeld mag worden, moeten kandidaat-lidstaten de Verdragen en het *gehele* *acquis* accepteren.

Om te kunnen toetreden, zijn de kandidaat-lidstaten verplicht het *acquis* om te zetten in hun nationale wetgeving en tenminste vanaf de toetreding toe te passen. De daadwerkelijke implementatie van het *acquis* kan gezien worden als een bewijs dat de kandidaat-lidstaat ‘volwassen’ genoeg is in zijn beleidsstructuren om toe te treden tot de Unie.

De Kopenhagencriteria zijn in het kader van dit onderzoek van bijzonder belang, omdat de Europese inclusieve waarden hierin terugkomen. In de volgende paragraaf zal er daarom aandacht aan besteed worden.

10.4.1 De Kopenhagencriteria

Met iedere uitbreidingsronde zijn er meer toetredingsprincipes bijgekomen en zijn ze ook gedetailleerder geworden. De principes worden, anders dan de toetredingscriteria, niet in artikel 49 VEU beschreven. Wel verwijst één zin uit artikel 49 VEU naar het principe van conditionaliteit, ofwel de Kopenhagencriteria: „*Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.*” Volgens de Kopenhagencriteria, welke in juni 1993 zijn vastgesteld, moet de kandidaat-lidstaat voldoen aan:

- **Politiek criterium:** Stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtstaat, de mensenrechten en de rechten van de minderheden respecteren.
- **Economisch criterium:** Een markteconomie hebben en in staat zijn te concurreren met de markt binnen de EU.
- **Algemeen criterium:** De administratieve en institutionele mogelijkheid hebben om het *acquis* te implementeren en de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, inclusief de aanvaarding van de doelen van de politieke, economische en monetaire unie.

Deze criteria noemt Kochenov, zoals in sectie 10.4 opgemerkt, het principe van conditionaliteit. Het principe van conditionaliteit moet ervoor zorgen dat alleen de ‘volwassen’ kandidaat-lidstaten toetreden. Anders gezegd betekent het conditionaliteitsprincipe dat de vraag of een kandidaat-lidstaat kan toetreden afhankelijk is van de prestaties van de

²⁰Kochenov, 2008, p.38.

²¹Het *acquis* bestaat uit de gemeenschappelijke verworvenheden van de EU, zoals de verdragen, wetten en resoluties, zie sectie 10.2.

lidstaat met betrekking tot het implementeren van het acquis en andere Europese verworvenheden.²² Dit heeft te maken met *het beginsel van eigen verdienste*: wanneer een lidstaat vooruitgang boekt, zullen volgende stappen in de toetredingsprocedure genomen worden. Het verkrijgen van lidmaatschap is daarmee afhankelijk van de prestaties van de kandidaat-lidstaat.

De vaststelling van het conditionaliteitsprincipe kan in het licht van de geschiedenis van de uitbreiding gezien worden als een belangrijke toevoeging aan de uitbreidingsprincipes. De vaststelling van het conditionaliteitsprincipe had te maken met de val van de Berlijnse Muur en het IJzeren Gordijn. Europa wilde de jonge opkomende democratieën aan zijn oostgrens graag steunen om zowel politieke als economische hervormingen te kunnen doorvoeren. Ook uitbreiding van de EU met deze landen lag in het verlengde en binnen de grenzen (staten op het Europese continent) van de missie van Europa om tot een hechter verbond tussen de Europese volkeren te komen. Met het enorme aantal staten dat aangaf lid te willen worden van de EU (in mei 2004 sloten tijdens de vijfde uitbreidingsronde tien landen bij de EU aan) en het gegeven dat het nog zeer jonge democratieën waren, was de EU „afraid of going to bed with bad guys”.²³ Het was van belang te voorkomen dat een te snelle toetreding zou leiden tot instabiliteit van de EU. Het principe van conditionaliteit kan dit voorkomen door criteria te stellen waarmee kan worden bepaald of een kandidaat-lidstaat ‘volwassen’ genoeg is om toe te treden.

Daarnaast bestaat er in de praktijk van de uitbreiding een hiërarchie tussen de drie criteria. Het politieke criterium is het belangrijkste en vormt de voorwaarde om de toetredingsonderhandelingen te kunnen starten.²⁴ Aan de andere twee criteria kan in een later stadium worden voldaan. Om uiteindelijk toe te treden tot de Unie moet een kandidaat-lidstaat aan *alle* criteria voldoen.²⁵

Naast het feit dat het politieke criterium het belangrijkste Kopenhagen criterium is, is dit criterium ook het meest relevant voor het onderzoek. Het politieke criterium heeft namelijk te maken met de Europese inclusieve waarden. De beginselen van democratie en rechtstaat en het waarborgen van mensenrechten en rechten van minderheden, zijn waarden die verband houden met *het goed leefbare* in een samenleving. Zoals in sectie 9.1 beschreven, kunnen deze Europese inclusieve waarden zowel betrekking hebben op het goed leefbare in de Europese samenleving als in een nationale samenleving. Aangezien het nu waarden zijn waaraan een staat moet voldoen, gaat het in deze context om inclusieve waarden van een nationale samenleving.

De Kopenhagen criteria krijgen concrete invulling door de hoofdstukken uit het acquis waarover onderhandeld moet worden. Het politieke criterium komt terug in hoofdstukken 23 en 24 van het acquis. Hoofdstuk 23 gaat namelijk over de rechterlijke macht en de fundamentele rechten en hoofdstuk 24 gaat over rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid. Aangezien aan het politieke criterium voldaan moet worden vóórdat over de hoofdstukken van het acquis onderhandeld kan worden, moet het voldoen aan het politieke criterium niet te streng worden opgevat. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat een lidstaat in grote lijnen aan de inclusieve waarden van het politieke criterium moet voldoen en dat over de implementatie van de details onderhandeld wordt onder hoofdstukken 23 en 24.

²²Kochenov, 2008, p.39.

²³Kochenov, 2008, p.51.

²⁴Het belang van het politieke criterium komt tot uiting in het voortgangsrapport van de Europese Commissie uit 2015. De rechtsstaat en fundamentele rechten worden daarin als één van de drie prioriteiten genoemd en de Commissie introduceert een nieuwe aanpak van de hoofdstukken 23 en 24 van het acquis. Deze nieuwe aanpak houdt in dat onderhandelingen in het vervolg moeten starten met hoofdstukken 23 en 24, welke betrekking hebben op de rechtsstaat en fundamentele rechten (zie ook voetnoot 16 van sectie 10.2). Daarnaast volgt uit de praktijk van uitbreiding dat het politieke criterium als voorwaarde wordt gesteld om onderhandelingen te starten. Dit zal terugkomen in hoofdstuk 11, waarin onder andere de uitspraak van de Europese Commissie uit 2004 wordt aangehaald dat onderhandelingen geopend zullen worden zodra de Raad op basis van het Commissie rapport beslist dat Turkije aan de politieke criteria voldoet (zie voor deze quote paragraaf 11.1.3).

²⁵Kochenov, 2008, p.55-56.

Naast deze drie criteria is nog vastgesteld dat de EU in staat moet zijn om nieuwe leden te integreren. In 2006 is dan ook een vierde Kopenhagen criterium toegevoegd:²⁶

- „Toetreding van een land mag het effectief functioneren en het zich ontwikkelen van de EU niet onder druk zetten.”

Deze toevoeging heeft voor een verandering in het onderwerp van debat gezorgd. Door de toevoeging wordt het debat veel meer gevoerd over de vraag *wanneer* een staat kan toetreden in plaats van zich te beperken tot de vraag *of* een staat kan toetreden tot de Unie.

Met de vraag wanneer een land kan toetreden is het mogelijk geworden om de aanpassing van de kandidaat-lidstaten aan de vereisten mee te sturen. Immers, gegeven dat een staat lidstaat wordt, is er meer mogelijkheid om in samenwerking met de lidstaat de nationale beleidsstructuren aan de Europese regelgeving aan te passen door controle op de voortgang in het proces te bewaken en tegelijkertijd ook vast te stellen hoe de kandidaat-lidstaat kan profiteren van de gemaakte vorderingen op het gebied van economie, beleid en rechten van de mens. Dit heeft geleid tot het programma PHARE waarbij projecten werden ontwikkeld „op het gebied van landbouw, industrie, energie, financiële diensten, privatisering, investeringen, milieu en training.”²⁷ Later werd PHARE vervangen door andere programma's en sinds januari 2014 is het tweede Instrument voor Pretoetreding (IPA II) in werking getreden, welke componenten bevat voor steun aan zowel kandidaat-lidstaten als potentiële kandidaat-lidstaten.²⁸

*De hoofddoelstelling van IPA II bestaat erin om begunstigden te ondersteunen bij de bepaling en de tenuitvoerlegging van de politieke, institutionele, wettelijke, administratieve, sociale en economische hervormingen met het oog op EU-lidmaatschap. IPA II biedt voor een langere periode steun aan kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, met name Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, IJsland, Kosovo (benaming in overeenstemming met resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad), Montenegro, Servië en Turkije. Teneinde de efficiëntie te vergroten, is de steun resultaatgerichter, flexibeler en beter afgestemd op specifieke behoeften. De financiële steun zal beter worden afgestemd op de algemene vooruitgang die met de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie is geboekt.*²⁹

De uitbreidingsprocedure is met het toegevoegde Kopenhagen criterium, de veranderingen in het debat en de pretoetredingsprogramma's naast instrument van het buitenlands beleid om andere staten aan de Europese Unie te binden, een instrument geworden om invloed op het nationale beleid van andere staten uit te oefenen.

10.5 Europese waarden binnen het geschetste kader

De uitbreidingspraktijk bestaat uit de toetredingsprocedure, criteria en principes. Deze krijgen vorm in de praktijk van de uitbreiding en staan slechts gedeeltelijk beschreven in de uitbreidingswet, artikel 49 VEU. De uitbreidingswet biedt dan ook slechts het kader waarbinnen de uitbreidingspraktijk door de politiek vormgegeven moet worden.

De toetredingscriteria hebben betrekking op de vraag welke lidstaten redelijkerwijze kunnen verwachten lid te worden. Zij vormen het beoordelingskader voor de besluitvorming tot toekenning van kandidaat-lidmaatschap. De drie belangrijkste toetredingscriteria staan beschreven in de uitbreidingswet. Het criterium dat een land 'Europees' moet zijn, heeft daarbij betrekking op de Europese exclusieve waarden en het criterium dat een land de waarden uit artikel 2 moet eerbiedigen en uitdragen, heeft betrekking op de Europese inclusieve waarden.

Naar de toetredingsprincipes wordt in de uitbreidingswet enkel verwezen, zij worden niet in de uitbreidingswet beschreven. Een van de toetredingsprincipes is het principe van conditionaliteit. Aan dit principe wordt invulling gegeven door de Kopenhagen criteria.

²⁶Europa-Nu, 2016a, 08-06-2016.

²⁷Europa-Nu, 2016b, 15-5-2016.

²⁸Europa-Nu, 2016b, 15-5-2016.

²⁹Europese Unie [2014]

Daarbij heeft het politieke Kopenhagen criterium betrekking op de Europese inclusieve waarden.

Concluderend kan gesteld worden dat de Europese waarden een belangrijke rol spelen in de uitbreidingspraktijk, daar ze zowel in de toetredingscriteria als principes terugkomen. Echter, eveneens kan geconcludeerd worden dat de uitbreidingswet slechts een algemeen kader schetst en dat daarmee ook wat betreft de invulling van de waarden aan de Europese Raad en Europese Commissie veel discretionaire bevoegdheid wordt gelaten.

Uit het feit dat de Europese inclusieve waarden zowel terugkomen in het toetredingscriterium over de waarden uit artikel 2 VEU als in het politieke Kopenhagen criterium, dat onder het principe van conditionaliteit valt, kan worden afgeleid dat er een hiërarchie in de toetsing van het voldoen aan de inclusieve waarden bestaat. Het eerbiedigen en uitdragen van de waarden uit artikel 2 VEU is erg algemeen. Het politieke Kopenhagen criterium geeft er al meer invulling aan door te spreken over stabiele instellingen. En de meest gedetailleerde uitwerking wordt hoofdzakelijk gegeven in hoofdstuk 23 en 24 van het acquis.

Doordat het voldoen aan de inclusieve waarden in verschillende toetredingsfasen wordt getoetst, waarbij niet concreet is wat het ‘voldoen’ bij de initiële toetsing behelst en pas bij de laatste toetsing het voldoen concreet wordt ingevuld met de implementatie van het acquis, wordt het criterium gedurende de besluitvorming in de procedure een onbepaald criterium. Vragen die deze fasering van concretisering oproepen, zijn onder andere: wanneer kan gesproken worden van eerbiediging en uitdragen van de waarden uit artikel 2 VEU? Kan een land de waarden eerbiedigen en uitdragen als deze geen stabiele instellingen heeft die de waarden respecteren? Ligt het onderscheid tussen de initiële toetsing en de toetsing van het politieke Kopenhagen criterium enkel in de vraag naar de stabiliteit van de instellingen?

Eveneens kan afgevraagd worden wat het voor een land betekent om aan het politieke Kopenhagen criterium te moeten voldoen vóórdat onderhandelingen gestart worden, als over de implementatie van wet- en regelgeving die betrekking hebben op het politieke Kopenhagen criterium nog onderhandeld moet worden. Zo heeft de Europese Commissie in 2014 een nieuwe benadering van de hoofdstukken 23 en 24 vastgesteld. Volgens deze nieuwe benadering moeten de hoofdstukken 23 en 24 aan het begin van het onderhandelingsproces worden geopend en aan het einde worden gesloten, „zodat zo veel mogelijk tijd beschikbaar is om gedegen resultaten te boeken, wat de onherroepelijkheid van de hervormingen bevordert.”³⁰ Met de extra nadruk op de inclusieve waarden kan deze nieuwe benadering een strengheid aangeven met betrekking tot het voldoen aan de inclusieve waarden of een verbreding. Immers, met de vaststelling dat landen zo veel mogelijk tijd kunnen gebruiken om de betreffende hoofdstukken te implementeren, wordt duidelijk dat bij de start van de onderhandelingen kennelijk nog veel in het land moet gebeuren. Daarmee wordt een versoepeling geïmpliceerd van de voorwaarde om aan het politiek Kopenhagen criterium te voldoen vóórdat onderhandelingen gestart worden.

Het wettelijk kader, dat in artikel 49 VEU is vastgelegd, en de ontstane uitbreidingspraktijk (door de politieke invulling ervan) benadrukken het voldoen aan de Europese waarden. Daar de toetsing van het voldoen aan deze waarden in beperkte mate is uitgewerkt, is wat betreft de vraag naar de waarborging van de Europese waarden in de algehele uitbreidingsprocedure en de mate waarin deze een uitsluitende voorwaarde zijn, geen eenduidig antwoord te geven.

Of de Europese waarden in de toetredingsprocedure van Turkije gewaarborgd worden en een uitsluitende voorwaarde in de besluitvorming zijn, zal daarom moeten blijken uit de invulling die de politiek in deze procedure aan het geschetste kader geeft.³¹ In het volgende hoofdstuk zal dan ook gekeken worden naar de rol die de waarden in de algehele

³⁰Europese Commissie, 2014, p.15.

³¹Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden dat de concrete invulling van de waarden en het voldoen aan de waarden op het moment van toetreding moet blijken uit de implementatie van het acquis. We zullen de implementatie van het acquis door Turkije niet beoordelen en dan ook niet beantwoorden of de vereisten die met de implementatie gesteld worden, overeenkomen met het voldoen aan de waarden. Wel zal beoordeeld worden of gedurende de toetredingsprocedure tot nu toe de waarden als uitsluitende voorwaarde in de beoordeling zijn meegenomen.

besluitvormingsprocedure met betrekking tot de toetreding van Turkije spelen.

Hoofdstuk 11

De toetredingsprocedure van Turkije

De toetredingsprocedure van Turkije kent een lange geschiedenis. Al in 1987 heeft Turkije een toelatingsverzoek ingediend bij de Europese Unie. Turkije is op dit moment een kandidaat-lidstaat waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd.

In dit hoofdstuk zullen de stappen die tot nu toe genomen zijn tijdens de toetredingsprocedure van Turkije geschetst worden. Er zal worden ingegaan op de besluitvorming tot toekenning van het kandidaat-lidmaatschap aan Turkije, de besluitvorming over het starten van toetredingsonderhandelingen en het proces van toetredingsonderhandelingen tot nu toe.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is of de waarden, die volgens het kader van de uitbreidingspraktijk beslissend moeten zijn, in de politieke praktijk van besluitvorming ook een uitsluitende voorwaarde vormen en daarmee gewaarborgd worden. Om dit te kunnen beantwoorden zal onder andere gebruik gemaakt worden van de analyses van de politicologen Turhan [2012] en Schimmelfennig [2009].¹

11.1 De procedurele stappen

11.1.1 Intensivering politieke en economische banden

Al diende Turkije in 1987 een toelatingsverzoek bij de Europese Unie in, pas in 1999 op de Raads-vergadering in Helsinki werd Turkije het kandidaat-lidmaatschap toegekend. Op de beslissing over het kandidaat-lidmaatschap van Turkije waren de destijds geldende toetredingscriteria zoals vastgelegd in artikel 49 VEU-Amsterdam van toepassing. In sectie 10.1 hebben we gezien dat deze criteria overeenkomen met de huidige criteria. Waar tegenwoordig de Europese inclusieve waarden in artikel 2 VEU worden beschreven, stonden ze destijds in artikel 6 lid 1 VEU. Daarnaast bevatte de wettekst een klein verschil in bewoording: het land moest de waarden *in acht nemen* en tegenwoordig moet het land de waarden *eerbiedigen* en *zich ertoe verbinden deze uit te dragen*. Dit kan gezien worden als een taalkundig verschil waarmee het belang van de waarden extra benadrukt wordt in plaats van een verandering in de uitbreidingspraktijk.

De aanloop naar de beslissing om Turkije het kandidaat-lidmaatschap toe te kennen, heeft veel weerstand opgeroepen. Zo adviseerde de Europese Commissie in december 1989 dat de politieke en economische banden met Turkije geïntensiveerd moesten worden binnen de bestaande Associatie Overeenkomst met Turkije, in plaats van Turkije het kandidaat-lidmaatschap toe te kennen en toetredingsonderhandelingen met het land te starten.²

Een van de redenen van dit advies van de Europese Commissie aan de Europese Raad zou gelegen hebben in de conflictueuze aard van de missie tot *widening* en *deepening* van de EU (zie sectie 10.1). Er bestond het idee dat de Europese Unie vóór 1992 eerst

¹De jaartallen en fases in de procedure zijn (mede) gebaseerd op Europese Commissie [2016c] en European Union Delegation Ankara [2016]

²Turhan, 2012, p.82.

de samenwerkingsvorm moest verdiepen alvorens verder uit te breiden. Zo schrijft de Commissie in haar advies in 1989:

*Since its third enlargement and the entry into force of the Single Act, the Community has been in a state of flux. It has entered into a new stage in its development, which on account of the importance of the objectives at stake, requires all its energy... This reason alone is sufficient for the Commission to consider that it would be unwise, with regard both to the candidate countries and to the Member States, to envisage the Community becoming involved in new accession negotiations before 1993 at the earliest, except in exceptional circumstances.*³

De Associatie Overeenkomst (ook wel de *Ankara Overeenkomst* genoemd) waarbinnen volgens de Europese Commissie de politieke en economische banden geïntensiveerd moesten worden, bestond sinds september 1963. Artikel 28 van deze overeenkomst met betrekking tot de toetreding van Turkije luidde:

*As soon as the operation of this Agreement has advanced far enough to justify envisaging full acceptance by Turkey of the obligations arising out of the Treaty establishing the Community, the Contracting Parties shall examine the possibility of the accession of Turkey to the Community.*⁴

Daarmee werd, nog voordat Turkije een toetredingsverzoek had ingediend, Turkije een perspectief geboden op toetreding tot de EU.

De intensivering van de politieke en economische banden tussen de EU en Turkije binnen de bestaande Associatie Overeenkomst kreeg in 1993 vorm met de onderhandelingen over de *Customs Union*, die op 1 januari 1996 in werking is getreden. De Customs Union reguleert de tarieven voor producten en „foresees that Turkey is to align to the *acquis communautaire* in several essential internal market areas, notably with regard to industrial standards.”⁵ Met de doelstellingen van de Customs Union werd dus het perspectief op Europees lidmaatschap nogmaals bevestigd. Langzaam zou dit perspectief overgaan in een belofte van toetreding op voorwaarde van economische en politieke vereisten.

Door Turkije toetreding te beloven op voorwaarde van politieke en economische vereisten, werden overwegingen van cultureel/religieuze, geografische of militair-strategische aard buiten beschouwing gelaten. De belofte zou ervoor kunnen zorgen dat exclusieve waarden (overwegingen van cultureel, religieuze en historische aard) geen rol kunnen spelen in de besluitvorming. Frank Schimmelfennig stelt de hypothese dat de Europese Unie verstrikt (of bekneld) raakt in de toetredingsbelofte. Door toetreding te beloven op voorwaarde van de economische en politieke criteria zal de EU niet meer terug kunnen wanneer Turkije aan de economische en politieke voorwaarden voldoet. Dit noemt hij de *entrapment* hypothese.⁶

Nu met de Customs Union aan economische voorwaarden was voldaan, zouden volgens de *entrapment* hypothese alleen politieke waarden als de mensenrechten situatie en het voldoen aan de principes van democratie en de rechtstaat nog van belang zijn. Zodra Turkije aan deze politieke waarden zou voldoen, kon de Europese Unie het (kandidaat-) lidmaatschap van Turkije door de belofte niet weigeren.⁷

Tot en met 1997 leidt de belofte echter nog niet tot vooruitgang in de Turkse toetredingsprocedure. In 1997 wordt op de top in Luxemburg namelijk het besluit genomen om Turkije (voorlopig) geen kandidaat-lidmaatschap toe te kennen. Wederom zijn politieke en economische overwegingen leidend in de besluitvorming. De Europese Raad bevestigt dat Turkije nog altijd kans maakt op lidmaatschap, maar dat daarvoor eerst economische en politieke hervormingen noodzakelijk zijn. Daarmee onderschrijft de Raad haar belofte.

In de toetredingsprocedure van Turkije tot en met 1997 komen politieke voorwaarden dus steeds terug en zijn deze ook beslissend in de besluitvorming. Met de politieke

³Commission of the European Communities (1989) in Turhan [2012], p.92.

⁴Europese Raad, 1973, art. 28.

⁵Europese Commissie, 2016b, 29-05-2016.

⁶Schimmelfennig, 2009, p.420-421.

⁷Schimmelfennig, 2009, p.422.

voorwaarden wordt bedoeld op de inclusieve waarden, die beschreven staan in artikel 2 VEU (en destijds artikel 6 lid 1 VEU). Destijds was een van de toetredingscriteria het in acht nemen van de waarden uit artikel 6 lid 1 VEU. Al wordt niet duidelijk naar een wetsartikel verwezen, aangenomen kan worden dat met de politieke voorwaarden op dit toetredingscriterium bedoeld wordt.

11.1.2 Kandidaat-lidmaatschap

Slechts twee jaar na het besluit in Luxemburg om Turkije van de lijst kandidaat-lidstaten uit te sluiten, werd Turkije op de Helsinki top toch het kandidaat-lidmaatschap toegekend terwijl het land nog niet aan de politieke voorwaarden voldeed. Veranderde nationale voorkeuren in combinatie met strategische overwegingen zouden het besluit in 1999 om Turkije kandidaat-lidmaatschap toe te kennen, veroorzaakt hebben.⁸

De strategische overwegingen hadden betrekking op veiligheidsbelangen. Destijds speelde de Balkan oorlog en het conflict in Kosovo. Deze instabiliteit in de zuid-oostelijke regio bedreigde de stabiliteit en de veiligheid van de EU. De bestaande initiatieven naar de zuid-oostelijke landen bleken onvoldoende en de EU moest andere maatregelen nemen om stabiliteit in de regio te creëren. Aangezien Turkije goede banden in de regio beoogde op te bouwen en politiek, economisch en militair steeds meer ontwikkelde, werd het een essentiële strategische partner voor de EU.⁹

Door de beslissing op de top in Luxemburg om Turkije van de lijst met kandidaat-lidstaten te schrappen, waren de relaties met Turkije echter bekoeld geraakt. Uit protest weigerde Turkije een politieke dialoog met de EU aan te gaan over het Europees veiligheids en defensiebeleid (*European Security and Defence Policy* (ESDP)) welke cruciaal was om stabiliteit in “de achtertuin” van de EU te verkrijgen. De EU moest dus acties ondernemen om de banden met Turkije aan te halen. De meest voor de hand liggende actie was de door Turkije bekritiseerde uitsluitingsbeslissing om te zetten in insluiting: het toekennen van kandidaat-lidmaatschap.

Ebru Turhan wijst het veiligheidsbelang als de “one factor” aan die de verandering van uitsluiting van kandidaat-lidmaatschap in 1997 in toekenning van kandidaat-lidmaatschap in 1999 heeft veroorzaakt. Ze laat daarnaast zien dat andere factoren gedurende deze twee jaar onveranderd bleven en dus de verschuiving niet kunnen verklaren. Zo had Turkije nog geen vooruitgang geboekt in het voldoen aan de Europese inclusieve waarden zoals democratie, het rechtsstaatbeginsel, mensenrechten en minderheidsrechten. Over het voldoen aan de Europese exclusieve normen bestond nog veel debat: in hoeverre was Turkije historisch, religieus en cultureel gezien Europees? Turkije werd gezien als “Europe’s new Other” dat moest worden getransformeerd tot Europees land en het dus nog niet was.¹⁰ Ook economische belangen konden niet beslissend zijn geweest voor de verandering tussen 1997 en 1999. Turkije verkeerde destijds in economisch zware tijden.¹¹

Door de gewijzigde voorkeuren van twee cruciale landen (Duitsland en Griekenland) ontstonden de omstandigheden waaronder het besluit tot kandidaat-lidmaatschap van Turkije mogelijk werd. Ingegeven door het belang van de EU-Turkije relatie in het licht van de zuid-oostelijke instabiliteit en het feit dat deze relatie bekoeld was, sprak de nieuwe Duitse bondskanselier Schröder zich op de Helsinki top uit vóór toekenning van het kandidaat-lidmaatschap aan Turkije. Zo zei hij: „putting an additional burden on Turkish shoulders within the context of the ESDI/P (*European Security and Defence Identity/Policy*, ed.) without presenting that country with a European perspective... would create a feeling of discrimination amongst Turks.”¹²

Naast de veranderde Duitse voorkeur was ook het Griekse standpunt cruciaal voor het besluit tot toekenning van het kandidaat-lidmaatschap. Het aanhoudende conflict

⁸Zowel Schimmelfennig [2009] en Turhan [2012] geven dit aan.

⁹Turhan, 2012, p.136-137.

¹⁰Turhan, 2012, p.177.

¹¹Turhan, 2012, 352-354.

¹²Gerhard Schröder in Turhan [2012], p.146.

tussen Turkije en Griekenland over Cyprus zorgde ervoor dat Griekenland altijd de belangrijkste tegenstander van Turkse toetreding tot de EU is geweest. Ondanks dat het conflict tussen Turkije en Griekenland nog niet beslecht was, stemde de Griekse autoriteiten in met het Turkse kandidaat-lidmaatschap. De regering stelde op de Helsinki top dat andere factoren op dat moment belangrijker waren dan morele normen, maar dat de Griekse steun voor het ‘Europeanizeren’ van Turkije en het verbeteren van de Griekse-Turkse banden afhankelijk was van de Turkse oplossing voor het conflict in Cyprus.¹³

Concluderend, veiligheidsoverwegingen leidden tot het besluit in 1999. Dit betekent dat de toetredingscriteria (beschreven in sectie 10.3), welke voorwaarde zijn voor het kandidaat-lidmaatschap, niet langer beslissend waren in de besluitvorming. Zo bestond er met het debat over exclusieve waarden controversen over het tweede toetredingscriterium (ii): het land moet Europees zijn. Dit kon het besluit tot kandidaat-lidmaatschap echter niet tegenhouden. Daarnaast had Turkije geen vooruitgang geboekt op het gebied van de Europese inclusieve waarden. Daarmee was duidelijk dat Turkije niet aan het derde toetredingscriterium (iii), het uitdragen van de waarden uit (destijds) artikel 6 lid 1 VEU, voldeed. Tot het besluit in 1999 waren deze inclusieve waarden (ook wel naar gerefereerd in de besluitvorming met ‘politieke voorwaarden’) steeds als beslissend voor de besluitvorming aangemerkt. In 1999 echter speelde dit criterium vanwege veiligheidsbelangen geen beslissende rol meer.

Terugkomend op de *entrapment* hypothese kan gesteld worden dat de besluitvorming in 1999 niet vanwege beknelling genomen is. Eerder was sprake van een verruiming van de voorwaarden nu Turkije nog niet aan de politieke voorwaarden voldeed en toch het kandidaat-lidmaatschap werd toegekend.

Wel kan gesteld worden dat er sprake was van een beginnende beknelling. De Europese belofte zorgde ervoor dat de politieke mogelijkheden beperkt waren: de enige mogelijkheid tot het aanhalen van de banden met Turkije was het toekennen van de status van kandidaat-lidstaat. Zo zei Günter Verheugen, destijds lid van de Europese Commissie, op de Helsinki top:

*...there are geopolitical and strategic arguments that make it imperative to support Turkey's affiliation with Europe... were there no history to the Union's relations with Turkey, we could consider... creating a model for dealing with other near neighbours, e.g. Russia, Ukraine or North Africa... History, however, precludes this option. If we deprive Turkey of the prospect of accession, we will be held responsible for everything that goes wrong in the country.*¹⁴

Ook al speelde de toetredingscriteria en daarbij horende overwegingen over inclusieve en exclusieve waarden op de achtergrond een rol, deze hadden geen beslissende rol in de besluitvorming nu de strategische overwegingen belangrijker waren en het toekennen van het kandidaat-lidmaatschap in het licht van de belofte de enige mogelijkheid was. De Europese belofte beknelde de EU in haar politieke mogelijkheden, waardoor het toekennen van kandidaat-lidmaatschap, ondanks de controverse met betrekking tot de exclusieve waarden en de frictie met de bestaande toetredingscriteria, onvermijdelijk leek.

11.1.3 Akkoord tot toetredingsonderhandelingen

Met het kandidaat-lidmaatschap van Turkije, kon de tweede fase van de Turkse toetredingsprocedure beginnen: de onderhandelingen. Alvorens de onderhandelingen te openen werd in 2001 het *Partnerschap voor Toetreding van Turkije* door de Europese Raad aangenomen. Het Partnerschap is een beleidsdocument dat op voorstel van de Europese Commissie door de Raad goedgekeurd moet worden. Het bevat doelstellingen en prioriteiten voor de korte termijn (1 à 2 jaar) en de middellange termijn (3 à 4 jaar).¹⁵ De prioriteiten zijn vooral gericht op de Kopenhagencriteria: de politieke dialoog, de economische criteria en het vermogen van de kandidaat-lidstaat de verplichtingen die uit

¹³Turhan, 2012, p.235-236.

¹⁴Günter Verheugen, *Enlargement: Speed and Quality*, Speech/99/151 in Turhan [2012], p.177.

¹⁵Europese Commissie, 2003, p.1.

toetreding voortvloeien op zich te nemen door het acquis aan te nemen en toe te passen. Daarnaast is in het Partnerschap de financiële bijstand van de EU aan Turkije in het kader van het instrument voor pre-toetreding (IPA, zie paragraaf 10.4.1) vastgelegd. Deze financiële bijstand is echter wel afhankelijk van de mate waarin Turkije aan de prioriteiten en doelstellingen voldoet. Het document is meerdere malen herzien (2003, 2006 en 2008) en vormt de basis voor de huidige toetredingsonderhandelingen.¹⁶

Nadat het Partnerschap in werking is getreden heeft het nog enkele jaren geduurd, namelijk tot 2005, voordat de EU daadwerkelijk toetredingsonderhandelingen met Turkije is begonnen. In 2004 nam de Europese Raad het besluit dat de toetredingsonderhandelingen geopend konden worden, waarna deze in 2005 met het aannemen van een onderhandelingskader *officieel* werden geopend.

Zoals in sectie 10.4 geschreven, moet aan het politieke Kopenhagencriterium worden voldaan om onderhandelingen met de kandidaat-lidstaat te kunnen openen. Het politieke Kopenhagencriterium houdt in dat de staat stabiele instellingen moet hebben die de inclusieve waarden respecteren. In de besluitvorming wordt hier ook wel naar verwezen met de term ‘politieke criteria’. De vraag is dan ook in hoeverre de politieke criteria een beslissende rol hebben gespeeld in de besluitvorming van de Europese Raad in 2004.

Aan de besluitvorming van 2004 ging de Raadsvergadering in 2002 vooraf, waarin door de Raad werd bevestigd dat de politieke criteria leidend zouden zijn voor de besluitvorming: „If the European Council in december 2004, on the basis of a report and recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfills the Copenhagen political criteria, the EU will open accession negotiations without delay.”¹⁷ Het rapport en de aanbeveling van de Europese Commissie pakte positief uit voor Turkije. De Commissie schreef over de Turkse vooruitgang op het gebied van de politieke criteria: „In view of the overall progress of reforms, and provided that Turkey brings into force the outstanding legislation mentioned above, the Commission considers that Turkey sufficiently fulfils the political criteria and recommends that accession negotiations be opened.”¹⁸

De politieke criteria speelden dus een belangrijke rol. Schimmelfennig stelt dan ook dat zijn *entrapment* hypothese op het besluit in 2004 van toepassing is. Doordat Turkije kandidaat-lidstaat was en de Raad alleen de politieke criteria als voorwaarde voor het openen van de onderhandelingen had gesteld (aan de extra economische voorwaarden was met de Customs Union al voldaan), zou een negatief besluit op basis van andere overwegingen dan de politieke voorwaarden niet gelegitimeerd kunnen worden. Nu Turkije onverwacht en snel aan de voorwaarden voldeed, was er geen ander legitiem besluit mogelijk dan de beslissing tot het starten van de onderhandelingen. De tegenstanders van het Turks lidmaatschap waren bekneld geraakt door hun eigen belofte van lidmaatschap aan Turkije.¹⁹

De vraag is echter of, zoals Schimmelfennig doet, zomaar geconcludeerd kan worden dat zijn *entrapment* hypothese op de besluitvorming in 2004 van toepassing is. Immers, Turhan laat zien dat ook overwegingen over het conflict in Cyprus, veiligheidsbelangen, economische belangen en zelfs exclusieve waarden dit keer voor Turkije positief uitpakten. Dit is zowel terug te vinden in het aanbevelingsrapport van de Europese Commissie als in de officiële verklaringen van de regeringsleiders in de Raad.

In de aanbeveling van de Europese Commissie aan de Raad in 2004 werd allereerst de positieve houding van Turkije tegenover het conflict in Cyprus aangemerkt als belangrijke factor voor de aanbeveling. Tayyip Erdogan, die in 2002 premier van Turkije is geworden, erkende dat Turkije alleen kans op Europees lidmaatschap zou hebben als het conflict met Griekenland over Cyprus opgelost zou worden. Daarmee was hij de eerste Turkse leider die buitenland politiek bedreef dat voor toenadering tot Griekenland kon zorgen. Zo stemde hij in met het Additionele Protocol van de Associatie Overeenkomst welke hij uiteindelijk in juli 2005 ondertekende. In dit protocol is vastgelegd dat de overeenkomst tussen de EU en Turkije voor alle lidstaten van de EU geldt, waaronder de nieuwe lidstaat

¹⁶Europese Unie, 2008, 02-06-2016.

¹⁷Schimmelfennig, 2009, p.425.

¹⁸Commission of the European Communities, 2004, p.3.

¹⁹Schimmelfennig, 2009, p.427.

Cyprus.²⁰ De Europese Commissie benadrukt het belang van deze positieve houding in haar rapport in 2004:

*Turkey has and continues actively to support efforts to resolve the Cyprus problem; in particular, Turkey agreed to the solution put forward in the peace plan of the UN Secretary General. The European Council of June 2004 invited Turkey to conclude negotiations with the Commission on behalf of the Community and its 25 Member States on the adaptation of the Ankara Agreement to take account of the accession of the new Member States. The Commission expects a positive reply from Turkey to the draft protocol on the necessary adaptations transmitted in July 2004. Moreover, it should be noted that any accession negotiations are held in the framework of an Intergovernmental Conference consisting of all Member States of the EU.*²¹

Daarnaast waren veiligheidsoverwegingen in het licht van de aanslagen van 11 september en de oorlog in Irak prominent aanwezig. De EU moest haar militaire en normatieve mogelijkheden versterken, werd zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheid van haar burens en zocht daarom toenadering tot de Moslim gemeenschappen. Voorheen was een vooruitzicht op EU lidmaatschap bieden de meest effectieve toenaderingspolitiek. Nu moest er ook gezocht worden naar een ander politiek middel, zoals Romano Prodi zei: „What have we to offer our neighbours? What prospects can we hold out to them? Where does Europe end?”²² De oplossing was de *European Neighborhood Policy* (ENP) waarbij Turkije werd gezien als cruciaal voor het slagen van dit beleid. Zo zei Günter Verheugen in een speech over de ENP:

*It will be one of the most important questions whether we will be able to organise relations between European countries and the Islamic world, based on tolerance and understanding, or whether there will be conflict between us. Turkey can play a crucial role, as a country with a string Muslim population, at the same time a country that shares our values of democracy, rule of law and human rights.*²³

Omdat de EU toenadering zocht tot de moslim gemeenschappen, ging het haar eigen identiteit ook anders opvatten. Steeds meer nadruk werd gelegd op het ‘multiculturele’ karakter van de EU. Ook al werd Turkije nog altijd als ‘de Europese Ander’²⁴ gezien en bleef het de vraag of Turkije ‘Europees’ was, dit werd niet langer als probleem beschouwd. De Turkse eigenheid droeg juist bij aan het multiculturele karakter van de EU. De exclusieve Europese waarden werden dus anders benaderd en gaven dit keer positieve conclusies over de toetreding van Turkije.

Tot slot had Turkije ook veel vooruitgang geboekt in het voldoen aan de economische criteria. Het lidmaatschap van Turkije zou voor de EU een geringe maar positieve economische invloed hebben. Wellicht was de vooruitgang met betrekking tot de economische criteria niet beslissend, deze werd door de Commissie wel benoemd als positieve factor.²⁵

Naast het politieke criterium hebben dus ook de veiligheidsbelangen, exclusieve waarden en economische belangen een rol gespeeld in de besluitvorming in 2004 om de onderhandelingen te starten. Wellicht, zoals Schimmelfennig met zijn *entrapment* hypothese stelt, is alleen het voldoen aan het politieke Kopenhagencriterium leidend geweest en hebben de andere overwegingen geen *beslissende* rol gespeeld in het besluit tot openen van de onderhandelingen. Dat zou overeenkomen met het vastgestelde kader van de uitbreidingspraktijk waarin het politieke criterium voorwaarde is voor het openen van de onderhandelingen.

²⁰Artikel 1 Europese Raad [2005]

²¹Commission of the European Communities, 2004, p.4.

²²Romano Prodi, *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. in Turhan [2012], p. 254.

²³Günter Verheugen, *the European Neighborhood Policy*, speech/04/141, in Turhan [2012], p.256.

²⁴Het begrip ‘de Europese Ander’ komt van Turhan [2012]. Zij spreekt over “Otherness” en Turkije als “Europe’s Other” en laat zien dat in het licht van de vorming van een multiculturele Europese identiteit deze “otherness” van Turkije niet langer een probleem was, maar als een Turkse kwaliteit werd beschouwd.

²⁵Commission of the European Communities, 2004, p.4-5.

11.1.4 De toetredingsonderhandelingen tot 2015

Na een ‘screeningsproces’ van de Europese Commissie welke moest bepalen in hoeverre Turkije aan lidmaatschapscriteria voldeed en wat nog gedaan moest worden, is een onderhandelingskader gemaakt en zijn in juni 2006 de eerste onderhandelingen met Turkije geopend. Deze gingen over hoofdstuk 25 van het acquis (wetenschap en onderzoek) en zijn ook meteen gesloten, wat betekent dat de EU en Turkije overeen zijn gekomen over de voorwaarden en termijn van implementatie van de regels. Sindsdien zijn wel nieuwe onderhandelingen geopend, maar geen meer gesloten. Dit omdat de Raad in december 2006 heeft besloten tijdelijk geen onderhandelingen meer te openen tot Turkije voldoet aan z’n verplichtingen uit het Additionele Protocol van de Associatie Overeenkomst (zie voor het Additionele Protocol ook paragraaf 11.1.3).

Al had Turkije in 2005 een positieve houding tegenover het conflict in Cyprus getoond en was het Additionele Protocol van de Associatie Overeenkomst ondertekend, het land voldeed niet aan de verplichtingen dat het land met het Additionele Protocol had gekregen. Turkije weigerde namelijk de Customs Union volledig voor Cyprus te laten gelden. Zo weigerde het land toegang aan Cyprische schepen en vliegtuigen. De Turkse weigering afspraken na te leven in combinatie met het feit dat weinig tot geen vooruitgang geboekt werd in het voldoen aan de politieke criteria, zorgde ervoor dat de Raad in december 2006 besloot om onderhandelingen over acht hoofdstukken, die relevant waren voor Turkije’s beperkingen op Cyprus, niet te openen en geen hoofdstukken te sluiten tot Turkije de beperkingen zou hebben opgeheven.²⁶

De hoofdstukken waarvoor onderhandelingen tot op heden niet geopend kunnen worden, zijn:

- Chapter 1 Free movement of goods
- Chapter 3 Right of establishment and freedom to provide services
- Chapter 9 Financial services
- Chapter 11 Agriculture and rural development
- Chapter 13 Fisheries
- Chapter 14 Transport policy
- Chapter 29 Customs union
- Chapter 30 External relations

Ondanks dat deze hoofdstukken niet geopend kunnen worden en er ook tijdelijk geen hoofdstukken gesloten kunnen worden, heeft dit geen beletsel gevormd om door te gaan met de onderhandelingen. Op dit moment lopen onderhandelingen over 14 hoofdstukken.²⁷ Er kan opgemerkt worden dat over hoofdstukken 23 en 24, die respectievelijk over de rechtsstaat en fundamentele rechten en over rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid gaan, niet onderhandeld wordt. Dit zijn de twee hoofdstukken die in de kern over de inclusieve waarden van de EU gaan.

Uit het feit dat de onderhandelingen tijdelijke beperkingen zijn opgelegd, blijkt dat de toetredingsbelofte twee kanten op werkt. Als Turkije haar afspraken nakomt en aan de (economische en) politieke criteria voldoet, zal het toetredingsproces voortgaan. Wanneer Turkije echter haar afspraken niet nakomt of niet langer aan de politieke criteria voldoet, kan het proces vertraagd worden. Zo merkte de Europese Commissie in haar positieve rapport in 2004 op dat Turkije aan de politieke criteria moest blijven voldoen. Ze wezen op het ontwikkelende karakter van de politieke criteria, en daarmee het ontwikkelende karakter van de uitbreidingspraktijk: „The irreversibility of the reform process, its implementation, in particular with regard to fundamental freedoms, will need to be confirmed over a longer period of time. Moreover, the acquis related to the political criteria is developing, in particular as a result of the Constitution for Europe. Turkey

²⁶Schimmelfennig, 2009, p. 428.

²⁷European Union Delegation Ankara, 2016, 02-06-2016.

should closely follow this evolution.”²⁸ Aangezien de criteria kunnen ontwikkelen en Turkije ook moet blijven voldoen aan de criteria neemt de EU met het toekennen van kandidaat-lidmaatschap en het openen van de onderhandelingen niet de verplichting op zich om in de (nabije) toekomst lidmaatschap toe te kennen.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de Europese inclusieve waarden uit het politieke Kopenhagencriterium, waar met ‘de politieke criteria’ naar verwezen wordt, een beslissende rol spelen in de voortgang van het toetredingsproces. Dat Turkije eens heeft voldaan aan het politieke Kopenhagencriterium betekent niet dat deze ‘horde’ is genomen en Turkije nu de teugels kan laten vieren. Op basis van overwegingen omtrent de inclusieve waarden kunnen reeds ingenomen standpunten gewijzigd worden en het toetredingsproces worden vertraagd.

11.1.5 De vluchtelingendeal en verder

Tot maart 2016 heeft de toetredingsprocedure van Turkije weinig voortgang gekend. In maart 2016 werd als onderdeel van de zogenaamde ‘vluchtelingendeal’ de toetredingsprocedure nieuw leven in geblazen. Deze deal is bedoeld om de aantallen bootvluchtelingen te stoppen. Vluchtelingen die aan de Griekse kust stranden, zullen teruggestuurd worden naar Turkije. In ruil daarvoor zal de EU evenveel vluchtelingen uit Turkije opnemen. Tegenover deze samenwerking staan een aantal verplichtingen van de EU naar Turkije. Een van de verplichtingen is het heropenen van de toetredingsonderhandelingen. Zo is afgesproken om hoofdstuk 33 over financiële en budgettaire provisies te openen en andere onderhandelingen te versnellen.

Ook ligt het openen van onderhandelingen over de hoofdstukken 23 en 24, die betrekking hebben op de inclusieve waarden van de EU, in het verschiep. Daarmee, zo stelt de Commissie, moet de EU voor Turkije „een ijkpunt blijven voor zijn economische en politieke hervormingen.”²⁹

Enerzijds, merkt de Commissie op dat de voortgang in de toetredingsprocedure afhankelijk is van de Turkse inspanningen: „Turkije kan het tempo van de onderhandelingen versnellen door vorderingen te maken met het voldoen aan de criteria, de vereisten van het onderhandelingskader in acht te nemen en zijn contractuele verplichtingen ten aanzien van de EU na te leven. Dit kan een aanzienlijke stimulans voor het onderhandelingsproces betekenen.”³⁰ Tevens benadrukt de Commissie in het rapport over de implementatie van de EU-Turkije deal dat de deal niet een versoepeling van de politieke criteria inhoudt: „The EU expects Turkey to respect the highest standards when it comes to democracy, rule of law, respect of fundamental freedoms, including freedom of expression.”³¹

Anderzijds mag het duidelijk zijn dat het heropenen en versnellen van de onderhandelingen plaatsvindt in het kader van de vluchtelingendeal en niet in het kader van de Turkse inspanningen met betrekking tot de criteria. Door de crisis in Syrië en de grote aantallen vluchtelingen die naar Europa komen, vreest de Unie voor haar veiligheid. De Commissie schrijft dan ook dat Turkije een belangrijke strategische partner van de EU is. Zo schrijven ze over het vluchtelingenvraagstuk naar aanleiding van het conflict in Syrië: „de uitermate ernstige ontwikkelingen in de regio, in het bijzonder Syrië en Irak, maken samenwerking over kwesties van buitenlandsbeleid nog belangrijker.”³² Er kan dan ook gesteld worden dat veiligheidsoverwegingen een centrale rol spelen in het herleven en versnellen van de Turkse toetredingsprocedure.

In 2006 zagen we dat het voldoen aan de politieke criteria en andere afspraken kan worden vertraagd of beperkt als Turkije niet meer voldoet aan de voorwaarden. Ook in het rapport over de uitbreidingsstrategie uit 2014 wijst de Commissie „op de mogelijkheid om de onderhandelingen op te schorten voor andere hoofdstukken als de vorderingen met betrekking tot de rechtsstaat achterblijven.”³³ Dit heeft te maken met *het begijnsel van*

²⁸Commission of the European Communities, 2004, p.3.

²⁹Europese Commissie, 2014, p.31.

³⁰Europese Commissie, 2014, p.31.

³¹Europese Commissie, 2016, p.11.

³²Europese Commissie, 2014, p.31.

³³Europese Commissie, 2014, p.22.

eigen verdienste, wat inhoudt dat de voortgang van de toetredingsprocedure afhankelijk is van de inspanningen van het (mogelijk) toetredende land.³⁴

Een aantal politieke ontwikkelingen in Turkije duiden op een achteruitgang ten opzichte van de politieke criteria in plaats van een vooruitgang. Weliswaar heeft Turkije vooruitgang geboekt in het waarborgen van de grondrechten door het instellen van het Grondwettelijk Hof,³⁵ de meest recente ontwikkelingen zijn negatief in het licht van de beginselen van democratie en de rechtsstaat. Zo luidt een van de eerste alinea's van het voortgangsrapport over Turkije uit 2015:

*As regards the political criteria, the pace of reforms slowed down, also due to protracted elections. The outgoing government made efforts to reinvigorate the EU accession process. However, this repeated commitment was offset by the adoption of key legislation in the area of the rule of law, freedom of expression and freedom of assembly that **ran against European standards**. The political landscape continues to be divided.*³⁶

Wat dat betreft kan niet gesproken worden van Turkse verdiensten. Dit lijkt niet mee te wegen in de besluitvorming nu het toetredingsproces wordt versneld. Het lijkt erop dat de voorwaardelijkheid van politieke criteria vanwege veiligheidsbelangen, welke baat hebben bij heropening en versnelling van de onderhandelingen, bij de besluitvorming van 2016 op een andere wijze wordt beschouwd. De inspanningsverplichting fungeert niet meer als voorwaarde voor heropening van de onderhandelingen, maar de invloed die de EU kan hebben op het politieke proces in Turkije wordt als reden tot heropening aangemerkt. De Commissie schrijft over de negatieve politieke ontwikkelingen in Turkije:

*Er waren evenwel ook ernstige punten van zorg met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van de fundamentele vrijheden. Actieve en geloofwaardige toetredingsonderhandelingen zijn het meest geschikte kader om het potentieel van de betrekkingen tussen de EU en Turkije ten volle te benutten. Het openen van de onderhandelingen over de hoofdstukken over de rechtsstaat en de grondrechten zou leiden tot een routekaart voor hervormingen op deze essentiële terreinen.*³⁷

De ommezwaai die plaatsvindt door het voldoen aan de politieke criteria niet langer als voorwaarde voor onderhandelingen te beschouwen maar de tekortkoming met betrekking tot de politieke criteria als stimulans voor onderhandelingen te zien, kan bijna niet anders dan geïnterpreteerd worden als ingegeven door veiligheidsbelangen.³⁸

Het heropenen en versnellen van de onderhandelingen in het kader van de 'vluchtelingendeal' en de interpretatie dat heropening het vormgeven van de Europese politieke waarden kan stimuleren, doen denken aan de besluitvorming in 1999 waarin veiligheidsbelangen een beslissende rol speelden en de politieke criteria ondergeschikt maakten. De conclusie die Ebru Turhan naar aanleiding van haar analyse van de besluitvorming tot 2004 trekt, lijkt voor de besluitvorming tot op heden nog steeds op te gaan:

Only at times when security-related interests of the Union contributed to the acknowledgement of Turkey as a "value-added" for the preservation and enhancement of European security and stability, the European Council was able

³⁴Zie voor het beginsel van eigen verdienste ook paragraaf 10.4.1.

³⁵De Europese Commissie verwijst in het rapport over de uitbreidingsstrategie uit 2014 naar de waarborging van de grondrechten door het Grondwettelijk Hof in Turkije, waarop sinds 2011 een beroep kan worden gedaan. Deze verwijzing moet worden beschouwd in het licht van het rapporteren van de geboekte vooruitgang op het gebied van de grondrechten.

³⁶Europese Commissie, 2015b, p.4.

³⁷Europese Commissie, 2015a, p.2-3.

³⁸Opgemerkt moet worden dat deze veranderde interpretatie van de voorwaardelijkheid van de politieke criteria overeenkomt met de eveneens in 2014 door de Commissie geïntroduceerde nieuwe aanpak van hoofdstukken 23 en 24 van het acquis. Deze hoofdstukken, die betrekking hebben op de politieke criteria, moeten in een zo vroeg mogelijk stadium van de onderhandelingen worden geopend om de veranderingen mee te kunnen sturen en de onherroepelijkheid te bevorderen. Bij deze nieuwe aanpak is de vraag in hoeverre het voldoen aan de politieke criteria nog een voorwaarde vormt voor het openen van de onderhandelingen en welke begrenzing er gelegen is in het beginsel van eigen verdienste. Zie sectie 10.5 voor mijn opmerking over verruiming van de voorwaardelijkheid en zie paragraaf 10.4.1 voor het beginsel van eigen verdienste.

to strengthen Turkey's EU perspective despite concerns about Turkey's adherence to Union's moral and ethical norms.³⁹ At times when the EU did not need Turkey's cooperation at the security end, the European Council preferred to refuse enhancement of Turkey's EU perspective focusing on other dynamics such as net welfare losses, identity-related differences as well as Turkey's inability to adhere to Union's moral norms.⁴⁰

11.2 Europese waarden in de procedure

Wanneer de data, besluiten en beslissende overwegingen nogmaals op een rijtje gezet worden, wordt duidelijk dat politieke voorwaarden⁴¹ meestal een beslissende rol spelen in de besluitvorming.

Jaar	Besluit	Belissende overwegingen
1987	Toelatingsverzoek	-
1989	Intensiveren economische en politieke banden	economische en politieke voorwaarden
1997	Geen kandidaat-lidmaatschap	economische en politieke voorwaarden
1999	Kandidaat-lidmaatschap	veiligheidsoverwegingen
2004	Openen van toetredingsonderhandelingen	politieke voorwaarden (wellicht ook: conflict Cyprus, veiligheid, economie en exclusieve waarden)
2006	Beperking onderhandelingen	politieke voorwaarden
2015	Heropenen onderhandelingen	veiligheidsoverwegingen

In de toetredingsprocedure van Turkije wordt echter ook duidelijk dat het belang van de politieke voorwaarden in de besluitvorming afneemt wanneer veiligheidsbelangen een rol spelen. Zowel bij het besluit in 1999 als het meest recente besluit in 2016 kunnen vraagtekens gezet worden bij de wijze waarop de inclusieve waarden worden gewaarborgd. Dat het toetredingsproces strikt is, „gebaseerd op strikte maar billijke voorwaarden, vastgestelde criteria en het beginsel van de eigen verdiensten”⁴², lijkt afhankelijk van de veiligheidsbelangen. Bij een strategische partner worden de eigen verdiensten in een wat positiever licht beoordeeld.

Daar de uitbreidingswet slechts een kader schetst en de Europese Commissie en Raad de discretionaire bevoegdheid hebben om in de uitbreidingspraktijk te beslissen, hebben zij de vrijheid om de inclusieve waarden niet te laten meewegen in de besluitvorming wanneer andere overwegingen daarom vragen. In de besluitvorming in 1999 en de meest recente in 2015 wordt dan ook duidelijk dat de inclusieve waarden geen uitsluitende voorwaarde in de besluitvorming zijn terwijl dit volgens de bestaande uitbreidingspraktijk wel zou moeten.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de exclusieve waarden in de toetredingsprocedure met Turkije een beperkte rol hebben gespeeld, ondanks de controverse over de vraag of Turkije aan de exclusieve waarden voldoet. Aangezien al in 1963, nog voordat Turkije een toelatingsverzoek had ingediend, in de Customs Union een perspectief op het lidmaatschap is vastgelegd en Turkije vervolgens is beloofd lid te mogen worden op voorwaarde van economische en politieke vereisten, waren overwegingen omtrent de exclusieve waarden tijdens de toetredingsprocedure al een gepasseerd station. Weliswaar werd het debat over de vraag of Turkije ‘Europees’ was nog gevoerd, beslissend voor de

³⁹Het onderscheid tussen morele en ethische normen komt van de filosoof Jürgen Habermas. Morele normen duiden principes aan die door de ‘ideale’ waarnemer door middel van objectieve observaties gezien kunnen worden. Ethische normen daarentegen zijn afhankelijk van subjectieve percepties. Zo schrijft Turhan dat ethische normen afhankelijk zijn van de manier van leven, de collectieve identiteit en de geschiedenis, terwijl morele normen dat niveau overstijgen en bijvoorbeeld principes als democratie, de rechtsstaat, rechtvaardigheid en mensenrechten omvatten. Dit onderscheid tussen morele en ethische normen is vergelijkbaar met het onderscheid dat ik naar aanleiding van Sjaak Koenis maak tussen inclusieve en exclusieve normen en waarden. De morele normen kunnen gezien worden als inclusieve normen en de ethische normen kunnen als exclusieve normen opgevat worden. [Turhan, 2012, p. 64, 69]

⁴⁰Turhan, 2012, p.359.

⁴¹Daarmee wordt bedoeld: de inclusieve waarden die in artikel 2 VEU zijn vastgelegd en terugkomen in het politieke Kopenhagen criterium. Naar het politieke Kopenhagen criterium wordt in de besluitvorming verwezen als ‘politieke criteria’.

⁴²Europese Commissie, 2014, p.1.

besluitvorming kon het niet meer zijn.

Bij deze conclusies over de besluitvorming in de toetredingsprocedure van Turkije moet de kanttekening gemaakt worden dat de besluitvorming enkel betrekking heeft op vervolg stappen in de toetredingsprocedure. Het daadwerkelijk besluit tot toetreden van Turkije is nog niet genomen. Voor dat besluit zullen veiligheidsoverwegingen het belang van de politieke criteria waarschijnlijk niet kunnen overschaduwen, omdat aan de politieke criteria een concrete invulling wordt gegeven met hoofdstukken 23 en 24 van het acquis en omtrent de implementatie van deze hoofdstukken strikte voorwaarden gelden.⁴³

⁴³Zie voor verder informatie hierover sectie 10.2 en sectie 10.4.

Hoofdstuk 12

Conclusie

In dit deel is onderzocht of het voldoen aan de waarden van de Europese Unie een uitsluitende voorwaarde is voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie en op welke wijze het voldoen aan de waarden gewaarborgd wordt tijdens de toetredingsprocedure van Turkije.

Het waarborgen van de waarden kan zowel vanuit een inhoudelijk perspectief als vanuit een procedureel perspectief beschouwd worden. Met het inhoudelijke perspectief bedoel ik dat er gekeken wordt naar de invulling van de waarden en de waarborgen die omtrent deze invulling bestaan. Met het procedurele perspectief duid ik op de procedurele waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de waarden in de besluitvorming worden meegenomen en een uitsluitende voorwaarde vormen.

Allereerst is ingegaan op de vraag wat de Europese waarden zijn. Vanuit het procedurele perspectief is deze vraag beantwoord door te analyseren welke waarden in de wetteksten zijn vastgelegd. Voor de analyse is gebruik gemaakt van het onderscheid tussen inclusieve en exclusieve waarden. Er is geconcludeerd dat exclusieve waarden enkel in zeer algemene termen geformuleerd kunnen worden in een pluriforme samenleving zoals de EU. In §2 van de preambule van het VEU duidt de verwijzing naar „culturele, religieuze en humanistische tradities” op de exclusieve Europese waarden. Verder is artikel 2 VEU, welke de Europese inclusieve waarden beschrijft, aangewezen als centraal wetsartikel in het kader van dit onderzoek naar de waarden in de uitbreidingsprocedure. De inclusieve waarden, die in artikel 2 VEU genoemd worden, zijn: „eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.”

Tegelijk met de procedurele analyse van de waarden is de invulling van de waarden onderzocht. In het licht van de totstandkoming van artikel 2 VEU is geconcludeerd dat de waarden erg algemeen zijn vanwege de controverse over de invulling ervan; ze fungeren vooral als bekrachtiging van de Europese identiteit. De concrete invulling van de waarden zal dan ook in de uitbreidingspraktijk gegeven moeten worden.

Vervolgens is het onderzoek toegespitst op de uitbreidingspraktijk. Er is onderzocht of de Europese waarden in het algemene kader dat de uitbreidingspraktijk geeft, worden gewaarborgd. De uitbreidingspraktijk bestaat uit de uitbreidingswet en de politieke praktijk. Allereerst is opgemerkt dat de uitbreidingswet, welke is neergelegd in artikel 49 VEU, een algemeen kader schetst en dat het Hof van Justitie de invulling van de uitbreidingspraktijk overlaat aan de discretionaire bevoegdheid van de politiek. Wat betreft het inhoudelijke perspectief kan opgemerkt worden dat ook de concrete invulling van de waarden aan de politiek wordt overgelaten en daarmee geen inhoudelijke juridische waarborgen kent.

Vanuit het procedurele perspectief is onderzocht of de waarden in de uitbreidingspraktijk terugkomen. De huidige uitbreidingsprocedure is geschetst en er is ingegaan op de toetredingscriteria en -principes die gedurende de procedure gelden. Deze toetredingscriteria en -principes staan deels in de uitbreidingswet en komen deels voort uit de politieke praktijk. Zowel in de toetredingscriteria als in de -principes blijken de inclu-

sieve Europese waarden terug te komen. Daarnaast blijken bij de criteria ook exclusieve waarden van belang te zijn. Immers, één van de criteria is dat het land 'Europees' moet zijn.

Vanuit het inhoudelijke perspectief is opgemerkt dat de inclusieve Europese waarden weliswaar in verschillende fases van de uitbreidingspraktijk terugkomen (zowel bij de besluitvorming over kandidaat-lidmaatschap, ofwel de toetredingscriteria, als bij het starten en voortzetten van toetredingsonderhandelingen en bij de implementatie van hoofdstukken 23 en 24 van het acquis, ofwel het politieke Kopenhagen criterium dat onder het conditionaliteitsprincipe valt), maar dat onduidelijk is wat in de verschillende fases onder het 'voldoen' aan de waarden wordt verstaan. Wel is duidelijk dat een besluit tot toetreding pas genomen wordt als de kandidaat-lidstaat het hele acquis heeft geïmplementeerd, pas dan wordt het predikaat 'voldaan' toegekend.

Op de operationalisering van de waarden door de politiek in de verschillende fases is niet ingegaan. Deze operationalisering vindt plaats in het kader van de voortgangsrapporten over de (potentieel) kandidaat-lidstaten. De betrouwbaarheid en validiteit van de voortgangsrapporten is van belang, omdat besluiten op basis van deze rapporten worden genomen. Er is opgemerkt dat de betrouwbaarheid en validiteit van de rapporten een aandachtspunt is van de Commissie en dat zij daarom in het uitbreidingspakket maatregelen heeft opgenomen om de kwaliteit van de rapportages te verbeteren.

De Europese waarden worden dus in het algemene kader van de uitbreidingspraktijk procedureel gewaarborgd, maar bij de inhoudelijke waarborgen gedurende de procedure kunnen vraagtekens geplaatst worden.

Tot slot is ingegaan op de besluitvorming in de toetredingsprocedure van Turkije. De vraag is beantwoord of de waarden, die volgens het kader van de uitbreidingspraktijk een beslissende rol moeten spelen, ook in de uitbreidingsprocedure van Turkije gewaarborgd worden en daarmee een uitsluitende voorwaarde in de besluitvorming vormen. Er is geconcludeerd dat de waarden, overeenkomstig het kader dat de uitbreidingspraktijk schetst, een centrale rol spelen in de besluitvorming, echter dat veiligheidsoverwegingen het belang van de waarden in de besluitvorming kunnen overschaduwen. Wanneer veiligheidsbelangen in het geding zijn, worden de Europese waarden niet altijd gewaarborgd.

Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden dat de onderzochte besluitvorming enkel betrekking heeft op vervolg stappen in de toetredingsprocedure en niet op een beslissing tot daadwerkelijke toetreding. In het licht van het inhoudelijk perspectief betekent dit dat het 'voldoen' aan de waarden gedurende de procedure onbepaald is, maar dat aan het eind van de procedure dit concreet ingevuld wordt met de implementatie van de hoofdstukken 23 en 24 van het acquis. Wellicht wordt daarmee de invulling van de waarden in een uiteindelijk besluit tot toetreding wél gewaarborgd.

Concluderend, de inhoudelijke waarborgen van de Europese waarden zijn beperkt. Zowel de invulling van de waarden in de wetteksten als de invulling van het 'voldoen' aan de waarden voor besluitvorming gedurende de toetredingsprocedure is beperkt gewaarborgd. Procedureel worden de waarden daarentegen wel gewaarborgd en in dat licht zouden ze dan ook een uitsluitende voorwaarde moeten vormen in de besluitvorming. In de toetredingsprocedure van Turkije blijkt echter dat ondanks het waarborgen van de waarden vanuit een procedureel oogpunt in het algemene kader van de uitbreidingspraktijk, de waarden overschaduw kunnen worden door veiligheidsbelangen. In de besluitvorming gedurende de toetredingsprocedure van Turkije vormen de waarden dan ook niet altijd een uitsluitende voorwaarde.

Voor vervolg onderzoek kan het interessant zijn om de operationalisering van de waarden door de Europese Commissie te onderzoeken. Daarbij kan zowel gekeken worden naar de invulling die aan de waarden wordt gegeven als de waarborgen die bestaan voor de betrouwbaarheid van de invulling van de waarden. Daarnaast kan vervolg onderzoek zich richten op de vraag wat de implementatie van de hoofdstukken 23 en 24 van het acquis behelst en wat de betekenis hiervan is voor de concrete invulling van de waarden. Daarmee kan onder andere duidelijk worden of de nieuwe aanpak van de Europese Com-

missie om met onderhandelingen over hoofdstukken 23 en 24 van het acquis te starten een beperking of een verruiming van het voldoen aan de waarden aangeeft (zie sectie 10.5): wordt het 'voldoen' aan de waarden met deze nieuwe aanpak in eerdere fases minder streng getoetst en in latere fases strenger?

Enfin, zowel de juridische als de politieke component spelen een rol in de uitbreidingsprocedure van de Europese Unie. Juridisch gezien wordt een ruim kader geboden welke zowel inhoudelijk als procedureel in beperkte mate voor het waarborgen van de Europese waarden zorgt. De Europese Commissie moet door middel van haar voortgangsrapporten en uitbreidingspakket zorgen voor de inhoudelijke en procedurele waarborgen en de Europese Raad moet op basis van de aanbevelingen van de Commissie een uiteindelijk besluit nemen. Daar de Europese Commissie een politieke instelling is welke het Europees belang dient, zal het waarborgen van de waarden afhankelijk blijven van de veranderlijke politieke praktijk. Daar de Europese Raad in het centrum van de macht staat, waar belangen afgewogen worden en onderhandelingen plaatsvinden, zal het afhankelijk blijven van het politieke moment of de Europese waarden gedurende de toetredingsprocedure een *uitsluitende* voorwaarde in de besluitvorming vormen. Of Turkije ooit zal toetreden tot de Europese Unie en tot hoever het Europese lichaam zal uitdijen, kan enkel de toekomst uitwijzen.

Om een tipje van de sluier op te lichten over mijn mening met betrekking tot de legitimiteit en representatie van de Europese Unie in de uitbreidingspraktijk: ook in de uitbreidingspraktijk komt het *Europees pragmatisme* naar voren.¹ Besluiten worden (soms) ingegeven door een ervaren noodzaak. De burger kan de besluitvorming die op basis van deze noodzaak wordt genomen als voldongen feit ervaren. Zo kan de legitimiteit van het besluit om de toetredingsonderhandelingen met Turkije in het kader van de vluchtelingendeal te heropenen, worden bevraagd. Door dit soort besluitvorming (besluitvorming die haar legitimiteit baseert op de belangendimensie²) lijkt het toetredingsproces met Turkije voort te denderen zonder een moment van reflectie. Logischerwijs ontstaat dan ook de angst dat een besluit tot daadwerkelijke toetreding straks onvermijdelijk is, zonder de burger te hebben overtuigd dat Turkije aan de Europese waarden voldoet en zal blijven voldoen. Zolang de uitbreidingspraktijk voornamelijk politieke waarborgen kent en de besluitvorming haar legitimiteit aan de belangendimensie ontleent, zal onrust blijven bestaan over de wijze waarop de Europese Unie zichzelf en haar burgers (in de uitbreidingspraktijk) representeert.

¹Zie sectie 2.2 waarin uitgelegd wordt dat 'Europees pragmatisme' een vorm van bestuurshandelen is, waarbij gehandeld wordt vanuit de kennelijke noodzaak voor een gewenst doel.

²Zie voor de belangendimensie paragraaf 4.1.1. Het pragmatisme is een vorm van bestuurshandelen dat gericht is op de belangendimensie van legitimiteit.

Deel III

De Dubbele
Machtsverhoudingen
Een wiskundige berekening

Hoofdstuk 13

Inleiding

In dit deel zullen de machtsverhoudingen in de Europese Raad worden onderzocht. De onderzoeksvraag luidt: *Wat zijn de machtsverhoudingen in de Europese Raad?*

De aanleiding voor deze vraag ligt in de queeste van representatie in een zich ontwikkelende Europese Unie.¹

De Europese Raad is leidend in de voortdurende ontwikkeling die het Europese instituut kent. Deze ontwikkeling behelst zowel het proces van uitbreiding als het proces van integratie. In de uitbreidingsprocedures neemt de Raad de uiteindelijke beslissing over het toetreden van een staat tot de Unie.²

Ook op het gebied van integratie is de Raad cruciaal. Als de Europese Unie een gezond ontwikkelend lichaam wil zijn, zal de legitimiteit van de burger verkregen moeten worden.³ Het verzamelde publiek van Europese burgers zal vertegenwoordigd moeten worden in de Europese besluitvorming. Daarbij moet de essentiële dubbelrol van de burger in het oog gehouden worden: de burger is zowel burger van de natiestaat als burger van de Europese Unie. De Raad is de commissie in de Unie die het nationale en Europese belang met elkaar verbindt. Zij bevindt zich namelijk in de *tussensfeer* van de Unie.⁴ In deze sfeer komen het Europese en nationale belang samen. De regeringsleiders van de Europese lidstaten, die de commissieleden van de Raad zijn, hebben dan ook eveneens een essentiële dubbelrol: zij vertegenwoordigen zowel het Europese als het nationale belang. Daarmee kan de Raad de burger in haar dubbelrol van nationale en Europese burger aanspreken, wat kan bijdragen aan het verkrijgen van legitimiteit.

Omdat de Europese Raad een bepalende commissie binnen de Europese Unie is, zullen de machtsverhoudingen in de Europese Raad onderzocht worden. Daarbij zal de Raad als ‘gewone’ commissie worden beschouwd (een commissie met leden die zich richten op het Europees belang) én als commissie van vertegenwoordigers (een commissie met leden die in naam van hun burgers spreken). De machtsverhoudingen, die voor beide rollen van de regeringsleiders worden bekeken, noem ik de *dubbele machtsverhoudingen*. Het is, anders gezegd, de *dubbele representatie* van de regeringsleiders. De machtsverhoudingen kunnen in het eerste geval inzicht bieden in de gelijkheid van de lidstaten in het Europese instituut. In het tweede geval bieden ze inzicht in de gelijke representatie van het verzamelde publiek van Europese burgers binnen de Unie.

Machtsverhoudingen kunnen berekend worden met machtsindices. Een machtsindex kent een waarde aan de leden in de Raad toe. Deze waarde geeft weer hoeveel macht het lid in de Raad heeft. De waarde wordt berekend op basis van de stemprocedure. Met machtsindices kan dus de macht van de leden in de stemprocedure van de Europese Raad onderzocht worden.

Om in dit deel de macht van de leden in de Europese Raad te berekenen zal allereerst

¹Zie sectie 4.2 waarin het verband tussen dit onderzoeksdeel en de ontwikkeling van de Europese Unie naar voren komt.

²Zie voor de uitbreidingsprocedures deel II.

³Zie voor het belang van legitimiteit voor een stabiel politiek lichaam hoofdstuk 2.

⁴De term *tussensfeer* komt van politiek filosoof en historicus Luuk van Middelaar en is in paragraaf 4.2.2 geïntroduceerd.

ingegaan worden op machtsindices. In hoofdstuk 14 en hoofdstuk 15 zal de vraag beantwoord worden wat machtsindices zijn. Daartoe zal in hoofdstuk 14 een definitie van een machtsindex worden gegeven en zullen in hoofdstuk 15 twee klassieke machtsindices bekeken worden.

Aangezien er verschillende machtsindices zijn, die een andere uitkomst opleveren over de machtsverhoudingen, zal in hoofdstuk 16 worden ingegaan op de vraag wat de ‘juiste’ machtsindex is. Het debat dat over de twee klassieke machtsindices bestaat, zal geschetst worden en er zal onderzocht worden wat nu precies die eigenschap ‘macht’ is die we in de Europese Raad willen berekenen.

Daar het echter onmogelijk lijkt om *in het algemeen* één machtsindex als de ‘juiste’ aan te wijzen, zal de benadering van de wiskundigen Annick Laruelle en Frederico Valenciano gebruikt worden om de ‘juiste’ machtsindex voor de berekening van machtsverhoudingen in de Raad aan te kunnen wijzen. Deze auteurs onderscheiden twee modellen, die de werkelijkheid ideaal weergeven. Met deze modellen wordt de werkelijkheid iets gesimplificeerd, maar dat maakt het wél mogelijk om te bepalen wat de juiste machtsindex is.

Alvorens de twee modellen op de Europese Raad te kunnen toepassen, zullen deze in hoofdstuk 17 en hoofdstuk 18 worden uitgewerkt. Daarbij zullen de modellen zowel voor een ‘gewone’ commissie als een commissie van vertegenwoordigers bekeken worden.

Tot slot worden de modellen in hoofdstuk 19 toegepast op de Europese Raad en kan er (met de theoretische onderbouwing van de berekening in het achterhoofd) een oordeel worden geveld over de machtsverhoudingen in de Raad en de implicaties die dit heeft voor de queeste van representatie in een zich ontwikkelende Europese Unie.

Hoofdstuk 14

Machtsindices

In dit hoofdstuk zal een antwoord gegeven worden op de vraag wat machtsindices zijn. Daartoe zal een definitie van een machtsindex gegeven worden. Alvorens de definitie in sectie 14.3 te geven, zal ingegaan worden op spellen en stemregels.

Een machtsindex kan zowel speltheoretisch als probabilistisch benaderd worden. Deze twee benaderingen zullen bij de beantwoording van de vraag wat de juiste machtsindex is in hoofdstuk 16 behandeld worden. Daarom zal in sectie 14.1 eerst op *spellen* worden ingegaan. Er zal een definitie van (simpele) TU-spellen gegeven worden, omdat deze gebruikt worden bij de speltheoretische benadering van machtsindices.

Ten tweede zal in sectie 14.2 een definitie van stemregels worden gegeven. Machtsindices berekenen immers de machtsverhoudingen in de stemprocedure. Daarnaast zullen verschillende stemprocedures worden onderscheiden.

Dit hoofdstuk heeft tot doel concepten te definiëren die centraal zijn in het onderzoek.

14.1 TU-Spellen

Een TU-spel (*transferable utility* spel) is een spel waarbij een hoeveelheid utiliteit over de spelers verdeeld wordt. Daarbij is de utiliteit overdraagbaar tussen de spelers.

Laat $N = \{1, 2, \dots, n\}$ een eindige verzameling zijn met $n \in \mathbb{N}$, waarbij n het aantal spelers in het spel is.

Een deelverzameling $S \subseteq N$ noemen we een *coalitie*.

We weten verder dat een verzameling N met n elementen 2^n deelverzamelingen bevat en duiden daarom de verzameling van coalities aan met 2^N .

Hiermee is een aantal noties in de volgende definitie verduidelijkt:

Definitie 14.1.1. ¹ Een TU-spel bestaat uit het paar (N, v) .

$N = \{1, 2, \dots, n\}$ is daarbij de verzameling die aan iedere speler een label toekent.

$v : 2^N \rightarrow \mathbb{R}$ is een functie die aan iedere deelverzameling $S \subseteq N$ een waarde in \mathbb{R} toekent, waarbij $v(\emptyset) = 0$.

De totale hoeveelheid die verdeeld moet worden over de spelers is dus $v(N)$. De reële waarde die de functie $v : 2^N \rightarrow \mathbb{R}$ aan een coalitie toekent, is de hoeveelheid utiliteit die de spelers krijgen wanneer ze aan de coalitie deelnemen.

In dit onderzoek zullen we kijken naar *simpele TU-spellen*, waarbij op basis van de betreffende stemregels een waarde $v(S) \in \{0, 1\}$ aan een deelverzameling $S \subseteq N$ wordt toegekend.

Definitie 14.1.2. Een simpel TU-spel is een spel (N, v) waarbij $v(N) = 1$ en voor iedere deelverzameling $S \subseteq N$ geldt: $v(S) \in \{0, 1\}$

Naar een spel (N, v) wordt vaak verkort gerefereerd met v . Dit zullen we terugzien in definitie 14.3.1.

¹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 25.

14.2 Stemregels

Met machtsindices kunnen de machtsverhoudingen in een commissie, parlement of andere institutionele instelling berekend worden. Voor het gemak zullen we spreken van de machtsverhoudingen in een *commissie*. De berekening van de machtsverhouding gebeurt op basis van de stemregels in de commissie, ofwel de stemprocedure. Er zal daarbij aangenomen worden dat *alle* commissieleden deelnemen aan de stemprocedure. In een commissie met $N = \{1, \dots, n\}$ leden, zijn dus er n stemmers.

Ook zullen we ervan uitgaan dat er sprake is van een *dichotome stemprocedure*.² Dat wil zeggen dat er alleen vóór of tegen het voorstel gestemd kan worden en een stemmer zich niet kan onthouden van stemming. Aangezien ieder commissielid ofwel vóór of tegen kan stemmen, zijn er 2^n stemconfiguraties mogelijk.

Stemconfiguraties zijn de mogelijke stemuitkomsten die de stem per zetel weergeven. Zo kan een stemconfiguratie zijn dat alle deelnemers op een even zetel vóór stemmen en alle deelnemers op een oneven zetel tegen stemmen. Met $S \subseteq N$ wordt een verzameling van stemmers aangeduid die 'ja' hebben gestemd, waarbij $N \setminus S$ de verzameling van 'nee'-stemmers is onder stemconfiguratie S .

Een N -stemregel is onder deze condities een verzameling \mathcal{W}_N (of ook wel aangeduid met \mathcal{W}) van stemconfiguraties die tot een uiteindelijk 'ja' leiden:³

$$\mathcal{W}_N := \{S: S \text{ geeft een uiteindelijk 'ja'}\}$$

Daarbij is een deelverzameling $S \subseteq N$ een winnende stemconfiguratie als $S \in \mathcal{W}_N$ en verliezend als $S \notin \mathcal{W}_N$. De stemregel bepaalt dus of een stemconfiguratie winnend is. Zo kan de stemregel een minimaal aantal 'ja' stemmers bepalen waaruit de stemconfiguratie moet bestaan.

Definitie 14.2.1. Een stemregel voor een set N is een verzameling $\mathcal{W} \subseteq 2^N$ die aan de volgende voorwaarden voldoet:

1. Een unaniem 'ja' leidt tot een uiteindelijk 'ja': $N \in \mathcal{W}$.
2. Een unaniem 'nee' leidt tot een uiteindelijk 'nee': $\emptyset \notin \mathcal{W}$.
3. $S \in \mathcal{W}$ en $S \subseteq T \rightarrow T \in \mathcal{W}$.
4. $S \in \mathcal{W} \rightarrow N \setminus S \notin \mathcal{W}$

De stemregel moet aan de genoemde voorwaarden voldoen om te voorkomen dat het een onredelijke stemregel is. De derde regel houdt in dat extra 'ja'-stemmers niet de stemuitslag van een 'ja' in een 'nee' kunnen veranderen.

Stel namelijk dat de verzameling 'ja'-stemmers S tot het passeren van een voorstel leidt en $S \subseteq T$. We kunnen T noteren als $T = S \cup S'$ waarbij S' een (mogelijk lege) verzameling 'ja'-stemmers is en $S \cap S' = \emptyset$. Omdat S al tot het passeren van een voorstel leidt, moet $S \cup S'$ volgens de derde regel ook tot het passeren van het voorstel leiden.

Verder zorgt de vierde regel ervoor dat de stemregel proper is. Regels die niet aan de vierde voorwaarde voldoen worden *improper voting rules* genoemd.

Er kunnen nu de volgende stemregels worden onderscheiden:

- **Dictatuur:** $\mathcal{W}^i = \{S \subseteq N : i \in S\}$ waarbij i de zetel is van de dictator.
- **Oligarchie:** $\mathcal{W}^T = \{S \subseteq N : S \supseteq T\}$ waarbij T de verzameling van zetels is van de oligarchie.
- **Unanimiteit:** $\mathcal{W}^N = \{N\}$
- **Gewone Meerderheid:** $\mathcal{W}^{SM} = \{S : s > \frac{n}{2}\}$ waarbij s het aantal zetels in de verzameling S is.

²Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 5.

³Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 5.

- **Gekwalificeerde Meerderheid:** $\mathcal{W}^{qM} = \{S : \frac{s}{n} > q\}$ met $\frac{1}{2} \leq q < 1$
- **Gewogen Meerderheid:** $\mathcal{W}^{(\omega, \mathcal{Q})} = \{S \subseteq N : \sum_{i \in S} \omega_i > \mathcal{Q}\}$, waarbij $\omega = \{\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n\}$ het gewicht weergeeft dat aan de stem per zetel wordt toegekend en \mathcal{Q} het quorum is dat bereikt moet worden voor een positief resultaat met $\mathcal{Q} > 0$.
Het quorum kan ook uitgedrukt worden als proportie van het totale gewicht $\tau = \sum_{j=1}^n \omega_j$. Dan krijgen we $\mathcal{W}^{(\omega, q)} = \{S \subseteq N : \sum_{i \in S} \frac{\omega_i}{\sum_{j \in N} \omega_j} > q\} = \{S \subseteq N : \sum_{i \in S} \frac{\omega_i}{\tau} > q\}$, waarbij $q = \frac{\mathcal{Q}}{\sum_{j \in N} \omega_j} = \frac{\mathcal{Q}}{\tau}$. Net als bij de eerdere quota geldt daarbij dat $\frac{1}{2} \leq q < 1$ zodat het een propere stemregel is.
- **Dubbel Gewogen Meerderheid** $\mathcal{W}^{(\omega, \mathcal{Q}), (\omega', \mathcal{Q}')} = \{S \subseteq N : \sum_{i \in S} \omega_i > \mathcal{Q} \text{ en } \sum_{i \in S} \omega'_i > \mathcal{Q}'\}$, waarbij zowel $\omega = \{\omega_1, \dots, \omega_n\}$ en $\omega' = \{\omega'_1, \dots, \omega'_n\}$ beide stemgewichten aangeven en \mathcal{Q} en \mathcal{Q}' de quota's zijn behorend bij respectievelijk ω en ω' . Verder geldt dat $\mathcal{W}^{(\omega, \mathcal{Q}), (\omega', \mathcal{Q}')} = \mathcal{W}^{(\omega, \mathcal{Q})} \cap \mathcal{W}^{(\omega', \mathcal{Q}')}$

Alle stemregels, met uitzondering van de stemregel van dubbel gewogen meerderheid, kunnen beschreven worden in termen van een gewogen meerderheid. We zullen daarom vanaf nu over de stemregel $\mathcal{W}^{(\omega, q)}$ spreken, tenzij we specifiek dubbele weging onderzoeken.⁴

14.3 De definitie

Vanuit een speltheoretische benadering kan een stemprocedure voorgesteld worden als een TU-spel met stemregels, waarbij de spelers coalities vormen. Er kan dan de volgende definitie van een machtsindex gegeven worden:

Definitie 14.3.1. Een machtsindex is een vectorfunctie $\Pi(v) = (\pi_1(v), \pi_2(v), \dots, \pi_n(v))$ voor een spel (N, v) (afgekort als v), waarbij aan speler i de reële waarde π_i wordt toegekend.⁵

In 16.1 zullen we echter zien dat een speltheoretische benadering van machtsindices controversieel is. Zo wordt de Shapley-Shubik machtsindex, een klassiek voorbeeld van een machtsindex, vanwege de speltheoretische invalshoek bekritiseerd. Om deze kritiek te kunnen pareren, zullen we in hoofdstuk 15 de Shapley-Shubik index onafhankelijk van speltheoretische noties beschrijven. Daarom is het van belang ook een definitie van machtsindices te hebben die geen gebruik maakt van speltheoretische noties.

Laat daartoe G_N de verzameling van alle N -stemregels met quorum q en gewicht ω zijn.⁶

$$G_N = \left\{ (q, \omega) \in \mathbb{R}^{n+1} : \sum_{i=1}^n \omega_i = \tau, \omega_i \geq 0, \frac{1}{2} \leq q < 1, q = \frac{\mathcal{Q}}{\tau} \right\} \quad (14.3.1)$$

Definitie 14.3.2. Een machtsindex is een functie $\Pi : G_N \rightarrow \mathbb{R}^n$ die een reële waarde toekent aan de leden uit de commissie onder stemregel \mathcal{W} .⁷

De **absolute macht** van een commissielid i wordt aangeduid als $\Pi_i(q, \omega)$ en de **relatieve macht** van een individueel lid wordt aangeduid met $\pi_i(q, \omega)$. De relatieve macht krijgen we door de absolute macht van een commissielid te normaliseren.⁸ In hoofdstuk 15 zal dit terugkomen.

Voor de berekening van de machtsindex worden meestal de volgende regels met betrekking tot de posities van een commissielid onderscheiden:⁹

⁴Voor deze sectie is gebruik gemaakt van §1.3 van Laruelle, A. en F. Valenciano [2008]

⁵Steele, 2013, p. 7.

⁶We brengen in herinnering dat q staat voor het quorum als proportie van het totale gewicht τ en dat $q = \frac{\mathcal{Q}}{\tau}$

⁷Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 24.

⁸Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 24.

⁹Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz [2008], p. 24, en Laruelle, A. en F. Valenciano [2008], p.6-7.

- **Anonimiteit** Laat $\sigma : N \rightarrow N$ een functie zijn die de ordening van leden permuteert. $(q, \sigma\omega)$ is nu een permutatie van (q, ω) waarbij $\sigma(i)$ het nieuwe label van commissielid i is. Volgens de regel van anonimiteit moet nu gelden dat: $\Pi_i(q, \omega) = \Pi_{\sigma(i)}(q, \sigma\omega)$

Ofwel wanneer een coalitie S winnend is ($S \in \mathcal{W}$) dan geldt onder de stemregel $\sigma\mathcal{W}$ dat $\sigma\mathcal{W} = \{\sigma(S) : S \in \mathcal{W}\}$

- **Dummy** Een commissielid i wordt een dummy genoemd als hij/zij een nulzetel heeft, dat wil zeggen dat hij/zij geen invloed kan uitoefenen op het al dan niet accepteren van een voorstel. Wanneer lid i dummy is, geldt dus dat $\sum_{k \in S} \omega_k \geq \mathcal{Q} \implies \sum_{k \in S \setminus i} \omega_k \geq \mathcal{Q}$ voor een winnende coalitie $S \in \mathcal{W}$ met $i \in S$. Ofwel i heeft een nulzetel onder stemregel \mathcal{W} als $S \in \mathcal{W} \iff S \setminus i \in \mathcal{W}$.

Volgens de dummy regel moet gelden: $\Pi_i(q, \omega) = 0 \iff i$ een dummy is.

- **Veto** Een commissielid i wordt vetoër genoemd als hij/zij een veto zetel bezit. Dat wil zeggen dat een 'nee' stem van i leidt tot een afwijzing van het voorstel: $i \notin S \implies S \notin \mathcal{W}$. Anders gezegd: $S \in \mathcal{W} \implies i \in S$.

- **Symmetrie** Twee leden i en j worden symmetrisch genoemd als ze gelijk gewicht hebben in de stemconfiguratie. Ze zijn dan met elkaar inwisselbaar. Voor iedere S zodanig dat $i, j \notin S$ geldt $\sum_{k \in S \cup i} \omega_k \geq \mathcal{Q} \iff \sum_{k \in S \cup j} \omega_k \geq \mathcal{Q}$

Ofwel, $S \cup i \in \mathcal{W} \iff S \cup j \in \mathcal{W}$.

Hoofdstuk 15

De Shapley-Shubik en de Penrose-Banzhaf machtsindex

Om een concrete invulling te kunnen geven aan machtsindices en daarmee de vraag ‘wat zijn machtsindices’ diepgaander te beantwoorden, zal in dit hoofdstuk op twee klassieke machtsindices worden ingegaan: de Shapley-Shubik index (SS-index) en de Penrose-Banzhaf index (PB-index).

De Shapley-Shubik index heeft een speltheoretische oorsprong. Het komt namelijk voort uit de Shapley-waarde voor TU-spellen. Omdat deze oorsprong in het debat over de juiste machtsindex in hoofdstuk 16 nog een rol speelt, zal eerst de Shapley-waarde uitgewerkt worden. Vervolgens zullen de Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf index bekeken worden en met voorbeelden worden toegelicht.

Een machtsindex kan zowel axiomatisch als probabilistisch onderbouwd worden. Met een axiomatische onderbouwing worden axioma’s gegeven, die uitwerken hoe de machtsindex werkt. Bij de probabilistische benadering daarentegen wordt de machtsindex onderbouwd in termen van de kans of de waarschijnlijkheid die berekend wordt. Speltheoretici geven vaak de voorkeur aan een axiomatische benadering, terwijl politiek theoretici meer geïnteresseerd zijn in een probabilistische benadering.¹

De Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf-index zijn beide axiomatisch uitgewerkt in twee klassieke essays van Dubey (1975) en Dubey-Shapley (1979).² Het vierde axioma, wat het laatste en enige axioma is waarin de twee indices van elkaar verschillen, is echter omstreden.³ In de literatuur is hierover discussie ontstaan en zijn voorstellen gedaan voor een andere axiomatisering van de indices.⁴

In dit hoofdstuk zal allereerst de speltheoretische oorsprong van de Shapley-Shubik machtsindex uitgewerkt worden, maar zal verder de nadruk liggen op een probabilistische benadering van beide indices. Hiervoor is gekozen omdat de probabilistische benadering zich goed leent om de indices in termen van het ‘soort’ macht dat ze berekenen (ook wel de eigenschap die ze bekijken) te vergelijken. Daarnaast laat de probabilistische benadering van de Shapley-Shubik index zien dat het ondanks de oorsprong in de speltheorie niet noodzakelijk een speltheoretisch concept is. In sectie 14.3 werd al aangestipt dat de kritiek op de SS-index luidt dat het een speltheoretisch concept is. Hierop zal in 16.1 worden teruggekomen.

De absolute en relatieve Shapley-Shubik indices zullen aangeduid worden als respectievelijk Π_i^{SS} en π_i^{SS} . De absolute en relatieve Penrose-Banzhaf indices zullen worden aangeduid als respectievelijk Π_i^{PB} en π_i^{PB} .

¹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 48.

²Dubey, P. (1975). On the Uniqueness of the Shapley Value. *International Journal of Game Theory* 4, 131-139. En: Dubey, P., en Shapley, L.S. (1979). Mathematical Properties of the Banzhaf Power Index. *Mathematics of Operations Research* 4, 99-131.

³Het laatste axioma van de Shapley-Shubik index, dat door Dubey (1975) is opgesteld, wordt het axioma van *transfer* genoemd. Dit axioma zal in paragraaf 18.2.2 terugkomen.

⁴Zie bijvoorbeeld Laruelle, A. en F. Valenciano [2001].

15.1 De Shapley-Shubik index

15.1.1 De Shapley-waarde

De Shapley-Shubik machtsindex komt voort uit Shapley's theorieën over simpele TU-spellen.

In een TU-spel (N, v) wordt er een utiliteit $v(N)$ verdeeld onder de spelers. Shapley en Shubik stellen zich de vraag wat de meest rationele manier is om deze hoeveelheid utiliteit over de spelers te verdelen.⁵ Om dit te beantwoorden definiëren ze een functie $Sh(v) = (Sh_1(v), \dots, Sh_n(v))$ die de 'waarde' van het spel voor iedere speler weergeeft. Ofwel: $Sh_i(v)$ drukt uit hoeveel een aandeel in de verdeling van de utiliteit $v(N)$ waard is voor speler i .⁶ $Sh_i(v)$ wordt ook wel de Shapley-waarde genoemd.

$$Sh_i(v) = \sum_{S: S \subseteq N} \frac{(n-s)!(s-1)!}{n!} \cdot (v(S) - v(S \setminus i)) \quad (15.1.1)$$

Hierbij is s het aantal leden in coalitie S : $s = |S|$.

Verder is $(v(S) - v(S \setminus i))$ de 'marginale contributie' van speler i aan coalitie S . Dit is de bijdrage die speler i levert door zich bij coalitie S te voegen.

Wanneer we aannemen dat een coalitie S gevormd wordt doordat spelers één voor één bij de coalitie aansluiten in een gegeven volgorde, waarbij iedere volgorde even waarschijnlijk is, dan is de kans dat coalitie S gevormd wordt wanneer i zich bij de coalitie aansluit: $\frac{(n-s)!(s-1)!}{n!}$. Dit kunnen we in het onderstaande voorbeeld zien. Er zijn daarbij $3! = 6$ ordeningen. Iedere volgorde is even waarschijnlijk en heeft dus $\frac{1}{6}$ kans om voor te komen. Aangezien de coalitie $S = \{1\}$ wordt gevormd wanneer speler 1 de eerste is in de ordening, is de kans dat $\{1\}$ gevormd wordt $\frac{2}{6}$. Immers, $\{1\}$ wordt gevormd als de volgorde $\{1, 2, 3\}$ is én als de volgorde $\{1, 3, 2\}$ is. Een vergelijkbare redening gaat op voor andere coalities S en een speler $i \in N$.

Voorbeeld 15.1.1. Neem $N = \{1, 2, 3\}$, en $v : 2^N \rightarrow \mathbb{R}$ het TU-spel zodanig dat $v(N) = 8$, $v(1, 2) = 4$, $v(1, 3) = v(2, 3) = 3$, $v(1) = 2$, $v(2) = 1$, $v(3) = 0$.

In de onderstaande tabel wordt voor de $3! = 6$ mogelijkheden de 'marginale contributie' gegeven.

Rij	$v(S) - v(S \setminus 1)$	$v(S) - v(S \setminus 2)$	$v(S) - v(S \setminus 3)$
1,2,3	2	2	4
1,3,2	2	5	1
2,1,3	3	1	4
2,3,1	5	1	2
3,1,2	3	5	0
3,2,1	5	3	0

Omdat ieder rij met kans $\frac{1}{6}$ plaatsvindt, is de Shapley-waarde gegeven door: $Sh(v) = (\frac{20}{6}, \frac{17}{6}, \frac{10}{6})$.

Dit had ook direct met de formule 15.1.5 berekend kunnen worden. Een voorbeeld met de Shapley waarde van speler 1:

De verzameling van deelverzamelingen $S \subseteq N$ waarbij $1 \in S$ wordt gegeven door: $\{\{1\}, \{1, 2\}, \{1, 3\}, N\}$.

Voor $S = \{1\}$ geldt: $v(\{1\}) - v(\emptyset) = 2$ en

$$\frac{(n-s)!(s-1)!}{n!} = \frac{(3-1)!(1-1)!}{3!} = \frac{2! \cdot 0!}{3!} = \frac{2}{6}$$

Voor $S = \{1, 2\}$ geldt: $v(\{1, 2\}) - v(\{2\}) = 3$ en

$$\frac{(3-2)!(2-1)!}{3!} = \frac{1}{6}$$

Voor $S = \{1, 3\}$ geldt: $v(\{1, 3\}) - v(\{3\}) = 3$ en

$$\frac{(3-2)!(2-1)!}{3!} = \frac{1}{6}$$

⁵Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 35.

⁶Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 35.

Voor $S = N$ geldt: $v(N) - v(\{2, 3\}) = 5$ en

$$\frac{(3-3)!(3-1)!}{3!} = \frac{2}{6}$$

Dus

$$Sh_1(v) = \sum_{S: S \subseteq N} \frac{(n-s)!(s-1)!}{n!} \cdot (v(S) - v(S \setminus i)) = \frac{2}{6} \cdot 2 + \frac{1}{6} \cdot 3 + \frac{1}{6} \cdot 3 + \frac{2}{6} \cdot 5 = \frac{20}{6} = \frac{10}{3}$$

15.1.2 Een cruciale speler

Stel nu dat we te maken hebben met een simpel TU-spel met stemregels: $v_{\mathcal{W}}$. Dit is een spel met stemregels waarbij $v_{\mathcal{W}}(S) \in \{0, 1\}$ (zie definitie 14.1.2). Dan kan de functie $v : 2^N \rightarrow \mathbb{R}$ beschreven worden als:

$$v_{\mathcal{W}}(S) = \begin{cases} 1 & \text{als } S \in \mathcal{W} \\ 0 & \text{als } S \notin \mathcal{W} \end{cases} \quad (15.1.2)$$

De Shapley-waarde, die voor dit simpele TU-spel met stemregels berekend kan worden, is volgens Shapley en Shubik een „a priori evaluation of the division of power among the various bodies and members of a legislature or committee system.”⁷ Het kan, volgend op Shapley en Shubik’s interpretatie van de Shapley-waarde in een TU-spel zonder stemregels, gezien worden als „an expected share of the available unit.”⁸ Waarbij de beschikbare eenheid de te verdelen hoeveelheid utiliteit is.

Shapley en Shubik beschouwen de Shapley-waarde in het simpele TU-spel met stemregels ($v_{\mathcal{W}}$) dus als een machtsindex: het berekent de machtsverhouding tussen commissieleden. Vanwege de oorsprong in simpele TU-spellen kan de waarde echter eveneens beschreven worden als het aandeel in de totale utiliteit $v(N)$ van het spel.

De SS-index kan ook probabilistisch benaderd worden. Omdat $(v_{\mathcal{W}}(S) - v_{\mathcal{W}}(S \setminus i)) \in \{0, 1\}$ en $(v_{\mathcal{W}}(S) - v_{\mathcal{W}}(S \setminus i)) = 1$ dan en slechts dan als de aan- of afwezigheid van speler i de coalitie respectievelijk winnend of verliezend maakt, kan de Shapley waarde ook geïnterpreteerd worden als de waarschijnlijkheid dat speler i cruciaal is voor het succes van een winnende coalitie. Dit wordt ook wel aangeduid als de waarschijnlijkheid van *pivotal* zijn.⁹ Om het aantal *pivots* (ofwel, de kans op een cruciale positie) te kunnen berekenen, wordt gekeken naar de stemvolgorde en de positie die de betreffende speler in deze volgorde inneemt.

Dit kan als volgt worden omschreven:¹⁰ Laat $N = \{1, \dots, n\}$ het aantal commissieleden zijn en laat $(\sigma(1), \dots, \sigma(n))$ een permutatie van de ordening van de leden zijn. We beschouwen de SS-index van speler k in de commissie $[q, \omega]$. Stel dat speler k zich op positie $\sigma(k)$ bevindt in de permutatie. Dan is speler k in een cruciale positie met betrekking tot de permutatie $(\sigma(1), \dots, \sigma(n))$ in het spel $[q, \omega]$ als:

$$\sum_{j=1}^{k-1} \omega_{\sigma(j)} < \mathcal{Q} \quad \text{en} \quad \sum_{j=1}^k \omega_{\sigma(j)} \geq \mathcal{Q} \quad (15.1.3)$$

Ofwel,

$$\sum_{j=1}^{k-1} \frac{\omega_{\sigma(j)}}{\tau} < q \quad \text{en} \quad \sum_{j=1}^k \frac{\omega_{\sigma(j)}}{\tau} \geq q \quad (15.1.4)$$

Ter herinnering: Hierbij geeft $\omega = (\omega_1, \dots, \omega_n)$ het gewicht dat aan de individuele leden wordt toegekend. \mathcal{Q} is het gewicht dat bereikt moet worden om het voorstel te laten passeren. En q drukt het te bereiken gewicht uit als proportie van het totale gewicht τ : $q = \frac{\mathcal{Q}}{\tau}$ (zie sectie 14.2).

⁷Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.37.

⁸Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.37.

⁹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 38.

¹⁰Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 25,26.

Commissielid k is dus in een cruciale positie als de stemmen die vóór haar zijn uitgebracht nog niet tot het passeren van het voorstel hebben geleid en haar stem ervoor kan zorgen dat het gegeven gewicht wordt bereikt om het voorstel te kunnen aannemen.

Laat p_i het aantal cruciale posities van lid i zijn. Er geldt dat $n!$ het aantal mogelijke stemvolgordes van de commissieleden is in een commissie met N leden.¹¹ De absolute Shapley-Shubik waarde is dan:

$$\Pi_i^{SS}(q, \omega) = \frac{p_i}{n!} \tag{15.1.5}$$

De relatieve Shapley-Shubik waarde van lid i is gelijk aan de absolute waarde: $\pi_i^{SS} = \frac{\Pi_i^{SS}}{\sum_{i=1}^n \Pi_i^{SS}}$. Immers de relatieve waarde verkrijgen we door te normaliseren. Omdat $\sum_{i=1}^n p_i = n!$ zouden we dus moeten normaliseren door de absolute waarde door $n!$ te delen. We zien echter dat dit bij de absolute waarde al gebeurd is, omdat het aantal verschillende stemvolgordes een rol speelde bij de berekening.

Een voorbeeld om de berekening van de Shapley-Shubik machtsindex te verduidelijken:

Voorbeeld 15.1.2. Neem $N = \{1, 2, 3\}$, en $\mathcal{W} = \{\{1, 3\}, \{2, 3\}, \{1, 2, 3\}\}$. Dan volgt:

Rij	1's pivots	2's pivots	3's pivots
1,2,3	0	0	1
1,3,2	0	0	1
2,1,3	0	0	1
2,3,1	0	0	1
3,1,2	1	0	0
3,2,1	0	1	0
Totaal aantal <i>pivots</i>	1	1	4

De Shapley-Shubik index is dus: $\Pi^{SS} = (\frac{1}{6}, \frac{1}{6}, \frac{4}{6})$.

15.2 De Penrose-Banzhaf index

Terwijl de stemvolgorde bij de Shapley-Shubik machtsindex voor de berekening van belang is, speelt dit bij de Penrose-Banzhaf index geen rol. De Penrose-Banzhaf index kijkt niet naar het aantal keren dat een commissielid cruciaal (*pivotal*) is, maar naar het aantal *swings* dat het lid heeft.

Er zit een nuance verschil tussen de vraag of een lid *pivots* heeft en de vraag of een lid *swings* heeft. De eerste vraag wordt beantwoord door te kijken naar de stemmen die al zijn geweest, te beantwoorden of daarmee het gevraagde quorum is gehaald en, zo niet, of door de stem van het desbetreffende lid het quorum gehaald kan worden. De tweede vraag daarentegen wordt beantwoord door te kijken of de winnende coalitie, waarvan het desbetreffende lid deel uitmaakt, verliezend zou zijn als het lid tegen had gestemd. We krijgen dus in tegenstelling tot de formules 15.1.3 en 15.1.4 de volgende formules voor de Penrose-Banzhaf index van lid k :

$$\sum_{j \in S} \omega_j \geq Q \quad \text{en} \quad \sum_{j \in S \setminus \{k\}} \omega_j < Q \tag{15.2.1}$$

Ofwel:

$$\sum_{j \in S} \frac{\omega_j}{\tau} \geq q \quad \text{en} \quad \sum_{j \in S \setminus \{k\}} \frac{\omega_j}{\tau} < q \tag{15.2.2}$$

Laat nu s_i het aantal swings van commissielid i zijn in een stemprocedure $[q, \omega]$. De absolute Penrose-Banzhaf machtsindex van lid i wordt dan gegeven door:¹²

$$\Pi_i^{PB}(q, \omega) = \frac{s_i}{2^{n-1}} \tag{15.2.3}$$

¹¹Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 26.

¹²Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 26.

Deze formule neemt het quotient van het aantal swings van het lid en het aantal stemconfiguraties waarvan het lid deel uitmaakt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat alle stemconfiguraties even waarschijnlijk zijn. In relatieve vorm wordt de Penrose-Banzhaf machtsindex van lid i beschreven als:¹³

$$\pi_i^{PB}(q, \omega) = \frac{s_i}{\sum_{k \in N} s_k} \quad (15.2.4)$$

Hierbij wordt het aantal swings van de speler gedeeld door het totale aantal swings. De relatieve machtsindices van alle leden in het spel tellen dus op tot 1.¹⁴ Een voorbeeld ter illustratie van de Penrose-Banzhaf machtsindex:

Voorbeeld 15.2.1. Neem $N = \{1, 2, 3\}$, en $\mathcal{W} = \{\{1, 3\}, \{2, 3\}, \{1, 2, 3\}\}$. Dan volgt:

Stem configuratie	1's swings	2's swings	3's swings
{1,2,3}	0	0	1
{1,2}	0	0	1
{1,3}	1	0	1
{1}	0	1	1
{2}	0	0	1
{3}	1	1	0
\emptyset	0	0	0
Totaal aantal swings	2	2	6

De machtsverhoudingen zijn volgens de Penrose-Banzhaf index nu (1 : 1 : 3). Dit is een andere uitkomst dan de Shapley-Shubik-waarde gaf. Immers, daarbij was de ratio (1 : 1 : 4).

Verder is de absolute Penrose-Banzhaf-index in dit voorbeeld: $\Pi^{PB} = (\frac{2}{2^2}, \frac{2}{2^2}, \frac{6}{2^2}) = \frac{1}{2}(1, 1, 3)$.

De relatieve Penrose-machtsindex daarentegen is: $\pi^{PB} = (\frac{2}{10}, \frac{2}{10}, \frac{6}{10}) = (\frac{1}{5}, \frac{1}{5}, \frac{3}{5})$.

De absolute en relatieve Penrose-Banzhaf machtsindex verschillen dus van elkaar en van de absolute en relatieve Shapley-Shubik machtsindex.

Voorbeeld 15.2.2. Een korte toepassing van de berekening van de Shapley-Shubik en Penrose-Banzhaf indices kan worden gegeven op de Europese Raad.

Tussen 1995 en 2003 bestond de Europese Unie uit 15 leden: Duitsland (*Ge*), Verenigd Koninkrijk (*UK*), Frankrijk (*Fr*), Italië (*It*), Spanje (*Sp*), Nederland (*Ne*), Griekenland (*Gr*), België (*Be*), Portugal (*Pr*), Zweden (*Sw*), Oostenrijk (*Au*), Denemarken (*De*), Finland (*Fi*), Ierland (*Ir*) en Litouwen (*Li*).

Er gold bij de stemprocedures in de Europese Raad een gekwalificeerde meerderheid $[Q, \omega]$, waarbij $Q = 62$.¹⁵

Met de formules 15.1.5, 15.2.3 en 15.2.4 zouden we de volgende tabel krijgen:

Land	Gewicht (ω)	$\Pi^{SS} = \pi^{SS}$	Aantal swings	Π^{PB}	π^{PB}
Ge, UK, Fr, It	10	0.1167	3698	0.2257	0.1116
Sp	8	0.0955	3062	0.1869	0.0924
Ne, Gr, Be, Pr	5	0.0552	1946	0.1188	0.0587
Sw, Au	4	0.0454	1586	0.0968	0.0479
De, Fi, Ir	3	0.0353	1190	0.0726	0.0359
Li	2	0.0207	750	0.0458	0.0226

Uit bovenstaande tabel kunnen we opmaken dat Shapley-Shubik waarde en de relatieve Penrose-Banzhaf waarde betrekkelijk weinig verschillen.¹⁶

15.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn twee klassieke machtsindices uitgewerkt. Daarbij is aangetoond dat de Shapley-Shubik index een speltheoretische oorsprong heeft, maar net als de Penrose-

¹³Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 26.

¹⁴Holler, M. J. en H. Nurmi, 2014, p. 207

¹⁵Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.137-138

¹⁶Voor de waarden Π^{SS} is gebruik gemaakt van Holler, M. J. en H. Nurmi [2014]. Voor de berekening van het aantal swings is gebruik gemaakt van een online PB-machtsindex calculator (<http://cow.math.temple.edu/bpi.html,13-5-2016>). De waarden Π^{PB} en π^{PB} zijn vervolgens met de formules 15.2.3 en 15.2.4 berekend, waarbij $\sum_{k \in N} s_k = 33130$ en $2^{n-1} = 2^{14}$

Banzhaf index probabilistisch benaderd kan worden. Dit zal in het debat over de juiste machtsindex in het volgende hoofdstuk terugkomen.

Verder kan er geconcludeerd worden dat de indices een andere eigenschap aanwijzen als constituerend voor macht. Namelijk, de Shapley-Shubik index berekent het hebben van *pivots* (ofwel cruciale posities) en de Penrose-Banzhaf berekent het hebben van *swings*. Het gevolg hiervan is dat de machtsindices ook een ander resultaat opleveren over de machtsverhoudingen. Een vraag die daarom hierop volgt is: welke machtsindex is de juiste? Welke machtsindex is de juiste in het algemeen en welke machtsindex is de juiste voor de berekening van de machtsverhoudingen in de Europese Raad? In het volgende hoofdstuk zal gezocht worden naar een antwoord op deze vragen.

Hoofdstuk 16

Macht

De Shapley-Shubik machtsindex en Penrose-Banzhaf machtsindex zijn voorbeelden van twee klassieke machtsindices. Er bestaan daarnaast nog andere machtsindices. Zo is de Holler-Packel machtsindex een ander bekend voorbeeld. Bij de Holler-Packel machtsindex wordt net als bij de Penrose-Banzhaf machtsindex het aantal swings van een commissielid i berekend, maar in tegenstelling tot de Penrose-Banzhaf machtsindex richt de index zich alleen op stemconfiguraties die minimaal winnend zijn, ofwel winnende stemconfiguraties met een minimaal aantal commissieleden.

Het mag duidelijk zijn dat het verschil tussen de machtsindices genuanceerd is. Echter, de berekening levert per machtsindex een andere waarde op (zoals we in voorbeeld 15.2.1 concludeerden) en daarom kan terecht de vraag gesteld worden: welke machtsindex is de juiste?

In dit hoofdstuk zal allereerst in sectie 16.1 worden ingegaan op het debat over de Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf index. Dit is het debat over I-Power en P-Power en draait om de vraag of de Shapley-Shubik index een speltheoretisch concept en daarmee geen ‘echte’ machtsindex is.

Omdat het debat geen bevredigend antwoord zal geven op de vraag welke machtsindex in het algemeen de juiste is, zal in sectie 16.2 een andere benadering worden gekozen om de vraag te beantwoorden. Er zal gepoogd worden een definitie van macht te geven om daarmee de eigenschap te kunnen aanwijzen die de juiste machtsindex berekent.

Tot slot zal geconcludeerd worden dat waarschijnlijk de beste benadering van de vraag naar de juiste machtsindex die van Laruelle en Valenciano is, omdat zij niet zoeken naar de juiste machtsindex *in het algemeen*, maar voor een specifiek model.

16.1 I-Power en P-Power

Er is in de literatuur veel discussie over de vraag welke van de twee klassieke machtsindices de juiste ‘macht’ berekenen. Felsenthal en Machover maken een onderverdeling in „I-power” en „P-power”, waarbij I-Power gericht is op „an agent’s potential influence over the outcome” en P-Power gericht is op „an agent’s expected share in a fixed prize.”¹

Ze zien de eigenschap die de Penrose-Banzhaf machtsindex berekent als een voorbeeld van I-Power. Op basis van het aantal *swings* wordt de invloed die een commissielid heeft op het al dan niet aannemen van een voorstel gegeven.

Omdat de Shapley-Shubik index voortkomt uit Shapley’s theorieën over TU-spellen, beschouwen Felsenthal en Machover de Shapley-Shubik index als een voorbeeld van P-Power. In de speltheorie gaat het namelijk om de vraag hoe de hoeveelheid utiliteit $v(N)$ van het spel verdeeld moet worden. Ofwel, „how to agree on dividing the ‘pie’ (benefits of victory).”² De Shapley-Shubik index is daarmee, volgens Felsenthal en Machover, „voting power conceived as a voter’s expected relative share in a fixed prize available to the winning coalition under a decision rule, seen in the guise of a simple TU (transferable

¹Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p. 5.

²Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 28.

utility) game.”³

Turnovec e.a. vatten het verschil tussen I-Power en P-Power goed samen:⁴

Hence, the fundamental distinction between I-Power and P-Power is in fact that the I-power notion takes the outcome to be the immediate one, passage or defeat of the proposed bill, while the P-Power view is that passage of the bill is merely the ostensible and proximate outcome of a division; the real and ultimate outcome is the distribution of fixed a purse - the prize of power - among the winners (Felsenthal and Machover, 2004: 9-10).

Waar I-Power dus gezien wordt als de berekening van macht over de uitkomst van de stemuitslag, wordt P-Power gezien als de verdeling van een hoeveelheid utiliteit $v(N)$ in een spel, waarbij de stemuitslag slechts een afgeleide van die verdeling is. Nu de SS-index als een berekening van P-Power wordt beschouwd, zou het niet stemmacht als zodanig berekenen.

Echter, ook al ligt de oorsprong van de Shapley-Shubik index in de speltheorie, daarmee is de index niet noodzakelijk afhankelijk van speltheoretische concepten. In 15.1.2 hebben we gezien dat de SS-index, net als de PB-index, probabilistisch benaderd kan worden.

In feite kunnen zelfs beide machtsindices gemodelleerd worden als I-Power of P-Power; ze kunnen beide gemodelleerd worden als de waarde in een coöperatief spel en ze kunnen beide gemodelleerd worden als de stemmacht vanuit een probabilistische benadering.⁵ Het onderscheid tussen I-Power en P-Power kan dus niet één van beide machtsindices als de juiste aanwijzen.

16.2 Een definitie van macht

De juiste machtsindex berekent de eigenschap die we met stemmacht voor ogen hebben. Die eigenschap zou de cruciale positie of het aantal *swings* van het commissielid kunnen zijn. Maar het zou ook een hele andere eigenschap kunnen zijn waar we nog niet aan gedacht hebben.

Hannu Nurmi schrijft: „To define a particular power measure means to identify some qualitative property (decisiveness) whose presence or absence in voting process can be established and quantified.”⁶ Volgens Hannu Nurmi is *decisiveness* (beslissend zijn) de eigenschap die de juiste machtsindex berekent.

Het aanwijzen van ‘beslissend zijn’ als de te berekenen eigenschap helpt echter niet bij de keuze tussen de Shapley-Shubik en de Penrose-Banzhaf index. Immers, zowel de cruciale posities van de SS-machtsindex en het aantal *swings* die de PB-index berekent, worden gezien als berekeningen van het beslissend zijn.⁷

Aan de keuze tussen beide indices gaat echter nog een andere vraag vooraf: is ‘beslissend zijn’ wel de eigenschap die we met macht voor ogen hebben? Zoals we in hoofdstuk 17 zullen zien betogen Laruelle en Valenciano dat in sommige stemsituaties succes en niet ‘beslissend zijn’ de eigenschap is die berekend moet worden.

Vooralsnog kunnen we dus geen conclusie trekken over de juiste machtsindex. Er is een andere benadering nodig: een onderzoek naar de eigenschap die we willen berekenen. Ofwel, een onderzoek naar de invulling van het concept macht.

De opmerking van Peter Morriss lijkt op z’n plaats:⁸

Before we can start constructing an account of power we need to know what sort of thing we are dealing with: we must decide just what it is that we are trying to analyse. And we must decide, as well, how we go about deciding that. Most writers in the social sciences pay far too little attention to those

³Felsenthal en Machover [2004] in Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz [2008], p. 27.

⁴Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz, 2008, p. 27.

⁵Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p. 5.

⁶Nurmi in Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz [2008], p. 25.

⁷Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.67.

⁸Peter Morriss, *Power: A philosophical Analysis* (2002), p.2, in Laruelle en Valenciano, 2008, p. 45.

preliminary problems, with the result that they go rushing off in the wrong direction, pursuing the wrong quarry. When they eventually catch it, they may claim to have caught the beast they sought; but how do they know, if they didn't know what they were looking for?

We zijn dus in dezelfde val getrapt als veel schrijvers over machtsindices: eerst de juiste machtsindex bepalen en dan pas de eigenschap definiëren waar we naar zoeken. Daarom nu de vraag: wat verstaan we onder het concept 'macht'?

Het concept 'macht' zou een theoretisch concept genoemd kunnen worden, omdat het niet direct waarneembaar is. Daarnaast beschrijft het een dispositie, namelijk een vermogen om bepaalde gebeurtenissen of gevolgen teweeg te brengen.⁹ Volgens Braham heeft een speler *i* macht over een bepaalde uitkomst als *i*'s handeling (of sequentie van handelingen) tot de door *i* gewilde uitkomst leidt onder de gegeven condities ondanks de actuele of mogelijke weerstand van sommige andere spelers. Macht is daarmee dus een uitspraak over wat *i* kan doen tegen de weerstand van anderen onafhankelijk van de vraag of deze weerstand daadwerkelijk optreedt.¹⁰

Een opsomming van een aantal eigenschappen van 'macht' geeft echter niet een erg bevredigend antwoord op de vraag wat macht *is*. Een definitie zou een vollediger antwoord kunnen bieden.

Vaak wordt Weber's definitie als uitgangspunt genomen: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.”¹¹

Deze definitie kan echter verschillend vertaald worden, onder andere omdat „die Chance” zowel „de kans” als „de mogelijkheid” kan aanduiden. Er zijn nog andere woorden in Weber's definitie die verschillend vertaald kunnen worden, maar ik zou voor nu de volgende vertaling aan willen houden: macht is de *kans* of de *waarschijnlijkheid* dat iemand in een sociale relatie in een positie is om ook bij tegenstand diens wil door te zetten.

Weber's definitie kent dus diverse vertalingen, waaruit blijkt dat er ondanks de definitie nog altijd verschillende interpretaties van het concept macht zijn. Het gebrek aan eensegezindheid over de definitie van macht komt voort uit de 'aard' van het begrip. Macht is een inherent betwist begrip in de zin van Gallie's definitie van een *essentially contested concept* (zie paragraaf 4.1.2). Het is een complex concept met een normatieve lading waar verschillende invulling aan wordt gegeven.¹²

Bij dit soort concepten lijkt het bereiken van overeenstemming over wat het concept *is* een onmogelijke opgave.

Laruelle en Valenciano omzeilen deze ontologische discussie door modellen op te stellen. In ieder model wordt een specifieke eigenschap aangewezen om te berekenen. Daarbij wordt buiten beschouwing gelaten of de aangewezen eigenschap daadwerkelijk onder het concept 'macht' valt.

Een antwoord op de vraag wat de juiste machtsindex is, wordt met de aanpak van Laruelle en Valenciano contextafhankelijk. Het is namelijk afhankelijk van de aangewezen eigenschap in het gekozen model. In dat licht is het citaat van Robert Aumann over de juiste machtsindex, dat Holler en Nurmi aanhalen, begrijpelijk:

Which index is the right one? (...) „None of them; they are all indicators, not predictors. Different solution concepts are like different indicators of an economy; different methods for calculating a price index; different maps (road, topo, political, geologic, etc., not to speak of scale, projection, etc.); different stock indices (Dow Jones)... They depict or illuminate the situation from different angles; each one stresses certain aspects at the expense of others. Different solution concepts can... be thought of as results of choosing not only which properties one likes, but also which examples one wishes to avoid. (Aumann, 1977)”¹³

⁹Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p. 1.

¹⁰Van den Brink, R. en F. Steffen, 2014, p.49-50.

¹¹Weber, 2002, p. 28.

¹²Waldron, 2002, p. 150.

¹³Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p. 7.

16.3 De ‘juiste’ machtsindex

In dit hoofdstuk is gezocht naar een antwoord op de vraag wat de juiste machtsindex is. Het debat over I-Power en P-Power bleek geen uitkomst te bieden voor een keuze tussen de Shapley-Shubik en de Penrose-Banzhaf index.

Daarom is vervolgens gezocht naar een definitie van macht. Daar het concept ‘macht’ echter een inherent betwist begrip is, leidt de vraag wat macht *is* tot een oneindige discussie.

Concluderend, het is niet mogelijk om *in het algemeen* één machtsindex als de juiste aan te wijzen. De aanpak van Laruelle en Valenciano waarbij naar de juiste machtsindex *in een specifieke context* gekeken wordt, lijkt de beste oplossing. Laruelle en Valenciano stellen twee modellen voor: de *take-it-or-leave-it* commissie en de *bargaining* commissie. In de volgende hoofdstukken (hoofdstuk 17 en 18) zullen deze modellen uitgewerkt worden om ze in hoofdstuk 19 op de Europese Raad te kunnen toepassen.

Hoofdstuk 17

De *take-it-or-leave-it* commissie

Laruelle en Valenciano onderscheiden voor besluitvorming twee modellen: de *take-it-or-leave-it* commissie en de *bargaining* commissie. Dit zijn, zoals ze het noemen, *clear-cut* modellen. Dat wil zeggen dat het ideale hypothetische situaties zijn en dat in de werkelijkheid een commissie niet aan één van beide modellen voldoet maar een combinatie van beide is.¹

Ondanks dat de modellen een ideale weergave van de werkelijkheid zijn, zijn ze nuttig voor de berekening van machtsverhoudingen. Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 16 houdt de controverse over de juiste machtsindex verband met onenigheid over de juiste benadering (probabilistisch dan wel speltheoretisch) en de zoektocht naar verschillende eigenschappen. Wellicht is het gegeven dat de werkelijkheid niet ideaal is wel de oorzaak van de discussie. Immers, door de complexe werkelijkheid ontstaat ambiguïteit over datgene wat we willen berekenen. In de modellen bestaat die ambiguïteit niet en is het duidelijk welke eigenschap berekend wordt en welke benadering de juiste is.

De modellen maken het dus mogelijk om een uitspraak te doen over een vereenvoudigde werkelijkheid. Helemaal bevredigend is dat wellicht niet, maar het is beter dan een uitspraak over een complexe werkelijkheid zonder te weten of de theoretische onderbouwing van de uitspraak verantwoord is en over welke eigenschap de uitspraak eigenlijk gaat.

In dit hoofdstuk zal het *take-it-or-leave-it* model uitgewerkt worden. Allereerst zal worden omschreven onder welke voorwaarden er van een *take-it-or-leave-it* commissie gesproken kan worden. Vervolgens zullen de eigenschappen die onder macht kunnen worden verstaan (het succesvol zijn en het beslissend zijn) worden gedefinieerd voor het *take-it-or-leave-it* model. Er zullen relaties tussen deze eigenschappen worden opgesteld om de eigenschap welke in de *take-it-or-leave-it* commissie van belang is in hoofdstuk 19 in de Europese Raad te kunnen berekenen. Tot slot zal er gekeken worden naar een *take-it-or-leave-it* commissie met vertegenwoordigers. Dit laatste omdat de leden van de Europese Raad ook de rol van vertegenwoordigers van de burgers uit hun lidstaat spelen. Er zal onderzocht worden of de stemprocedure een gelijke hoeveelheid utiliteit aan de burgers toekent en dus of de procedure vanuit een *egalitair perspectief* ‘eerlijk’ is.²

17.1 De Voorwaarden

In de *take-it-or-leave-it* commissie kan niet onderhandeld worden en kunnen geen coalities gevormd worden. Een *take-it-or-leave-it* commissie is dus geen spelsituatie. Daarom is een probabilistische, anders dan een speltheoretische, benadering van de stemprocedure het meest op z'n plaats.

¹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 45-46.

²Dit hoofdstuk is gebaseerd op hoofdstuk 3 van Laruelle, A. en F. Valenciano [2008] en §3 van Laruelle, A. en F. Valenciano [2013].

Definitie 17.1.1. Een *take-it-or-leave-it* commissie is een commissie met een *dichotome* stemprocedure (zie sectie 14.2) die aan de volgende voorwaarden voldoet:

- (i) De commissie stemt in de loop van de tijd op verschillende voorstellen.
- (ii) Deze voorstellen worden ingediend door een externe partij.
- (iii) De commissie kan de voorstellen alleen accepteren of afwijzen en niet wijzigen.
- (iv) Een voorstel wordt aangenomen als er op basis van de stemregel sprake is van een winnende stemconfiguratie.

Omdat er niet onderhandeld wordt, is het voor een stemmer rationeel om haar stem enkel te laten bepalen door haar voorkeur en niet door strategische overwegingen. In sectie 16.1 is al aangestipt dat de berekening van macht zowel de kans op een beslissende rol (*decisiveness*) als de kans op succes kan inhouden. Omdat er in de *take-it-or-leave-it* commissie niet onderhandeld kan worden is het al dan niet hebben van een beslissende rol voor een stemmer niet belangrijk.

Zoals Laruelle en Valenciano zeggen:³

„*Decisiveness can be a form or, more precisely, a source of power only in a situation in which there is room for negotiation and the possibility of using it with this purpose. But the conditions that specify a 'take-it-or-leave-it' environment preclude that possibility.*”

‘Succesvol zijn’ is dus de eigenschap die de stemmer in een *take-it-or-leave-it* commissie wil hebben.

Om het succes in hoofdstuk 19 te kunnen berekenen, zal het concept in de volgende sectie uitgewerkt worden. Daarnaast zal uitgewerkt worden wat in de *take-it-or-leave-it* commissie onder een beslissende rol wordt verstaan en zullen relaties tussen succesvol en beslissend zijn, worden bewezen. We zullen zien dat de beslissende rol, zoals deze in dit hoofdstuk gedefinieerd wordt, berekend kan worden met de Penrose-Banzhaf index. Via de bewezen relaties zullen we met het resultaat van de PB-index het succes van de leden in de Europese Raad kunnen berekenen.

17.2 Succesvol of Beslissend

In deze sectie zullen de concepten succesvol en beslissend zijn, gedefinieerd worden voor de *take-it-or-leave-it* commissie. Daarnaast zal afgesloten worden met een bewijs van verschillende relaties die tussen deze concepten bestaan.

17.2.1 Ex post

Een commissielid heeft *succes* als haar stem overeenkomt met de stemuitslag.

$$(i \in S \in \mathcal{W}) \quad \text{of} \quad (i \notin S \notin \mathcal{W}) \quad (17.2.1)$$

Hierbij wordt met de notatie $(i \in S \in \mathcal{W})$ bedoeld: $(i \in S \text{ en } S \in \mathcal{W})$. Vergelijkbaar duidt $(i \notin S \notin \mathcal{W})$ aan: $(i \notin S \text{ en } S \notin \mathcal{W})$.

Een commissielid is *beslissend* als ze succesvol is en haar stem noodzakelijk is voor het succes van de coalitie.

$$(i \in S \in \mathcal{W} \text{ en } S \setminus i \notin \mathcal{W}) \quad \text{of} \quad (i \notin S \notin \mathcal{W} \text{ en } S \cup i \in \mathcal{W}) \quad (17.2.2)$$

Dit zijn *ex post* definities van succes en beslissend zijn. De definities zijn namelijk afhankelijk van de resulterende stemconfiguratie. Het succes of de beslissende rol kan pas berekend worden *nadat* de stemming heeft plaatsgevonden.

³Laruelle, A. en F. Valenciano, 2013, p.141.

17.2.2 Ex ante

Het is ook mogelijk om beide concepten een *ex ante* definitie te geven. Bij een dergelijke definitie speelt het gedrag van de stemmers een rol, namelijk de voorkeuren die de stemmers voor bepaalde stemconfiguraties hebben. Dit kan weergegeven worden met een distributiefunctie die aan iedere stemconfiguratie $S \subseteq N$ de kans dat deze stemconfiguratie voorkomt (ofwel dat de stemmers in S 'ja' stemmen) toekent.

$$p_N : 2^N \rightarrow \mathbb{R}$$

De verzameling van alle distributiefuncties over 2^N wordt aangeduid met \mathbf{P}_N .

De kans dat een voorstel wordt geaccepteerd kan dan beschreven worden als:

$$\alpha(\mathcal{W}, p) := \text{Prob}(\text{acceptatie}) = \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p(S) \quad (17.2.3)$$

Het succesvol en beslissend zijn, kan nu als volgt worden gedefinieerd:

Definitie 17.2.1. Laat (\mathcal{W}, p) een stemprocedure zijn met N zetels. Hierbij is \mathcal{W} de stemregel op basis waarvan besluiten worden genomen en $p \in \mathbf{P}_N$ de distributiefunctie die de kans op een stemconfiguratie weergeeft. Neem verder $i \in N$.

Het *ex ante* succes van commissielid i wordt gegeven door de kans dat i succesvol is:

$$\Omega_i(\mathcal{W}, p) := \text{Prob}(i \text{ is succesvol}) = \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p(S) + \sum_{T: i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) \quad (17.2.4)$$

De *ex ante* beslissende rol van commissielid i wordt gegeven door de kans dat i beslissend is:

$$\Phi_i(\mathcal{W}, p) := \text{Prob}(i \text{ is beslissend}) = \sum_{\substack{S: i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) + \sum_{\substack{T: i \notin T \notin \mathcal{W} \\ T \cup i \in \mathcal{W}}} p(T) \quad (17.2.5)$$

Formule 17.2.5 kan anders worden opgeschreven. Met de volgende tussenstappen kan dit ingezien worden:

$$\sum_{T: i \notin T} p(T) = \sum_{S: i \in S} p(S \setminus i)$$

Dan geldt er:

$$\sum_{\substack{T: i \notin T \notin \mathcal{W} \\ T \cup i \in \mathcal{W}}} p(T) = \sum_{\substack{S: i \in S \\ S \setminus i \notin \mathcal{W} \\ S \setminus i \cup i \in \mathcal{W}}} p(S \setminus i) = \sum_{\substack{S: i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S \setminus i)$$

En dus kan formule 17.2.5 geschreven worden als:

$$\Phi_i(\mathcal{W}, p) = \sum_{\substack{S: i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} (p(S) + p(S \setminus i))$$

Omdat $(p(S) + p(S \setminus i))$ de kans is dat alle stemmers in $N \setminus S$ 'nee' stemmen en de stemmers in $S \setminus i$ 'ja' stemmen, is de beslissende rol van stemmer i dus onafhankelijk van haar stem.

Of i succesvol is, is daarentegen wel afhankelijk van de stem van i . Daarmee zien we dat de concepten succes en 'beslissend zijn' naast conceptueel verschillend ook analytisch onafhankelijk zijn: het is niet mogelijk om het ene concept uit het andere af te leiden. De enige relatie die in het algemeen tussen de twee concepten geldt, is de vanzelfsprekende relatie: $\Phi_i(\mathcal{W}, p) \leq \Omega_i(\mathcal{W}, p)$.

17.2.3 Positief en Negatief

Omdat de 'ja' of 'nee' stem van invloed is op het succes van stemmer i , kan er ook naar de kans op succes worden gekeken wanneer i 'ja' of 'nee' stemt. Dit wordt respectievelijk het *positieve succes* en het *negatieve succes* van stemmer i genoemd en wordt als volgt genoteerd:

$$\begin{aligned}\Omega_i^+(\mathcal{W}, p) &:= \text{Prob}(i \text{ is succesvol \& } i \text{ stemt 'ja'}) = \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p(S) \\ \Omega_i^-(\mathcal{W}, p) &:= \text{Prob}(i \text{ is succesvol \& } i \text{ stemt 'nee'}) = \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T)\end{aligned}$$

En er geldt:

$$\Omega_i(\mathcal{W}, p) = \Omega_i^+(\mathcal{W}, p) + \Omega_i^-(\mathcal{W}, p) \quad (17.2.6)$$

Verder bestaan er ook conditionele kansen die betekenisvol kunnen zijn. Een conditionele kans A gegeven B wordt gegeven door:

$$P(A | B) = \frac{P(A \cap B)}{P(B)}$$

De *positieve* en *negatieve conditionele kans op succes* kunnen we definiëren als:

$$\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p) := \text{Prob}(i \text{ is succesvol} \mid i \text{ stemt 'ja'}) = \frac{1}{\gamma_i(p)} \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p(S) = \frac{1}{\gamma_i(p)} \cdot \Omega_i^+(\mathcal{W}, p)$$

$$\begin{aligned}\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p) &:= \text{Prob}(i \text{ is succesvol} \mid i \text{ stemt 'nee'}) = \frac{1}{(1 - \gamma_i(p))} \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) \\ &= \frac{1}{(1 - \gamma_i(p))} \cdot \Omega_i^-(\mathcal{W}, p)\end{aligned}$$

Waarbij

$$\gamma_i(p) := \text{Prob}(i \text{ stemt 'ja'}) = \sum_{S:i \in S} p(S)$$

De superindices $i+$ en $i-$ drukken dus de conditie uit dat i respectievelijk 'ja' en 'nee' heeft gestemd. Daarmee verschillen $\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p)$ en $\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p)$ van de kans op positief en negatief succes (resp. $\Omega_i^+(\mathcal{W}, p)$ en $\Omega_i^-(\mathcal{W}, p)$) die geen conditionele kansen uitdrukken.

Vergelijkbaar kunnen we de positieve en negatieve conditionele kans op een beslissende rol definiëren.

$$\begin{aligned}\Phi_i^{i+}(\mathcal{W}, p) &:= \text{Prob}(i \text{ is beslissend} \mid i \text{ stemt 'ja'}) = \frac{1}{\gamma_i(p)} \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) \\ \Phi_i^{i-}(\mathcal{W}, p) &:= \text{Prob}(i \text{ is beslissend} \mid i \text{ stemt 'nee'}) = \frac{1}{(1 - \gamma_i(p))} \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S)\end{aligned}$$

Aangezien de beslissende rol van i onafhankelijk is van zijn/haar 'ja' of 'nee' stem, geldt:⁴

$$\Phi_i(\mathcal{W}, p) = \Phi_i^{i+}(\mathcal{W}, p) = \Phi_i^{i-}(\mathcal{W}, p) \quad (17.2.7)$$

⁴Deze relatie geldt voor alle p onder de aanname dat de stem van ieder lid onafhankelijk is van de stem van de andere leden. Zie voor het bewijs dat de beslissende rol van commissielid i onafhankelijk is van de 'ja'-stem van i paragraaf 17.2.2.

17.2.4 A priori relaties

Naast een ex ante en ex post benadering van de eigenschappen, bestaat er ook een a priori benadering van stemmacht. Dat houdt in dat voorkeuren van stemmers voor bepaalde stemconfiguraties niet in de berekening worden meegenomen. Er wordt daarbij ex ante naar succes en ‘beslissend zijn’ gekeken met de aanname dat alle stemconfiguraties even waarschijnlijk zijn. Dat betekent dat: $p^*(S) := \frac{1}{2^n}$ voor alle $S \subseteq N$.⁵

Over deze a priori benadering van ex ante succes en ‘beslissend zijn’ bestaat veel controverse. Wanneer machtsindices worden gebruikt om voorspellingen te doen, worden voorkeuren meestal wél in de berekening meegenomen. Er zijn auteurs die menen dat ook in andere situaties voorkeuren meegewogen moeten worden. Zij beweren zelfs dat de berekening van macht in de Europese Unie nutteloos is als er niet naar voorkeuren wordt gekeken.⁶

Echter, omdat we de juiste machtsindex zoeken voor de berekening van machtsverhoudingen in de Europese Raad *in het algemeen* en niet bij een specifieke kwestie, lijkt het beter om voorkeuren buiten beschouwing te laten. Voorkeuren kunnen namelijk per stamsituatie (wellicht zijn ze mede afhankelijk van het onderwerp) verschillen waardoor we geen berekening van de machtsverhoudingen in de Europese Raad in het algemeen zouden kunnen geven.

Het normatieve doel van de berekening van machtsverhoudingen in de Europese Raad zou dan ook niet gezien moeten worden als een beoordeling van de machtsverhoudingen in een *specifieke* stamsituatie in de Raad, maar eerder als een beoordeling van de geldende stemprocedure in de Europese Raad en de machtsverhoudingen die daar *in het algemeen* uit volgen.⁷

Met deze keuze voor a priori macht wil ik me aansluiten bij de uitspraak van Holler en Nurmi:

*Undoubtedly, information of preferences, whether fully hypothetical or with some empirical substance, can be useful to give us a better understanding of power measures. To put water into a bucket will show us whether the bucket has a hole or not. However, water is not part of the bucket. In many applications we may use the bucket without having it filled with water.*⁸

Voor de a priori kans op (positief of negatief) succes, de kans op een beslissende rol en de kans op acceptatie kunnen verschillende relaties worden afgeleid. Deze zullen nuttig blijken voor de berekeningen in hoofdstuk 19, voor het bewijs van stelling 17.3.1 en voor het omschrijven van de formules in paragraaf 17.3.2 en 17.3.3.

Alvorens de relaties op te stellen, moet opgemerkt worden dat de a priori kans op een beslissende rol van commissielid i hetzelfde is als de Penrose-Banzhaf index van i :

$$\Pi_i^{PB} = \Phi_i(\mathcal{W}, p^*) \quad (17.2.8)$$

Dit kan ingezien worden door gebruik te maken van formule 15.2.3, formule 17.2.7 en de definitie van de positieve conditionele kans op een beslissende rol. Daarnaast gebruiken we de conditionele kans $P(A|B) = \frac{P(A \cap B)}{P(B)}$. We zien:

$$\begin{aligned} \Pi_i^{PB} &= \frac{s_i}{2^{n-1}} \\ &= \frac{\text{Aantal winnende stemconfiguraties waarin } i \text{ beslissend is}}{\text{Aantal stemconfiguraties waar } i \text{ onderdeel van is}} \\ &= \frac{P(i \text{ is beslissend \& } i \text{ stem 'ja'})}{P(i \text{ stemt 'ja'})} \\ &= P(i \text{ is beslissend} \mid i \text{ stemt 'ja'}) \\ &= \Phi_i^+(\mathcal{W}, p^*) = \Phi_i(\mathcal{W}, p^*) \end{aligned}$$

⁵Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p. 60.

⁶Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p.2.

⁷Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.61.

⁸Holler, M. J. en H. Nurmi, 2013, p.3.

Stelling 17.2.2. Laat $p^* = \frac{1}{2^n}$. Dan geldt:

- (i) $\alpha(\mathcal{W}, p^*) \leq \frac{1}{2}$
- (ii) $\Omega_i^+(\mathcal{W}, p^*) = \frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{4}$
- (iii) $\Omega_i^-(\mathcal{W}, p^*) = \frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{4}$
- (iv) $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) = \frac{1}{2} + \frac{1}{2}\Phi_i(\mathcal{W}, p^*)$

Bewijs. Deze formules, die Laruelle en Valenciano geven, kan ik als volgt bewijzen:

- (i) Voor de kans op acceptatie weten we:

$$\alpha(\mathcal{W}, p^*) = \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p^*(S)$$

Verder, geldt $S \in \mathcal{W} \rightarrow N \setminus S \notin \mathcal{W}$ (anders is \mathcal{W} geen propere stemregel, zie sectie 14.2).

Daardoor weten we dat:

$$\sum_{S \in \mathcal{W}} S \leq \frac{2^n}{2}$$

En dus kunnen we voor $\alpha(\mathcal{W}, p^*)$ afleiden:

$$\alpha(\mathcal{W}, p^*) = \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p^*(S) \leq \frac{2^n}{2} \cdot \frac{1}{2^n} = \frac{1}{2}$$

- (ii) We beschouwen de stemregel \mathcal{W} als een deelverzameling van de verzameling stemconfiguraties $\mathcal{P}(N) = 2^N$, dus: $\mathcal{W} \subseteq \mathcal{P}(N)$. Neem $T, S \in \mathcal{P}(N)$ waarbij $T \notin \mathcal{W}$ en $S \in \mathcal{W}$. Dan zien we:

$$\sum_{T: T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p^*(S) = p^*(\{X : X \in \mathcal{P}(N)\}) = 1$$

Laat verder $i \in N$ gegeven zijn. We merken op dat precies de helft van de elementen uit $\mathcal{P}(N)$ i bevat. Dit betekent dat:

$$\begin{aligned} \sum_{T: i \in T} p^*(T) + \sum_{S: i \notin S} p^*(S) &= \sum_{T: i \notin T} p^*(T) + \sum_{S: i \in S} p^*(S) = \frac{1}{2} \\ \sum_{T: i \in T} p^*(T) &= \frac{1}{2} \sum_{T: T \in \mathcal{P}(N)} p^*(T) \\ \sum_{S: i \in S} p^*(S) &= \frac{1}{2} \sum_{S: S \in \mathcal{P}(N)} p^*(S) \end{aligned}$$

We zullen dit in het onderstaande bewijs en het bewijs van (iii) gebruiken.

$$\begin{aligned} &\frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2} \left(\sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{T: i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) \right) + \frac{1}{2} \sum_{S \in \mathcal{W}} p^*(S) - \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2} \left(\sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{T: i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) \right) + \frac{1}{2} \left(\sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{S: i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S) \right) - \frac{1}{4} \\ &= \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \frac{1}{2} \left(\sum_{T: i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S: i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S) - \frac{1}{2} \right) \\ &= \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} \sum_{T: T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \frac{1}{2} \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p^*(S) - \frac{1}{2} \right) \\ &= \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} \left(\sum_{T: T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S: S \in \mathcal{W}} p^*(S) \right) - \frac{1}{2} \right) \\ &= \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} - \frac{1}{2} \right) = \sum_{S: i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) = \Omega_i^+(\mathcal{W}, p^*) \end{aligned}$$

(iii) Formule (iii) kunnen we met (ii) en formule 17.2.6 bewijzen:

$$\begin{aligned}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) &= \Omega_i^+(\mathcal{W}, p^*) + \Omega_i^-(\mathcal{W}, p^*) \\ \Omega_i(\mathcal{W}, p^*) &= \frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{4} + \Omega_i^-(\mathcal{W}, p^*) \\ \Omega_i^-(\mathcal{W}, p^*) &= \frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{4}\end{aligned}$$

We kunnen formule (iii) ook direct bewijzen:

$$\begin{aligned}\frac{1}{2}\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) - \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{4} &= \frac{1}{2}\left(\sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T)\right) - \frac{1}{2}\sum_{S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2}\left(\sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T)\right) - \frac{1}{2}\left(\sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) + \sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S)\right) + \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2}\left(\sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) - \sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S)\right) + \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \\ &= \frac{1}{2}\left(\sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) - \sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S)\right) + \frac{1}{2}\left(\sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S)\right) \\ &= \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) = \Omega_i^-(\mathcal{W}, p^*)\end{aligned}$$

(iv) Wederom gebruiken we dat:

$$\sum_{T:i \in T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S) = \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p^*(T) + \sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S) = \frac{1}{2}$$

Verder zien we dat:

$$\sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \in \mathcal{W}}} p^*(S) + \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p^*(S) = \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p^*(S)$$

Tot slot, gebruiken we dat:

(a)

$$\sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p^*(S) = \sum_{\substack{T:i \notin T \notin \mathcal{W} \\ T \cup i \in \mathcal{W}}} p^*(T)$$

(b)

$$\sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p^*(S) = \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \in \mathcal{W}}} p^*(S)$$

We zullen deze laatste twee vergelijkingen eerst bewijzen. Definieer de volgende verzamelingen stemconfiguraties in $\mathcal{P}(N)$:

$$\begin{aligned}W_{i+}^1 &:= \{S \in \mathcal{W} : i \in S \text{ en } S \setminus \{i\} \notin \mathcal{W}\} \\ W_{i+}^2 &:= \{S \in \mathcal{W} : i \in S \text{ en } S \setminus \{i\} \in \mathcal{W}\} \\ W_{i+} &:= \{S \in \mathcal{W} : i \in S\} = W_{i+}^1 + W_{i+}^2 \\ W_{i-} &:= \{S \in \mathcal{W} : i \notin S\} \\ U_{i-}^1 &:= \{S \notin \mathcal{W} : i \notin S \text{ en } S \cup \{i\} \in \mathcal{W}\} \\ U_{i-}^2 &:= \{S \notin \mathcal{W} : i \notin S \text{ en } S \cup \{i\} \notin \mathcal{W}\} \\ U_{i-} &:= \{S \notin \mathcal{W} : i \notin S\} = U_{i-}^1 + U_{i-}^2\end{aligned}$$

- (a) Het bewijs van de eerste vergelijking is nu hetzelfde als bewijzen dat $|W_{i+}^1| = |U_{i-}^1|$. We zullen dit bewijzen door een bijectie ϕ op te stellen. Definieer de functie $\phi : W_{i+}^1 \rightarrow U_{i-}^1$ als $\phi(S) := S \setminus \{i\}$. Deze functie is goed gedefinieerd, want voor $S \in W_{i+}^1$ geldt per definitie dat $i \in S, S \in \mathcal{W}$ en $S \setminus \{i\} \notin \mathcal{W}$. Dat betekent dat $S \setminus \{i\} \in U_{i-}^1$ en dus is ϕ goed gedefinieerd. Definieer daarnaast de functie $\psi : U_{i-}^1 \rightarrow W_{i+}^1$ met $\psi(S) := S \cup \{i\}$. Per definitie geldt voor $S \in U_{i-}^1$ dat $i \notin S, S \cup \{i\} \notin U_{i-}^1$ en $S \cup \{i\} \in \mathcal{W}$. Dan geldt er: $S \cup \{i\} \in W_{i+}^1$ en $(S \cup \{i\}) \setminus \{i\} \notin \mathcal{W}$, dus $S \cup \{i\} \in W_{i+}^1$. De functie ψ is dus ook goed gedefinieerd. We zien nu dat voor $S \in W_{i+}^1$ geldt: $\psi(\phi(S)) = \psi(S \setminus \{i\}) = (S \setminus \{i\}) \cup \{i\} = S$ en dus $\psi \circ \phi$ is de identiteitsafbeelding van W_{i+}^1 naar zichzelf. Analoog is $\psi \circ \phi$ de identiteitsafbeelding van U_{i-}^1 naar zichzelf. Nu hebben we dus dat ϕ een inverse heeft, namelijk ψ , en dus geldt $|W_{i+}^1| = |U_{i-}^1|$.
- (b) De tweede vergelijking kunnen we eveneens bewijzen door functies op te stellen. Het is namelijk hetzelfde als bewijzen dat $|W_{i+}^2| = |W_{i-}|$. Laat $\phi : W_{i+}^2 \rightarrow W_{i-}$ de functie zijn waarvoor geldt $\phi(S) = S \setminus \{i\}$. We merken op dat voor $S \in W_{i+}^2$ geldt dat $i \in S, S \in \mathcal{W}$ en $S \setminus \{i\} \in \mathcal{W}$. verder geldt $i \notin S \setminus \{i\}$ dus $S \setminus \{i\} \in W_{i-}$. De functie ϕ is dus goed gedefinieerd. $\psi : W_{i-} \rightarrow W_{i+}^2$ de functie zijn waarvoor geldt $\psi(S) = S \cup \{i\}$. Dan geldt dat $S \in \mathcal{W}$ en dus $S \cup \{i\} \in \mathcal{W}$. Er geldt $(S \cup \{i\}) \setminus \{i\} \in \mathcal{W}$ en dus $S \cup \{i\} \in W_{i+}^2$. De functie ψ is dus ook goed gedefinieerd. Verder zien we net als in het bewijs van (a) dat $\psi(\phi(S)) = \psi(S \setminus \{i\}) = (S \setminus \{i\}) \cup \{i\} = S$ en dus dat $\psi \circ \phi$ de identiteitsfunctie van W_{i+}^2 is. Eveneens is ψ de identiteitsfunctie van W_{i-} . De functie ϕ heeft dus een inverse ψ en dus hebben we bewezen dat $|W_{i+}^2| = |W_{i-}|$.

De formules (a) en (b) kunnen we nu gebruiken om (iv) te bewijzen:

$$\begin{aligned}
\frac{1}{2} + \frac{1}{2}\Phi_i(\mathcal{W}, p^*) &= \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \left(\sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) + \sum_{\substack{T:i \notin T \notin \mathcal{W} \\ T \cup i \in \mathcal{W}}} p(T) \right) \\
&= \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \left(2 \cdot \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) \right) \\
&= \left(\sum_{S:i \notin S \in \mathcal{W}} p(S) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) \right) + \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) \\
&= \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \in \mathcal{W}}} p(S) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) + \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) \\
&= \left(\sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \in \mathcal{W}}} p(S) + \sum_{\substack{S:i \in S \in \mathcal{W} \\ S \setminus i \notin \mathcal{W}}} p(S) \right) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) \\
&= \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p(S) + \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) = \Omega_i(\mathcal{W}, p^*)
\end{aligned}$$

■

Concluderend, in sectie 17.1 hebben we gezien dat succes de meest relevante notie is in dit model. Dit betekent dat we geïnteresseerd zijn in de kans $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*)$ en de conditionele kansen $\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*)$ en $\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*)$. Met de PB-index kunnen we in hoofdstuk 19 via

relatie (iv) uit stelling 17.2.2 de kans op succes van de leden in de Europese Raad berekenen. Verder zal in paragraaf 19.2.2 teruggekomen worden op de conditionele kansen op succes.

17.3 *Take-it-or-leave-it* vertegenwoordigers

Er zijn twee theorieën die gebruikt kunnen worden om een stemprocedure te beoordelen: Egalitarisme en Utilitarisme. Vanuit de egalitaire gedachte moeten gelijken ook gelijk behandeld worden. In een stemprocedure betekent dat ook wel dat de stemmers een gelijke hoeveelheid utiliteit moeten hebben. Het utilitaire perspectief daarentegen schrijft niet een gelijke hoeveelheid utiliteit voor, maar wil de hoeveelheid utiliteit maximaliseren. Volgens de utilitarist is gelijkheid dus niet van belang, maar eerder het maximaliseren van de som van de utiliteit van alle stemmers. Deze twee principes kunnen met elkaar in strijd komen, omdat een maximale hoeveelheid utiliteit in de procedure soms kan betekenen dat sommige stemmers heel veel utiliteit hebben en anderen heel weinig. Zoveel mogelijk utiliteit voor zoveel mogelijk stemmers kan dus ongelijkheid betekenen.⁹

Deze theorieën kunnen gebruikt worden om stemprocedures met elkaar te vergelijken, waarbij het oordeel over de beste stemprocedure kan afhangen van de theorie die als uitgangspunt genomen wordt.

In dit onderzoek is niet het doel om stemprocedures te vergelijken en te bepalen welke de ‘beste’ is. Het doel is daarentegen om de machtsverhoudingen in de Europese Raad te berekenen. Het utilitaire perspectief is hierbij irrelevant, omdat we niet willen beantwoorden of de huidige stemprocedure zo veel mogelijk utiliteit oplevert en daarmee of een andere stemprocedure voor het maximaliseren van de utiliteit ‘beter’ is.

Het egalitaire perspectief is daarentegen wél relevant. Wanneer we de Europese Raad als een commissie van vertegenwoordigers beschouwen, zijn we geïnteresseerd in de vraag of de burgers van de Europese lidstaten evenredig gerepresenteerd worden. Hoe is de macht verdeeld en wat betekent dat voor de verdeling van utiliteit over de gerepresenteerden onder de stemprocedure? Op het niveau van de burgers zullen we het egalitaire perspectief dus gebruiken om de stemprocedure te beoordelen.

Daartoe zal in deze sectie allereerst de stemprocedure in twee stadia opgedeeld worden, zodat zowel de rol van de vertegenwoordigers als de rol van de burgers in de procedure naar voren komt. Vervolgens zal het concept utiliteit uitgewerkt worden. Tot slot zal uitgewerkt worden wanneer een stemprocedure aan het egalitaire vereiste voldoet.

Het doel hiervan is om de stemprocedure in de Europese Raad vanuit het egalitaire perspectief op het niveau van de burger te kunnen beoordelen.

17.3.1 Twee stadia in de procedure

Tot nu toe hebben we de stemprocedure alleen bekeken vanuit de commissieleden. In de Europese Raad zijn de leden de regeringsleiders van de lidstaten. Zij representeren (of vertegenwoordigen) de burgers van hun lidstaat en zullen we daarom *vertegenwoordigers* noemen. De burgers zullen we *gerepresenteerden* of gewoon burgers noemen.

We zullen de stemprocedure nu in twee stadia opdelen: de fase waarin de burgers stemmen en de fase waarin de vertegenwoordigers stemmen. Laat $N = \{1, \dots, n\}$ de vertegenwoordigers in de commissie zijn. Laat m_i het aantal individuen in de groep M_i zijn die door $i \in N$ gerepresenteerd worden.

Er bestaan nu n groepen M_i en we gaan ervan uit dat deze groepen disjunct zijn: $\bigcap_{i \in N} M_i = \emptyset$.

Laat $M := \bigcup_{i \in N} M_i$ en laat m het totale aantal gerepresenteerden zijn waarbij $m = m_1 + \dots + m_n$.

Tevens gaan we ervan uit dat iedere vertegenwoordiger i de stem van de meerderheid in M_i volgt. Voor de Europese Raad betekent dit dat we ervan uitgaan dat de regeringsleiders de meerderheidsopinie van hun burgers volgen. De stemregel in groep M_i kunnen

⁹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.71.

we nu noteren als:

$$\mathcal{W}_{M_i}^{SM} := \{S_i \subseteq M_i : \#S_i > \frac{m_i}{2}\}$$

Als de stemregel in de commissie met vertegenwoordigers nu aangeduid wordt als \mathcal{W}_N , dan kunnen we de twee stadia van de stemprocedure samen nemen in de \mathcal{W}_M -stemregel.

$$\mathcal{W}_M := \mathcal{W}_N[\mathcal{W}_{M_1}^{SM}, \dots, \mathcal{W}_{M_n}^{SM}]$$

Hierbij bepalen de stemconfiguraties van de gerepresenteerden $S \subseteq M$ of een voorstel wordt aangenomen of afgewezen.

De *a priori* kans op een beslissende rol (Φ_k) en de kans op positief en negatief succes (Ω_k^+ en Ω_k^-) kunnen nu voor gerepresenteerde k in stemprocedure \mathcal{W}_M worden berekend.

Laruelle en Valenciano stellen dat bij een populatie M met m stemmers, waarbij m groot is, voor alle $k \in M$ geldt:¹⁰

$$\Phi_k(\mathcal{W}_M^{SM}, p_M^*) \simeq \sqrt{\frac{2}{\pi m}} \quad (17.3.1)$$

Deze benadering zal in dit onderzoek ook gebruikt worden. Immers het aantal gerepresenteerden dat in de Europese Raad vertegenwoordigd wordt, is zonder twijfel groot genoeg om deze benadering te kunnen maken. Voor de *a priori* kansen van gerepresenteerden k in de twee-stadia stemprocedure hebben we nu de volgende stelling:

Stelling 17.3.1. Laat $\mathcal{W}_M = \mathcal{W}_N[\mathcal{W}_{M_1}^{SM}, \dots, \mathcal{W}_{M_n}^{SM}]$. Als alle m_i groot genoeg zijn voor alle $i \in N$ en we benadering 17.3.1 gebruiken, dan geldt voor alle $k \in M_i$:

- (i) $\Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) \leq \xi$
- (ii) $\Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \leq \frac{1}{2}\xi$
- (iii) $\Omega_k^+(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) \leq \frac{1}{4}\xi$
- (iv) $\Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2}(1 - \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*)) \leq \frac{1}{4}\xi$

waarbij

$$\xi := \sqrt{\frac{2}{\pi \text{Min}_{i \in N} m_i}}$$

Bewijs. (i) Laruelle en Valenciano stellen dat de kans op een beslissende rol van gerepresenteerde k in de twee-stadia stemprocedure wordt bepaald door de kans op een beslissende rol in stemprocedure $\mathcal{W}_{M_i}^{SM}$ en de kans op een beslissende rol van de vertegenwoordiger i van groep M_i in de stemprocedure \mathcal{W}_N .

Aangezien we ervan uitgaan dat het stemgedrag wordt beschreven door de *a priori* kans p_M^* zijn de twee stadia onafhankelijk van elkaar.

We bekijken nu de kans op een beslissende rol van k in groep M_i en de kans op een beslissende rol van i in de commissie.

Allereerst weten we dat de beslissende rol van k in de groep M_i wordt gegeven door $\Phi_k(\mathcal{W}_{M_i}^{SM}, p_{M_i}^*)$.

Ten tweede weten we dat de stem van vertegenwoordiger i enkel afhangt van de stemmen in M_i , aangezien i de meerderheidsopinie volgt. Wanneer m_i oneven is, is de kans dat i 'ja' stemt $\frac{1}{2}$. Als m_i even is, maar groot, dan is de kans dat i 'ja' stemt bij benadering $\frac{1}{2}$. Hieruit kunnen we concluderen dat (bij benadering als m_i even, maar groot is) alle stemconfiguraties in \mathcal{W}_N even waarschijnlijk zijn. De kans op een beslissende rol van vertegenwoordiger $i \in N$ wordt dus bij benadering gegeven door $\Phi_i(\mathcal{W}_N, p_N^*)$.

¹⁰Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.80.

Nu kunnen we de kans op een beslissende rol van gerepresenteerde k in de tweestadia stemprocedure beschrijven als:

$$\Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) \simeq \Phi_k(\mathcal{W}_{M_i}^{SM}, p_{M_i}^*) \cdot \Phi_i(\mathcal{W}_N, p_N^*)$$

Vervolgens gebruiken we benadering 17.3.1 en krijgen:

$$\begin{aligned} \Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) &\simeq \sqrt{\frac{2}{\pi m}} \cdot \Phi_i(\mathcal{W}_N, p_N^*) \\ &\leq \sqrt{\frac{2}{\pi m}} \leq \sqrt{\frac{2}{\pi \text{Min}_{i \in N} m_i}} = \xi \end{aligned}$$

De andere formules kan ik als volgt bewijzen:

- (ii) Formule (iv) van stelling 17.2.2 in combinatie met de hiervoor bewezen formule (i) geeft:

$$\Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} = \frac{1}{2} \Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) \leq \frac{1}{2} \xi$$

- (iii) Met formule (ii) van stelling 17.2.2 zien we:

$$\Omega_k^+(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) = \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{4} - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*)$$

Opgemerkt moet worden dat de individuen in M onafhankelijk van elkaar ‘ja’ stemmen met een kans $\frac{1}{2}$. Het stemgedrag in iedere groep M_i wordt dus bepaald door $p_M^* = p_{M_i}^*$. Verder volgen de vertegenwoordigers in de commissie de meerderheidsopinie van hun groep M_i . Dit betekent dat de kans dat de vertegenwoordigers ‘ja’ stemmen gelijk is aan de kans dat het voorstel in de groep M_i wordt aangenomen. De vertegenwoordigers stemmen dus ‘ja’ met kans $\alpha(\mathcal{W}_{M_i}^{SM}, p_{M_i}^*)$. Er geldt:

$$\alpha(\mathcal{W}_{M_i}^{SM}, p_{M_i}^*) = \begin{cases} \frac{1}{2} & \text{als } m_i \text{ oneven is} \\ \frac{1}{2} & \text{bij benadering als } m_i \text{ even en groot is} \end{cases}$$

Daarmee zien we dat de kans dat de vertegenwoordigers ‘ja’ stemmen bepaald wordt door de kans $\alpha(\mathcal{W}_{M_i}^{SM}, p_{M_i}^*) \simeq p_N^*$. Daaruit kunnen we concluderen dat het stemgedrag in de groep M_i en de commissie van vertegenwoordigers volledig bepaald wordt door p_M^* . We zien nu dat er geldt: $\alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) \simeq \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*)$ als alle m_i groot genoeg zijn. Dit is zelfs een gelijkheid als alle m_i oneven zijn en het is een goede benadering als de even groepen M_i groot genoeg zijn. Nu krijgen we bij de formule die we willen bewijzen:

$$\begin{aligned} \Omega_k^+(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) &= \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) - \frac{1}{4} - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) \\ &= \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2} \left(\Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \right) \\ &\leq \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \xi = \frac{\xi}{4} \end{aligned}$$

- (iv) Het gebruik van formule (iii) van stelling 17.2.2 laat zien:

$$\Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) = \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{4}$$

En dus:

$$\Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} = \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{4}$$

Dan zien we, gebruikmakend van de benadering $\alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) \simeq \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*)$ en formule (ii) van deze stelling:

$$\begin{aligned} \Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2}(1 - \alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*)) &= \Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}_N, p_N^*) - \frac{1}{2} \\ &= \Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2}\alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \\ &= \frac{1}{2}\Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{4} \\ &= \frac{1}{2}\left(\Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2}\right) \leq \frac{1}{4}\xi \end{aligned}$$

■

17.3.2 Utiliteit

Om te bepalen of de burgers een gelijke hoeveelheid utiliteit in de stemprocedure hebben, zal het principe van utiliteit uitgewerkt moeten worden. Vanuit het egalitaire perspectief willen we dat de burgers dezelfde utiliteit onder de stemregel kunnen verwachten onafhankelijk van de groep waar ze bij horen. De utiliteit van een individu $k \in M$ wordt dus bekeken in verhouding tot de andere individuen in M . We maken nu twee aannames.¹¹

Aanname 1. Alle stemconfiguraties zijn a priori even waarschijnlijk.

Dit betekent dat we stemconfiguraties $S \subseteq M$ beschouwen en de a priori kans op deze stemconfiguraties $\frac{1}{2^m}$ is.

De tweede aanname heeft betrekking op de utiliteit van de individuen in M onder stemregel \mathcal{W}_M . Er zijn 4 mogelijke situaties waarin individu k onder de stemregel \mathcal{W}_M utiliteit kan hebben:

- $k \in S \in \mathcal{W}_M$
- $k \in S \notin \mathcal{W}_M$
- $k \notin S \in \mathcal{W}_M$
- $k \notin S \notin \mathcal{W}_M$

We gaan ervan uit dat een individu 0 utiliteit heeft wanneer deze geen succes heeft. Daarmee nemen we aan dat een individu 0 utiliteit heeft als hij/zij ‘ja’ stemt maar het voorstel niet passeert en als hij/zij ‘nee’ stemt en de stemconfiguratie toch winnend is. De hoeveelheid utiliteit die positief succes oplevert, duiden we aan met λ , waarbij $0 \leq \lambda \leq 1$. De hoeveelheid utiliteit met negatief succes is dan $1 - \lambda$.

Dit kan samengevat worden in de volgende aanname:

Aanname 2. Individuen ($k \in M$) hebben voorkeur met betrekking tot de te verwachten utiliteit. Positief succes levert λ eenheden utiliteit op en negatief succes levert $1 - \lambda$ eenheden utiliteit op, waarbij $0 \leq \lambda \leq 1$. Geen succes betekent 0 eenheden utiliteit. Met stemregel \mathcal{W}_M en stemconfiguratie $S \subseteq M$, kan k’s utiliteit beschreven worden als:

$$u_k^\lambda = \begin{cases} \lambda & \text{als } k \in S \in \mathcal{W}_M \\ 1 - \lambda & \text{als } k \notin S \notin \mathcal{W}_M \\ 0 & \text{als } k \in S \notin \mathcal{W}_M \text{ of } k \notin S \in \mathcal{W}_M \end{cases} \quad (17.3.2)$$

De *te verwachten hoeveelheid utiliteit* (\bar{u}_k^λ) van een individu k in stamsituatie (\mathcal{W}_M, p_M) kan nu gegeven worden door:

$$\begin{aligned} \bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M) &:= E[u_k^\lambda(\mathcal{W}_M, S)] \\ &= \sum_{S: k \in S \in \mathcal{W}_M} p(S)\lambda + \sum_{S: k \notin S \notin \mathcal{W}_M} p(S)(1 - \lambda) \\ &= \lambda\Omega_k^+(\mathcal{W}_M, p_M) + (1 - \lambda)\Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M) \end{aligned}$$

¹¹De aannames zijn gebaseerd op de aannames die Laruelle en Valenciano maken (Laruelle, A. en F. Valenciano [2008], p.71-72).

Wanneer we ervan uitgaan dat $p_M = p_M^*$, dus een *a priori* te verwachten utiliteit voor $k \in M$, krijgen we met formule (ii) en (iii) van stelling 17.2.2:

$$\begin{aligned}
\bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) &= \lambda \Omega_k^+(\mathcal{W}_M, p_M^*) + (1 - \lambda) \Omega_k^-(\mathcal{W}_M, p_M^*) \\
&= \lambda \left(\frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{4} \right) \\
&\quad + (1 - \lambda) \left(\frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \frac{1}{4} \right) \\
&= \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \lambda \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{1}{2} \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) - \frac{\lambda}{2} + \frac{1}{4} \\
&= \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right)
\end{aligned}$$

Aangezien de kans op succes $\alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*)$ niet afhankelijk is van het individu, zien we dat de vraag of individuen k en l een gelijke hoeveelheid utiliteit in de stemprocedure kunnen verwachten enkel afhangt van de kans op succes. Individuen $k, l \in M$ hebben dus een gelijke *a priori te verwachten utiliteit* wanneer de *a priori kans op succes* gelijk is:

$$\bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) = \bar{u}_l^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) \iff \Omega_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) = \Omega_l(\mathcal{W}_M, p_M^*) \quad \forall k, l \in M$$

17.3.3 Een egalitair model

De te verwachten utiliteit van gerepresenteerde k in de twee-stadia stemprocedure (\mathcal{W}_M) kan met formule (iv) van stelling 17.2.2 worden geschreven als:

$$\begin{aligned}
\bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) &= \frac{1}{2} \Omega_k(\mathcal{W}, p^*) + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right) \\
&= \frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right) + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right) \\
&= \frac{1}{4} + \frac{1}{4} \Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right)
\end{aligned}$$

Uit stelling 17.3.1 volgt dat de term $\Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*)$ te verwaarlozen is als alle m_i groot zijn, aangezien $\Phi_k(\mathcal{W}_M, p_M^*) \leq \xi$ en $\xi = \sqrt{\frac{2}{\pi \text{Min}_{i \in N} m_i}}$ klein is als alle m_i groot zijn.

Met het doel de berekening op de Europese Raad toe te passen en gegeven het grote aantal inwoners in de lidstaten van de Europese Unie, kunnen we daarom de benadering maken:

$$\bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) \simeq \frac{1}{4} + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right)$$

Aangezien de te verwachten utiliteit van gerepresenteerde k nu enkel afhangt van $\alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*)$ en deze kans op het accepteren van een voorstel voor alle individuen in de stemprocedure gelijk is, geldt voor twee individuen $k, l \in M$:

$$\bar{u}_k^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*) \simeq \frac{1}{4} + \left(\frac{1}{2} - \lambda \right) \cdot \left(\frac{1}{2} - \alpha(\mathcal{W}_M, p_M^*) \right) \simeq \bar{u}_l^\lambda(\mathcal{W}_M, p_M^*)$$

Dit betekent dat alleen de *hoeveelheid* utiliteit van de gerpresenteerden afhankelijk is van de stemprocedure. Op een gelijke verdeling van de utiliteit heeft de stemregel in de *take-it-or-leave-it* commissie geen invloed.

In de *take-it-or-leave-it* commissie blijkt het dus onafhankelijk van de stemregel \mathcal{W}_M te zijn of de hoeveelheid utiliteit gelijk over de gerepresenteerden verdeeld is. Wanneer λ hetzelfde is voor alle $k \in M$ kunnen we concluderen dat *in grote lijnen* een het egalitaire principe wordt voldaan. Als λ_k voor $k \in M$ verschilt, is daarentegen geen enkele stemregel egalitair.

Hoofdstuk 18

De *bargaining* commissie

In dit hoofdstuk zal het tweede model van Laruelle en Valenciano worden uitgewerkt: de *bargaining* commissie (hierna: onderhandelingscommissie). Allereerst zullen de voorwaarden worden uitgewerkt waaronder een commissie een onderhandelingscommissie genoemd kan worden. Vervolgens zal gezocht worden naar de oplossing voor het onderhandelingsprobleem. Dat houdt in dat gezocht wordt naar de hoeveelheid utiliteit die de commissieleden kunnen verwachten als ze samenwerken. Met de onderhandelingsoplossing kan worden bepaald of de commissieleden evenveel utiliteit in de onderhandelingen, gegeven de stemregel, kunnen verwachten. Daarbij zal worden ingegaan op de relatie tussen onderhandelingsmacht en de onderhandelingsoplossing. Tot slot zal gekeken worden naar een onderhandelingscommissie met vertegenwoordigers zodat in hoofdstuk 19 beoordeeld kan worden of de stemprocedure in de Europese Raad ‘eerlijk’ is tegenover de burgers van de Europese lidstaten.¹

18.1 De Voorwaarden

Waar de *take-it-or-leave-it* commissie zich kenmerkte door eenvoud in de procedure, bestaat er in de onderhandelingscommissie een weerbarstige praktijk. Leden vormen coalities, sluiten deals en laten zich niet per se leiden door hun voorkeur in de besluitvormingskwestie, die voor handen is.

Definitie 18.1.1. Een onderhandelingscommissie is een commissie met een *dichotome* stemprocedure (zie sectie 14.2) die aan de volgende voorwaarden voldoet:

- (i) De commissie behandelt in de loop van de tijd verschillende kwesties.
- (ii) Voor iedere kwestie bestaat onder de commissieleden een andere configuratie van voorkeuren over de verzameling van uitvoerbare overeenkomsten met betrekking tot de gegeven kwestie.
- (iii) De commissie onderhandelt over iedere kwestie en probeert daarbij consensus te bereiken. In dat belang kunnen voorstellen dan ook gewijzigd worden.
- (iv) Een winnende coalitie kan een overeenkomst tussen de commissieleden afdwingen.

Onder deze omstandigheden is de keuze van een commissielid voor een ‘ja’ of ‘nee’-stem niet langer afhankelijk van zijn/haar voorkeur. Deals, bondgenootschap en andere overwegingen kunnen een rol spelen. Dit model is dan ook inherent speltheoretisch en zal speltheoretisch benaderd moeten worden.²

¹Dit hoofdstuk is gebaseerd op hoofdstuk 4 van Laruelle, A. en F. Valenciano [2008] en §4 van Laruelle, A. en F. Valenciano [2013]

²Laruelle, A. en F. Valenciano, 2013, p.144.

18.2 Nash onderhandelingen

18.2.1 Het onderhandelingsmodel

Gegeven de weerbarstige praktijk van deals sluiten, coalities vormen en afdingen, is het de vraag wat de uitkomst zal zijn of welke uitkomst redelijkerwijze verwacht kan worden. Pas wanneer deze vraag beantwoord is, kan gekeken worden naar de invloed die de stemregel op de uitkomst van de onderhandelingen heeft en de hoeveelheid ‘macht’ die de stemregel aan de commissieleden geeft.³

Een onderhandelingsmodel bevat dus twee elementen: een stemregel die van invloed is op de onderhandelingen en de voorkeuren van de commissieleden. Deze twee elementen zullen in deze sectie uitgewerkt worden om vervolgens in te gaan op de berekening van de te verwachten uitkomst.

Aangezien het een speltheoretisch model is, kunnen de commissieleden ook wel *spelers* genoemd worden. Laat $N = \{1, 2, \dots, n\}$ de verzameling spelers zijn met een N -stemregel \mathcal{W} .

De voorkeuren die de spelers hebben met betrekking tot de haalbare uitkomsten zullen gezien worden als *expected utility preferences*. Dat wil zeggen, de voorkeuren van de spelers zijn afhankelijk van de utiliteit die de spelers verwachten te hebben wanneer ze deelnemen aan een coalitie. Von Neumann en Morgenstern hebben een functie gedefinieerd die de relatie tussen voorkeuren van een speler weergeeft. De binaire relatie \preceq van voorkeur a over voorkeur b ($a \preceq b$) wordt daarbij door een functie $u : A \rightarrow \mathbb{R}$ weergegeven, waarbij A de verzameling van haalbare uitkomsten is. Deze functie voldoet aan een aantal axioma's, zoals transitiviteit, waarop verder niet zal worden ingegaan.⁴

Aangezien we aannemen dat de voorkeuren van de spelers afhankelijk zijn van de verwachte utiliteit, kunnen we de voorkeuren beschouwen in het licht van de utiliteitsresultaten. De configuratie van voorkeuren over de haalbare uitkomsten kan dus weergegeven worden als de utiliteitsresultaten van de stemmer bij de betreffende haalbare uitkomsten. Laat daarom $D \subseteq \mathbb{R}$ de verzameling utiliteitsvectoren zijn behorende bij de haalbare uitkomsten. Een vector $\vec{x} \in D$ met $\vec{x} = (x_1, \dots, x_n)$ geeft dan voor een specifieke haalbare uitkomst het utiliteitsresultaat van de spelers weer, waarbij x_i de utiliteit van speler i is.

Daarnaast bestaat er de speciale vector $d \in D$. Deze vector geeft de utiliteit van de spelers weer wanneer er geen overeenstemming bereikt wordt, ofwel de *status quo*.

Het onderhandelingsmodel kan nu samengevat worden als het paar (B, \mathcal{W}) waarbij $B = (D, d)$ de voorkeuren (die afhankelijk is van de utiliteit) van de spelers weergeeft en \mathcal{W} de N -stemregel is.

Iedere $B = (D, d)$ wordt gezien als een voorbeeld van een klassiek onderhandelingsprobleem. Klassiek, omdat de oplossing van het probleem teruggaat tot de theorieën van Nash uit 1950 en omdat het probleem de standaard vormt van onderhandelingsmodellen, waar in casu de stemregel \mathcal{W} aan toegevoegd is. De verzameling van deze klassieke onderhandelingsproblemen met n -personen wordt aangeduid als \mathcal{B} .

De verzameling van stemregels duiden we aan met SR_N .

Concluderend, het onderhandelingsmodel bestaat uit het paar $(B, \mathcal{W}) \in \mathcal{B} \times SR_N$ wat aangeduid kan worden als het onderhandelingsprobleem B met stemregel \mathcal{W} of onderhandelingscommissie (B, \mathcal{W}) .⁵

18.2.2 Verwachte uitkomsten

Met het onderhandelingsmodel (B, \mathcal{W}) is het nu de vraag of er een haalbare uitkomst van de onderhandelingen met een utiliteitsvector in D bestaat die door rationele spelers gezien kan worden als een redelijkerwijze te verwachten uitkomst. Hiermee kom ik terug

³Laruelle, A. en F. Valenciano, 2013, p.144.

⁴Zie voor de axioma's van de Von Neumann-Morgenstern *expected utility preference*-functie: J. von Neumann en O. Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press.

⁵Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.107.

op de vraag die aan het begin van paragraaf 18.2.1 is gesteld: wat zal de uitkomst zijn of welke uitkomst kan redelijkerwijze verwacht worden gegeven de voorkeuren van de commissieleden en de onderhandelingsomstandigheden.

In speltheoretische termen kan de vraag voor handen geformuleerd worden als: wat is de waarde van een speler wanneer deze deelneemt aan een overeenkomst.⁶

Om deze vraag te beantwoorden introduceren Laruelle en Valenciano de functie $\Phi : \mathcal{B} \times SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ waarbij $\Phi(B, \mathcal{W}) \in \mathbb{R}^N$ een vector is die een rationele uitkomst weergeeft. De vector $\Phi(B, \mathcal{W})$ kan gezien worden als de redelijkerwijze te verwachten utiliteit bij een *algemene* overeenkomst. Dat wil zeggen, een overeenkomst waaraan *alle* spelers in de onderhandelingscommissie (B, \mathcal{W}) deelnemen.

Laruelle en Valenciano stellen verschillende axioma's op waaraan de vectorfunctie moet voldoen om met $\Phi(B, \mathcal{W})$ een rationele uitkomst weer te geven. Deze axioma's zijn aanpassingen van de axioma's die Nash en Shapley hebben gegeven bij hun benadering van het onderhandelingsprobleem.

Stelling 18.2.1. De vector $\Phi(B, \mathcal{W}) \in \mathbb{R}^N$ kan gezien worden als een rationele overeenkomst, of een redelijke verwachting van de hoeveelheid utiliteit in een *algemene* overeenkomst van de spelers in de onderhandelingscommissie (B, \mathcal{W}) , als de functie $\Phi : \mathcal{B} \times SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ aan de volgende axioma's voldoet:⁷

1. **Haalbaarheid:** Als $B = (D, d)$, dan moet $\Phi(B, \mathcal{W}) \in D$, ofwel de overeenkomst moet bij de haalbare overeenkomsten horen.
2. **Rationaliteit:** $\Phi(B, \mathcal{W}) \geq d$. Geen enkel individu kan gedwongen worden om een uitkomst te accepteren die minder utiliteit oplevert dan de status quo.
3. **Efficiëntie (Eff):** Voor alle $(B, \mathcal{W}) \in D$ is er geen $x \in D$ zodanig dat $x > \Phi(B, \mathcal{W})$. Dat wil zeggen dat de spelers niet zullen instemmen met een overeenkomst als een betere optie haalbaar is.
4. **Anonimiteit (An):** Laat $\pi : N \rightarrow N$ een permutatie van de ordering van de spelers zijn. Laat $\pi B := (\pi D, \pi d)$ het onderhandelingsprobleem dat ontstaat wanneer B door de π -permutatie van de coördinaten, zodat voor alle $x \in \mathbb{R}^N$, $\pi(x)$ de vector in \mathbb{R}^N aanduidt waarbij $\pi(x)_{\pi(i)} = x_i$.
Voor alle $(B, \mathcal{W}) \in \mathcal{B} \times SR_N$, iedere permutatie $\pi : N \rightarrow N$ en iedere $i \in N$ moet nu gelden dat $\Phi_{\pi(i)}(\pi(B, \mathcal{W})) = \Phi(B, \mathcal{W})$, waarbij $\pi(B, \mathcal{W}) := (\pi B, \pi \mathcal{W})$. Dit betekent dat de te verwachten hoeveelheid utiliteit onafhankelijk is van de labels die de spelers hebben, maar enkel afhangt van de structuur van het onderhandelingsprobleem.
5. **Onafhankelijkheid van irrelevante alternatieven (IIA):** Laat $B, B' \in \mathcal{B}$ met $B = (D, d)$ en $B' = (D', d')$ zodanig zijn dat $d' = d$, $D' \subseteq D$ en $\Phi(B, \mathcal{W}) \in D'$. Dan $\Phi(B', \mathcal{W}) = \Phi(B, \mathcal{W})$ voor alle $\mathcal{W} \in SR_N$. Een overeenkomst die als een redelijke overeenkomst wordt gezien en onder dezelfde stemregel in een kleinere haalbare verzameling nog steeds haalbaar is, blijft een redelijke overeenkomst.
6. **Invariantie m.b.t. positieve affine transformaties (IAT):** Voor alle $(B, \mathcal{W}) \in \mathcal{B} \times SR_N$, alle $\alpha \in \mathbb{R}_{++}^N$ en alle $\beta \in \mathbb{R}^N$,

$$\Phi(\alpha * B + \beta, \mathcal{W}) = \alpha * \Phi(B, \mathcal{W}) + \beta$$

waarbij $\alpha * B + \beta = (\alpha * D + \beta, \alpha * d + \beta)$ aanduidt $\alpha * x := (\alpha_1 x_1, \dots, \alpha_n x_n)$ en $\alpha * D + \beta := \{\alpha * x + \beta : x \in D\}$.

De weergave van de utiliteit van de spelers wordt bepaald door de keuze van een nulpunt en een schaalverdeling. Dit axioma houdt in dat bij een verandering van de weergave van de utiliteit op dezelfde wijze de utiliteitsvector van de redelijke overeenkomst zal moeten veranderen.

⁶Hierbij wil ik sectie 15.1 in herinnering brengen. In deze sectie staat in de paragraaf over de Shapley-waarde beschreven dat de waarde een antwoord is op de vraag wat de meest rationele manier is om de hoeveelheid utiliteit $v(N)$ over de spelers te verdelen. Volgend daarop staat in de sectie over de cruciale speler beschreven dat de SS-index gezien kan worden als het te verwachten aandeel in de hoeveelheid utiliteit. Anders gezegd, we hebben te maken met het probleem van de verdeling van de taart welke ook in Shapley's theorieën over TU-spellen aan de orde is geweest.

⁷Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.110-112.

7. **Dummy** (of nul speler (NP)): Voor alle $(B, \mathcal{W}) \in \mathcal{B} \times SR_N$, als $i \in N$ een dummy in \mathcal{W} is, dan $\Phi_i(B, \mathcal{W}) = d_i$. Aangezien de dummy speler geen invloed heeft op de uitkomst, zal de te verwachten utiliteit van de dummy speler gelijk gesteld worden aan de status quo.

Gegeven de axioma's kan gezocht worden naar een vectorwaarde $\Phi(B, \mathcal{W}) \in D$ die een redelijke overeenkomst weergeeft. Laruelle en Valenciano stellen dat de vectorwaarde, die aan alle axioma's voldoet, gelijk is aan $\text{Nash}^{\varphi(\mathcal{W})}(B)$, waarbij $\varphi : SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ de functie is die voldoet aan de voorwaarden van anonimiteit en dummy.⁸ Deze stelling zal in dit onderzoek als uitgangspunt genomen worden.

Stelling 18.2.2. De waarde $\Phi : \mathcal{B} \times SR_N \rightarrow \mathbb{R}^n$ voldoet aan de axioma's van Laruelle en Valenciano (zie stelling 18.2.1) dan en slechts dan als

$$\Phi(B, \mathcal{W}) = \text{Nash}^{\varphi(\mathcal{W})}(B) \quad (18.2.1)$$

voor een functie $\varphi : SR_N \rightarrow \mathbb{R}^n$ die aan de voorwaarden van anonimiteit en dummy voldoet.

$\text{Nash}(B)$ staat hierbij voor de oplossing van Nash voor het klassieke onderhandelingsprobleem B . Deze wordt gegeven door:

$$\text{Nash}(B) = \arg \max_{x \in D_d} \prod_{i \in N} (x_i - d_i) \quad (18.2.2)$$

waarbij x_i de utiliteit van speler i bij de overeenkomst is en d_i de utiliteit van speler i bij de status quo is. Verder is D_d de verzameling utiliteitsvectoren, waarbij de utiliteit groter of gelijk is aan de status quo: $D_d := \{x \in D : x \geq d\}$.

$\text{Nash}(B)$ geeft hiermee het maximum van het product van utiliteitswinst onder een overeenkomst weer.

Echter, $\text{Nash}(B)$ is de oplossing voor een *symmetrisch* onderhandelingsprobleem. Het is de oplossing voor een onderhandelingsprobleem, waarbij de regel van anonimiteit geldt. Bij een *assymetrisch* spel hebben de spelers verschillend gewicht en zijn ze dus niet langer anoniem. De Nash oplossing voor een assymetrisch spel wordt als volgt genoteerd:

$$\text{Nash}^{\omega}(B) = \arg \max_{x \in D_d} \prod_{i \in N} (x_i - d_i)^{\omega_i} \quad (18.2.3)$$

Hierbij is $\omega = (\omega_1, \dots, \omega_n)$ het gewicht dat de spelers hebben. De onderhandelingsomstandigheden kunnen voor sommige spelers gunstiger zijn dan voor andere spelers, waardoor zij meer gewicht hebben. Naar dit gewicht van de spelers wordt door de Britse wiskundige Binmore gerefereerd met *onderhandelingsmacht*. De assymetrische Nash onderhandelingsoplossing kan dan gezien worden als een afspiegeling van de *onderhandelingsmacht* van de spelers die bepaald wordt door de strategische voordelen die de spelers hebben onder de gegeven onderhandelingsomstandigheden.⁹

Een stemregel \mathcal{W} kan onderhandelingsomstandigheden veroorzaken waaronder sommige spelers meer macht hebben dan anderen. De functie $\varphi : SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ kan dan ook gezien worden als een machtsindex (zoals in definitie 14.3.2) dat voor een stemregel $\mathcal{W} \in SR_N$ een reële waarde aan de spelers $i \in N$ toekent.

De oplossing voor het onderhandelingsprobleem ($\text{Nash}^{\varphi(\mathcal{W})}(B)$), ofwel de te verwachten utiliteitsuitkomst, uit stelling 18.2.2 is dus de Nash onderhandelingsoplossing voor een *assymetrisch* onderhandelingsprobleem, waarbij de assymetrie wordt veroorzaakt door de stemregel $\mathcal{W} \in SR_N$.

De vraag is nu of de vectorfunctie $\varphi : SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ nog gespecificeerd kan worden.

⁸Zie stelling 18.2.1 en zie ook sectie 14.3 waarin de voorwaarde van anonimiteit wordt uitgelegd als: $\varphi(\mathcal{W}) = \varphi(\sigma(\mathcal{W}))$ voor een functie $\sigma : N \rightarrow N$ die de ordening van leden permuteert. De voorwaarde van dummy houdt in dat $\varphi_i(\mathcal{W}) = 0 \iff i$ een dummy is (een nulzetel heeft).

⁹K. Binmore (1998), *Game Theory and the Social Contract II, Just Playing*. Cambridge, MA, MIT Press, p. 78 in: Laruelle, A. en F. Valenciano [2008], p.113.

Welke machtsindex voldoet aan de voorwaarden voor de functie $\varphi(\mathcal{W})$? Daarmee zijn we terug bij de vraag naar de juiste machtsindex. Laruelle en Valenciano stellen dat de SS-index aan de voorwaarden voor de functie voldoet. Echter, ze merken op dat er andere machtsindices zijn, zoals de *Holler-Packel index*, die eveneens aan de voorwaarden van de vectorfunctie voldoen. Daarom voegen ze nog een axioma toe aan de axioma's uit stelling 18.2.1:

8. **Transfer (T)**: Voor alle stemregels $\mathcal{W}, \mathcal{W}' \in SR_N$ en alle $S \in M(\mathcal{W}) \cap M(\mathcal{W}')$ waarbij $S \neq N$ moet gelden:

$$\Phi(B, \mathcal{W}) - \Phi(B, \mathcal{W} \setminus S) = \Phi(B, \mathcal{W}') - \Phi(B, \mathcal{W}' \setminus S)$$

Dit houdt in dat het resultaat van het elimineren van een minimaal winnende coalitie uit de verzameling van winnende stemconfiguraties hetzelfde is voor alle stemregels.

Met dit axioma komen Laruelle en Valenciano op de volgende stelling:

Stelling 18.2.3. Er is een unieke functie $\Phi(B, \mathcal{W}) \in \mathbb{R}^N$ die voldoet aan efficiëntie (Eff), anonimiteit (An), onafhankelijkheid van irrelevante alternatieven (IIA), invariantie m.b.t. irrelevante alternatieven (IIA), dummy (NP) en transfer (T), en deze wordt gegeven door:

$$\Phi(B, \mathcal{W}) = \text{Nash}^{\Pi^{SS}(\mathcal{W})}(B) \quad (18.2.4)$$

Er moet echter opgemerkt worden dat het onduidelijk is waarom transfer (T) een voorwaarde zou moeten zijn voor een rationele onderhandelingsoplossing. Door de conditie aan de axioma's toe te voegen is de Shapley-Shubik index de enige machtsindex die aan $\varphi(\mathcal{W})$ voldoet. Er bestaat echter geen overtuigend argument voor de conditie. Net zo goed zou dus een ander axioma toegevoegd kunnen worden, wat wellicht de Penrose-Banzhaf index of een andere machtsindex als de 'enige juiste' zou aanwijzen.

Ondanks het gebrek aan overtuigingskracht zullen we net als Laruelle en Valenciano de SS-index als uitgangspunt nemen. Met formule 18.2.4 hebben we daarmee de uitkomst die de spelers redelijkerwijze kunnen verwachten in het assymetrische onderhandelingsprobleem (B, \mathcal{W}) . Ofwel, er is een oplossing gegeven voor de verdeling van de taart: het aandeel dat de spelers hebben in de totale hoeveelheid utiliteit. En in termen van de Britse wiskundige Binmore geeft $\Phi(B, \mathcal{W})$ een afspiegeling van de onderhandelingsmacht van de spelers, die bepaald wordt door de strategische voordelen die de spelers in de onderhandelingsomstandigheden hebben.

18.2.3 Simpel TU-spel

Het beschreven onderhandelingsprobleem (B, \mathcal{W}) in de vorige paragraaf correspondeert met een onderhandelingscommissie waarbij de stemregel de unanimiteitsregel is: $\mathcal{W} = \{N\}$. Immers, het gaat over de te verwachten utiliteit van de spelers bij een *algemene* overeenkomst; een overeenkomst waaraan *alle* spelers deelnemen.

Een aanpassing op het onderhandelingsprobleem is nodig om de stemregels te kunnen bekijken waarbij de hoeveelheid utiliteit in het spel ook over de spelers verdeeld wordt wanneer aan coalitie $S \in \mathcal{W}$ gevormd wordt.

Beschouw daartoe voor iedere coalitie $S \subseteq N$ de afbeelding $pr_S : \mathbb{R}^N \rightarrow \mathbb{R}^S$ waarbij $pr_S(x) := (x_i)_{i \in S}$ voor alle $x = (x_i)_{i \in N} \in \mathbb{R}^N$.

De verzameling utiliteitsvectoren voor een coalitie S schrijven we als $V_{(B, \mathcal{W})}(S) \subseteq \mathbb{R}^S$. Deze kunnen we nu definiëren als:

$$V_{(B, \mathcal{W})}(S) := \begin{cases} pr_S(\{x \in D : x^{N \setminus S} \geq d^{N \setminus S}\}) & \text{als } S \in \mathcal{W} \\ pr_S(\{x \in D : x \leq d\}) & \text{als } S \notin \mathcal{W} \end{cases} \quad (18.2.5)$$

Laat nu $\Lambda := (\Delta, 0)$ met $\Delta := \{x \in \mathbb{R}^N : \sum_{i \in N} x_i \leq 1\}$. Dit is het onderhandelingspel waarin

$$V_{(\Lambda, S)} := \begin{cases} pr_S(\{x \in D : x^{N \setminus S} \geq d^{N \setminus S} \text{ en } \sum_{i \in N} x_i \leq 1\}) & \text{als } S \in \mathcal{W} \\ 0 & \text{als } S \notin \mathcal{W} \end{cases} \quad (18.2.6)$$

De vectorfunctie $pr_S(x)$ geeft nu de hoeveelheid te verwachten utiliteit weer voor de spelers in coalitie S , waarbij $\sum_{i \in S} x_i \leq 1$. Daarnaast zien we dat de spelers in $N \setminus S$ met $N \setminus S \notin \mathcal{W}$ ten minste de *status quo* krijgen. Aangezien er met de status quo geen overeenkomst wordt gesloten, is deze utiliteit 0.

In sectie 15.1 hebben we gezien dat een stemprocedure beschouwd kan worden als een simpel TU-spel. Dat betekent dat $v(N) = 1$ de hoeveelheid te verdelen utiliteit over de spelers is en dat met stemregel \mathcal{W} geldt:

$$v_{\mathcal{W}}(S) = \begin{cases} 1 & \text{als } S \in \mathcal{W} \\ 0 & \text{als } S \notin \mathcal{W} \end{cases}$$

Wanneer we $V_{(\Lambda, S)}$ beschouwen als een TU-spel, dan zien we dat $V_{(\Lambda, S)}$ equivalent is aan het simpele TU-spel $v_{\mathcal{W}}(S)$. Λ stelt dus het onderhandelingsprobleem van een simpel TU-spel voor en $V(\Lambda, S)$ geeft antwoord op de vraag van het onderhandelingsprobleem: hoe kan de hoeveelheid utiliteit over de spelers in coalitie $S \in \mathcal{W}$ verdeeld worden?

Omdat we een stemprocedure voorstellen als een simpel TU-spel, beschouwen we nu de oplossing voor het onderhandelingsprobleem Λ .

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de oplossing voor het onderhandelingsprobleem (B, \mathcal{W}) gegeven wordt door formule 18.2.4. Dat wil zeggen dat de vectorfunctie $\Phi(B, \mathcal{W})$ de vraag van het onderhandelingsprobleem beantwoordt, namelijk: wat is een redelijke verdeling van de hoeveelheid utiliteit met een *algemene* overeenstemming. We beschouwen nu (Λ, \mathcal{W}) waarbij de vraag is wat een redelijke verdeling van de hoeveelheid utiliteit is gegeven het feit dat ook coalities $S \subset N$ met $S \in \mathcal{W}$ een overeenkomst geven.

De oplossing voor het onderhandelingsprobleem, dus het antwoord op een redelijke verdeling van de hoeveelheid utiliteit, kunnen we dan formuleren als:

$$\Phi(\Lambda, \mathcal{W}) = \text{Nash}^{\varphi(\mathcal{W})}(\Lambda) \quad (18.2.7)$$

Voor het onderhandelingsprobleem Λ kunnen we nu de volgende stelling, die nuttig zal zijn om de onderhandelingsoplossing te vereenvoudigen, bewijzen:

Stelling 18.2.4. In het asymmetrische onderhandelings spel Λ waarbij het gewicht $\omega = (\omega_1, \dots, \omega_n)$ aan de spelers $i \in N$ wordt toegekend, geldt:

$$\text{Nash}^{\omega}(\Lambda) = \bar{\omega}$$

waarbij

$$\bar{\omega} = \frac{\omega}{\sum_{i \in N} \omega_i}$$

Bewijs. We weten dat in het onderhandelings spel Λ geldt dat $d_i = 0$ voor alle $i \in N$. Daardoor zien we:

$$\text{Nash}^{\omega}(\Lambda) = \arg \max_{x \in D_d} \prod_{i \in N} (x_i - d_i)^{\omega_i} = \arg \max_{x \in D_d} \prod_{i \in N} x_i^{\omega_i}$$

Verder geldt in het onderhandelings spel Λ dat $\sum_{i \in N} x_i \leq 1$. Omdat we naar het maximum van $\prod_{i \in N} x_i^{\omega_i}$ zoeken, kijken we naar $\sum_{i \in N} x_i = 1$ en daarom kunnen we x_n schrijven als: $x_n = 1 - x_1 - \dots - x_{n-1}$.

Definieer nu de functie $f : \mathbb{R}^n \rightarrow \mathbb{R}$.

$$f(x_1, \dots, x_n) := x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_n^{\omega_n}$$

Door het maximum van f te berekenen, zullen we de oplossing voor $\text{Nash}^{\omega}(\Lambda)$ krijgen. Dit betekent dat we willen berekenen voor welke $x = (x_1, \dots, x_n)$ geldt dat $\nabla f = 0$.

Omdat $x_n = 1 - x_1 - \dots - x_{n-1}$ kunnen we f schrijven als:

$$f(x_1, \dots, x_n) = x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\omega_{n-1}} \cdot (1 - x_1 - \dots - x_{n-1})^{\omega_n}$$

We zien daarmee voor $1 \leq i \leq n-1$ dat:

$$\begin{aligned} \frac{\partial f}{\partial x_i} &= \omega_i (x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_i^{\omega_i-1} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\omega_{n-1}}) \cdot (1 - x_1 - \dots - x_{n-1})^{\omega_n} \\ &\quad - \omega_n (x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\omega_{n-1}}) \cdot (1 - x_1 - \dots - x_{n-1})^{\omega_n-1} \\ &= (x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\omega_{n-1}}) \cdot (1 - x_1 - \dots - x_{n-1})^{\omega_n} \left(\frac{\omega_i}{x_i} - \frac{\omega_n}{(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})} \right) \end{aligned}$$

Omdat $(x_1^{\omega_1} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\omega_{n-1}}) \cdot (1 - x_1 - \dots - x_{n-1})^{\omega_n} \neq 0$, moet nu gelden:

$$\frac{\omega_i}{x_i} - \frac{\omega_n}{(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})} = 0$$

We zien dus dat:

$$\nabla f = 0 \iff \frac{\omega_i}{x_i} = \frac{\omega_n}{(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})} \text{ voor } 1 \leq i \leq n-1$$

Ofwel:

$$x_i = \frac{\omega_i(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})}{\omega_n} \text{ voor } 1 \leq i \leq n-1$$

Aangezien $x_n = \frac{\omega_n}{\omega_n} x_n$, geldt:

$$x_i = \frac{\omega_i(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})}{\omega_n} \quad \forall i \in N \quad (18.2.8)$$

We bekijken nu x_n , vullen 18.2.8 in en zien:

$$\begin{aligned} x_n &= 1 - x_1 - \dots - x_{n-1} \\ &= 1 - \frac{x_n}{\omega_n} \left(\sum_{i=1}^{n-1} \omega_i \right) \\ &= \frac{\omega_n - x_n \cdot \sum_{i=1}^{n-1} \omega_i}{\omega_n} \end{aligned}$$

Dus:

$$\begin{aligned} x_n \omega_n &= \omega_n - x_n \sum_{i=1}^{n-1} \omega_i \\ \omega_n &= \frac{\omega_n}{x_n} - \sum_{i=1}^{n-1} \omega_i \\ \omega_n + \sum_{i=1}^{n-1} \omega_i &= \frac{\omega_n}{x_n} \end{aligned}$$

En daarmee zien we:

$$\sum_{i=1}^n \omega_i = \omega_n + \sum_{i=1}^{n-1} \omega_i = \frac{\omega_n}{x_n}$$

Terugkomend op 18.2.8 zien we voor alle $i \in N$:

$$\begin{aligned} \nabla f = 0 \iff x_i &= \omega_i \cdot \frac{(1 - x_1 - \dots - x_{n-1})}{\omega_n} \\ &= \omega_i \cdot \frac{x_n}{\omega_n} \\ &= \omega_i \cdot \frac{1}{\sum_{i=1}^n \omega_i} \end{aligned}$$

En dus geldt:

$$\text{Nash}^\omega(\Lambda) = (\omega_1, \dots, \omega_n) \cdot \frac{1}{\sum_{i=1}^n \omega_i} = \frac{\omega}{\sum_{i=1}^n \omega_i} = \bar{\omega}$$

■

Met stelling 18.2.4 zien we nu dat in het onderhandelings spel Λ voor de functie $\Phi : \mathcal{B} \times SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$ geldt:

$$\Phi(\Lambda, \mathcal{W}) = \text{Nash}^{\varphi(\mathcal{W})}(\Lambda) = \overline{\varphi(\mathcal{W})} \quad (18.2.9)$$

En dus:

$$\Phi(\Lambda, \mathcal{W}) = \text{Nash}^{\Pi^{SS}(\mathcal{W})}(\Lambda) = \pi^{SS}(\mathcal{W}) \quad (18.2.10)$$

Aangezien $\Pi^{SS} = \pi^{SS}$ (zie sectie 15.1), wordt de functie $\Phi : \mathcal{B} \times SR_N \rightarrow \mathbb{R}^N$, die de utiliteitswaarde van de spelers weergeeft als zij deelnemen aan een overeenkomst, gegeven door:

$$\Phi(\Lambda, \mathcal{W}) = \Pi^{SS} \quad (18.2.11)$$

Het aandeel in de totale utiliteit, of het taartstuk van iedere speler, kan dus met de Shapley-Shubik index berekend worden. Hiermee zien we dat de Shapley-Shubik zowel de oplossing voor het onderhandelingsprobleem als de onderhandelingsmacht van de spelers weergeeft. De Shapley-Shubik index heeft dus een dubbele rol. Dit verklaart dat de SS-index in het debat over P-Power en I-Power (zie sectie 16.1) niet enkel gezien kan worden als een speltheoretisch concept over de verdeling van een hoeveelheid utiliteit, maar ook een berekening van de macht over de stemuitslag is.

18.2.4 De Shapley-Shubik index

Concluderend, er is gezocht naar een oplossing voor het onderhandelingsprobleem. Dit onderhandelingsprobleem moet een antwoord geven op de hoeveelheid utiliteit dat de spelers redelijkerwijze kunnen verwachten als zij meedoen aan een overeenkomst. De Nash onderhandelingsoplossing is aangepast aan een assymetrische onderhandelings situatie en het onderhandelingsprobleem B is veranderd in een onderhandelingsprobleem Λ waarin ook coalities $S \subset N$ met $S \in \mathcal{W}$ voor een overeenkomst kunnen zorgen. De aangepaste onderhandelingsoplossing $\Phi(\Lambda, \mathcal{W}) = \Pi^{SS}$ geeft nu de utiliteitswaarde van de spelers wanneer deze deelnemen aan een overeenkomst. De utiliteitswaarde die de speler in het onderhandelings spel (Λ, \mathcal{W}) redelijkerwijze kan verwachten, kan ook wel gezien worden als de *onderhandelingsmacht* van de spelers gegeven de onderhandelingsomstandigheden die door stemregel \mathcal{W} bepaald worden.

Om in hoofdstuk 19 de machtsverhoudingen en de hoeveelheid utiliteit die de leden in de Europese Raad kunnen verwachten, te berekenen (wanneer we de commissie als een onderhandelingscommissie met ‘gewone’ leden beschouwen), zullen we dus de Shapley-Shubik index gebruiken.

Opgemerkt moet worden dat in dit hoofdstuk de onderhandelingscommissie als een coöperatief spel benaderd is. Laruelle en Valenciano breiden het model voor een coöperatief spel ook uit naar niet-coöperatieve spellen. Deze uitwerking zal echter achterwege gelaten worden, omdat deze niet van belang is voor de berekening in hoofdstuk 19. Immers, ook wanneer de onderhandelingscommissie als niet-coöperatief spel wordt benaderd, komen Laruelle en Valenciano tot de conclusie dat de machtsverhoudingen met de Shapley-Shubik index berekend kunnen worden. Daarom zullen we de Shapley-Shubik index gebruiken om in hoofdstuk 19 de machtsverhoudingen in de Europese Raad te berekenen wanneer we deze voorstellen als een onderhandelingscommissie.

18.3 Vertegenwoordigers in de onderhandelingen

De onderhandelingscommissie is nu beschouwd als een commissie met ‘gewone’ leden. Aangezien de Europese Raad ook gezien kan worden als een commissie van vertegenwoordigers zal in deze paragraaf uitgewerkt worden hoe de verhoudingen tussen de burgers in de onderhandelingscommissie berekend kunnen worden: worden zij gelijkwaardig gerepresenteerd in de onderhandelingen?

Waar in de *take-it-or-leave-it* commissie voorkeuren geen onderdeel waren van het model, spelen deze in de onderhandelingscommissie wel een rol. Sterker nog, zoals we in paragraaf 18.2.1 zagen, de voorkeur van de spelers is één van de twee elementen van het model. Omdat voorkeuren een rol spelen, heeft het geen zin om vanuit het egalitaire of utilitaire principe de stemprocedure te beoordelen. Immers, bij een toetsing vanuit de principes wordt er ofwel vanuit gegaan dat de voorkeuren van de spelers gelijk zijn of dat er een vaststaand voorkeuren profiel is. Aangezien de stemprocedure voor verschillende kwesties wordt gebruikt, waarbij de voorkeuren van de spelers variëren is het onzinnig om een gelijke voorkeuren of een vaststaand voorkeuren profiel te veronderstellen.

In het onderhandelingsmodel conflicteren het egalitaire perspectief en het utilitaire perspectief dan ook met elkaar. Zo ligt het egalitaire optimum in de onderhandelingscommissie op $\vec{x} \in D$ waarvoor de utiliteitswinst van de spelers gelijk is en deze maximaal is ten opzichte van de status quo d . Het utilitaire optimum ligt daarentegen op het punt $\vec{x} \in D$ waarvoor de som van de utiliteitswinst van de spelers maximaal is: $\arg \max_{x \in D_d} \sum_{i \in N} (x_i - d_i)$. De Nash onderhandelingsoplossing wordt gezien als een compromis tussen het egalitaire en het utilitaire perspectief en geeft daarmee de hoeveelheid utiliteit weer die de spelers gegeven de voorkeuren kunnen verwachten.

Wanneer we de onderhandelingscommissie als een commissie van vertegenwoordigers beschouwen, is het op het niveau van de gerepresenteerden eveneens de vraag of de stemprocedure ‘eerlijk’ is. Een gelijke hoeveelheid utiliteit van de gerepresenteerden of het maximaliseren van de utiliteit zou wederom geen recht doen aan de variërende voorkeuren in het model. Het is de vraag wanneer de stemprocedure ‘neutraal’ is voor de onderhandelingscommissie en dus ‘eerlijk’ is gegeven het onderhandelings spel en de voorkeuren. Laruelle en Valenciano stellen dat een stemregel ‘eerlijk’ of ‘neutraal’ is „*if any individual of any group is indifferent between bargaining directly with the other people in M (assuming such ‘mass bargaining’ were possible and yielded the M -person Nash bargaining solution), and leaving bargaining in the hands of a representative picked arbitrarily from the group.*”¹⁰ Hierbij wordt dezelfde notatie als in paragraaf 17.3.1 gebruikt: $M = \cup_{i \in N} M_i$ is de vereniging van de groepen M_i waarvan de commissieleden $i \in N$ de vertegenwoordigers zijn. Met \mathcal{M} zullen we de partitie $\mathcal{M} = \{M_1, \dots, M_n\}$ aanduiden.

Laat $B = (D, d)$ het m -personen onderhandelings spel zijn met de Von Neumann en Morgenstern (vNM) voorkeuren (zie paragraaf 18.2.1) van de m gerepresenteerden.

We introduceren de notie van \mathcal{M} -symmetrie.

Stelling 18.3.1. Een onderhandelings spel $B = (D, d)$ is \mathcal{M} -symmetrisch als voor een permutatie $\pi : M \rightarrow M$ waarbij $\pi(M_i) = M_i$ voor alle $i \in N$ geldt:

- (i) $\pi d = d$
- (ii) $\forall x \in D \pi x \in D$

Dit betekent dat voor alle $i \in N$ en alle $k, l \in M_i$ geldt: $d_k = d_l$. De utiliteitswaarde bij de status quo is dus hetzelfde voor de burgers die door dezelfde vertegenwoordiger gerepresenteerd worden.

Nu de Nash onderhandelingsoplossing als een compromis tussen het egalitaire en utilitaire perspectief wordt beschouwd, voldoet een \mathcal{M} -symmetrisch onderhandelings spel $B = (D, d)$ aan:

$$\text{Nash}_k(B) = \text{Nash}_l(B) \quad \forall k, l \in M_i \text{ en } i \in N$$

De optimale uitkomst voor het m -personen \mathcal{M} -symmetrische onderhandelingsprobleem is daarmee:

$$\text{Nash}(B) = \arg \max_{x \in D_d} \prod_{l \in M} (x_l - d_l)$$

Dit is dus de utiliteitswaarde die de burgers kunnen verwachten als zij zich niet laten vertegenwoordigen maar zelf onderhandelen.

¹⁰Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.130.

Laat nu $B^N = (D^N, d^N)$ het N -personen onderhandelingsprobleem aanduiden. B^N is dus het onderhandelingsprobleem van de vertegenwoordigers in de commissie. Daarbij geldt:

$$D^N := \{(x_1, \dots, x_n) \in \mathbb{R}^N : (x_1^1, \dots, x_1^{m_1}, \dots, x_n^1, \dots, x_n^{m_n}) \in D\}$$

$$d^N := \{(d_1, \dots, d_n) \in \mathbb{R}^N : \forall i \in N, \forall k \in M_i \quad d_i = d_k\}$$

Een onderhandelings spel is nu ‘neutraal’ als voor alle $i \in N$ en alle $k \in M_i$ geldt:

$$\text{Nash}_k(B) = \arg_k \max_{x \in D_d} \prod_{l \in M} (x_l - d_l)$$

$$= \arg_i \max_{x \in D_{d^N}} \prod_{j \in N} (x_j - d_j)^{m_j} = \text{Nash}_i^{\bar{m}}(B^N)$$

waarbij $\bar{m} = (m_1, \dots, m_n)$.

Immers, wanneer het onderhandelings spel aan deze voorwaarde voldoet, is de utiliteitswaarde voor de burgers hetzelfde wanneer ze zelf onderhandelen als wanneer ze zich laten vertegenwoordigen in de onderhandelingen.

Dit betekent dat de onderhandelingsmacht van de vertegenwoordiger proportioneel moet zijn aan de grootte van de groep: $\text{Nash}_i(B^N) = (x_k - d_k)^{m_i}$ voor $k \in M_i$. Alleen dan leveren de onderhandelingen voor de gerepresenteerden dezelfde uitkomst op zowel wanneer ze direct onderhandelen ($\text{Nash}_k(B)$) als wanneer de vertegenwoordiger onderhandelt $\text{Nash}_i(B^N)$.

Een N -stemregel is dus ‘neutraal’ als deze onderhandelingsmacht aan de commissieleden toekent die proportioneel is aan het aantal inwoners. Dat wil zeggen dat voor alle $i, j \in N$ geldt:

$$\frac{\varphi_i(\mathcal{W})}{m_i} = \frac{\varphi_j(\mathcal{W})}{m_j}$$

Wanneer we dit op formule 18.2.10 toepassen, kunnen we concluderen dat een stemprocedure ‘neutraal’ of ‘eerlijk’ is als:

$$\frac{\pi_i^{SS}(\mathcal{W})}{m_i} = \text{Nash}^{\frac{\pi_i^{SS}(\mathcal{W})}{m_i}}(\Lambda) = \text{Nash}^{\frac{\pi_j^{SS}(\mathcal{W})}{m_j}}(\Lambda) = \frac{\pi_j^{SS}(\mathcal{W})}{m_j} \quad \forall i, j \in N$$

Deze gelijkheid zal in hoofdstuk 19 gebruikt worden om de stemprocedure in de Europese Raad te beoordelen.

Hoofdstuk 19

Machtsverhoudingen in de Europese Raad

Met de uitwerking van de theorie over machtsindices, kan in dit hoofdstuk de hoofdvraag worden beantwoord: *wat zijn de machtsverhoudingen in de Europese Raad?*

Daartoe zal allereerst de stemregel in de Europese Raad worden beschouwd. Vervolgens zal de Europese Raad volgens de twee modellen van Laruelle en Valenciano (de *take-it-or-leave-it* commissie en de *bargaining* commissie) worden geanalyseerd. Er zal naar de Raad worden gekeken als ‘gewone’ commissie én als commissie van vertegenwoordigers.

19.1 De stemregel in de Raad

In 80% van de gevallen stemt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid. In de andere gevallen wordt er met eenparigheid van stemmen of gewone meerderheid gestemd.¹ De stemregel van gekwalificeerde meerderheid is als volgt in artikel 16, lid 3 en 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) beschreven:

3. *Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.*

4. *Met ingang van 1 november 2014 wordt onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen verstaan ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie.*

Een blokkerende minderheid moet ten minste uit vier leden van de Raad bestaan; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid van stemmen geacht te zijn verkregen.

Wanneer het besluit niet „op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid” wordt genomen, wordt onder gekwalificeerde meerderheid 72% van de leden in plaats van 55% verstaan.² Daarnaast is het mogelijk dat niet alle leden van de Raad aan de stemming meedoen, dan is de ‘ja’-stem van 55% van de *deelnemende* leden en 65% van de bevolking van de *deelnemende* staten vereist en is voor een besluit dat niet op voorstel van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid wordt genomen 72% van de stemmen van de *deelnemende* leden vereist, „die *deelnemende* lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van alle deelnemende staten.”³

¹Europese Raad [2014a]

²Zie artikel 238, lid 2, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De hoge vertegenwoordiger die in dit lid genoemd wordt is één van de vice-voorzitters van de Europese Commissie en sinds november 2014 wordt deze positie bekleed door de Italiaanse politica Federica Mogherini. Europa-Nu [2016b].

³Zie artikel 238, lid 3, VWEU.

We zullen in dit hoofdstuk naar de meest gebruikte regel van gekwalificeerde meerderheid kijken: de regel dat 55% van de leden, die ten minste vijftien in aantal zijn en ten minste 65% van de bevolking vertegenwoordigen, ‘ja’ moeten stemmen voor het passeren van het voorstel. Het eerste criterium van deze regel (de 55% leden) kan ook wel het *landencriterium* genoemd worden en het tweede criterium (de 65% vertegenwoordigde bevolking) kan als het *bevolkingscriterium* aangeduid worden.⁴

In artikel 16, lid 4, VEU is voor deze stemregel vastgelegd dat de blokkerende minderheid uit ten minste vier leden van de Raad moet bestaan. „Omdat drie grote lidstaten samen al meer dan 35% van de EU-bevolking uitmaken en dus alle voorstellen zouden kunnen blokkeren,” is dit extra vereiste vastgelegd.⁵ „Dit verzacht enigszins het effect van de verhoging van de bevolkingsdrempel naar 65%. Immers er zijn diverse combinaties van grote lidstaten denkbaar die gedrieën, op basis van het bevolkingscriterium, een blokkerende minderheid van 35% kunnen vormen. Zij zullen echter altijd een vierde lidstaat moeten vinden teneinde besluitvorming daadwerkelijk te kunnen blokkeren.”⁶

Als niet alle leden van de Raad stemmen moet de blokkerende minderheid uit ten minste 3 leden bestaan.⁷ We zullen echter in dit hoofdstuk ervan uitgaan dat *alle* leden deelnemen aan de stemming. Aangezien de Europese Raad uit 28 leden bestaat, zien we dan dat een ‘ja’-stem van 55% van de leden betekent dat 15.4 \simeq 15 leden vóór stemmen. Aan de extra voorwaarde bij het landencriterium dat de ‘ja’-stemmende leden ten minste 15 in aantal moeten zijn, is dus automatisch voldaan.

Verder geldt bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad „onthouding als een stem tegen. Onthouding is niet hetzelfde als niet aan de stemming deelnemen. Elk lid kan zich te allen tijde van stemming onthouden.”⁸ Zoals in sectie 14.2 beschreven, richt dit onderzoek zich echter op *dichotome stemprocedures*, wat betekent dat alleen vóór of tegen gestemd kan worden.

In sectie 14.2 is de stemregel van gekwalificeerde meerderheid beschreven als: $\mathcal{W}^{qM} = \{S : \frac{s}{n} > q\}$ met $\frac{1}{2} \leq q < 1$. Hierbij duidt s op het aantal ‘ja’-stemmers, n op het totaal aantal leden in de commissie en q op het quotum dat gehaald moet worden. Bij de stemregel in de Europese Raad die we onderzoeken, bestaan er twee quota: het quotum van het landencriterium en het quotum van het bevolkingscriterium. De stemregel wordt daarom een regel van *dubbele gekwalificeerde meerderheid* genoemd.⁹ De stemregel van de Europese Raad, die we zullen bekijken, kan als volgt worden weergegeven:

$$\mathcal{W}_N^{\text{ER}} = \left\{ S \subseteq N : \left(\sum_{i \in S} m_i \geq 0.65m \text{ en } s \geq 15 \text{ (of } \frac{s}{n} \geq 0,55) \right) \right\} \quad (19.1.1)$$

19.2 De Raad als *take-it-or-leave-it* commissie

De Europese Raad vergadert meestal totdat consensus is bereikt.¹⁰ De Raad past daarom beter in het model van een onderhandelingscommissie dan in het *take-it-or-leave-it* model. Daar er steeds meer landen bij de Europese Unie aansluiten, kan het echter moeilijk worden om over ieder voorstel te onderhandelen en zal een stemming zoals in het *take-it-or-leave-it* model wellicht vaker gebruikt worden.¹¹

We kunnen de Europese Raad binnen het *take-it-or-leave-it* model als commissie met ‘gewone’ leden beschouwen én als commissie met vertegenwoordigers. In paragraaf

⁴Het inwoneraantal van de lidstaten, wat van belang is voor het bevolkingscriterium, is terug te vinden in bijlage A.

⁵Ministerie van Buitenlandse Zaken [2014].

⁶Europa-Nu [2004]

⁷Zie artikel 238, lid 3, sub a, VWEU en Ministerie van Buitenlandse Zaken [2014].

⁸Europese Raad [2014a]

⁹Europese Raad [2014a]

¹⁰Zie paragraaf 4.1.2 waarin de quote aangehaald wordt van Luuk van Middelaar dat de ministers meestal doorvergadering tot consensus bereikt is, zodat alle leden een verhaal hebben dat thuis verkoopbaar is. De quote van Van Middelaar is van toepassing op de verschillende minister raden die op deelterreinen besluiten vormen. Echter, het geldt eveneens voor de Europese Raad van regeringsleiders dat meestal niet tot stemming wordt overgegaan totdat alle leden zich erin kunnen vinden.

¹¹Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.142.

17.3.3 is aangetoond dat de stemregel in het take-it-or-leave-it model geen invloed heeft op een gelijke verdeling van de utiliteit over de burgers. Op basis van de stemregel kan daarom geen conclusie worden getrokken over een gelijke representatie in de Europese Raad binnen dit model.

Wel heeft de stemregel invloed op de machtsverhoudingen in de Raad wanneer we deze als een commissie met ‘gewone’ leden beschouwen. Succes is in de take-it-or-leave-it commissie de eigenschap die we willen berekenen.¹² We zijn dus geïnteresseerd in de kansen $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*)$, $\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*)$ en $\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*)$, die staan voor respectievelijk succes, conditioneel positief succes en conditioneel negatief succes. In de volgende paragraaf (19.2.1) zal de kans op succes van de Europese lidstaten worden bekeken. In paragraaf 19.2.2 zal op de conditionele kansen op succes worden ingegaan.

19.2.1 Succes

De kans op succes van de 28 Europese lidstaten onder de stemregel ($\mathcal{W}_{28}^{\text{ER}}, p^*$) is in bijlage B weergegeven. Deze is berekend door eerst de PB-index te bepalen en vervolgens met formule (iv) van stelling 17.2.2 de kans op succes te berekenen. De kans op succes $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*)$ is altijd groter of gelijk aan 50%.¹³ We zien dat Duitsland de grootste en Malta de kleinste kans op succes heeft. Het verschil tussen de waarden is betrekkelijk gering. Alle landen hebben een kans op succes die tussen de 50 – 65% ligt.

In bijlage C staat de kans op succes weergegeven voor de Europese Raad bestaande uit 25 leden. In 2004 toen de stemregel werd vastgesteld, bestond de Raad nog uit 25 leden. In 2007 zijn Bulgarije en Roemenië erbij gekomen en in 2013 is Kroatië toegetreden. Wanneer we de kansen op succes uit bijlage B en bijlage C vergelijken, valt op dat er een groter verschil in kans op succes bestaat met meer leden. De kans op succes ligt voor de 28 leden tussen 50% en 65%, terwijl de waarden voor 25 leden tussen de 50% en 60% liggen. De verklaring hiervoor is wellicht dat Duitsland met de drie nieuwe lidstaten meer mogelijkheden voor winnende coalities heeft gekregen, waardoor de kans op succes voor Duitsland is toegenomen. Aangezien met name Kroatië en Bulgarije geen hele grote lidstaten zijn, zijn er voor de kleinste lidstaat Malta minder mogelijkheden voor winnende coalities bijgekomen. Hierdoor is de kans op succes voor Malta minder toegenomen dan voor Duitsland.

19.2.2 De integratie en de soevereiniteitsindex

De waarde voor conditioneel positief succes ($\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*)$) wordt ook wel de *integratie index* genoemd. Hoe meer een land vóór verdere integratie is, hoe belangrijker het een hoge waarde voor conditioneel positief succes zal vinden. Positief succes zorgt immers voor verdere integratie; er is meer kans op het passeren van voorstellen gegeven de ‘ja’ stem en dus is er meer kans op Europese besluitvorming gegeven de ‘ja’-stem.

De waarde voor conditioneel negatief succes ($\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*)$) wordt de *soevereiniteits-index* genoemd. Negatief succes benadrukt de autonomie van de lidstaten en is niet integratie bevorderend. Met een grotere kans op negatief succes wordt benadrukt dat een lidstaat die een besluit wil voorkomen ook ervoor kan zorgen dat het niet gebeurt.¹⁴

De soevereiniteitsindex en de integratieindex zijn tegengesteld aan elkaar: een hogere soevereiniteitsindex betekent een lagere integratie index en andersom. De indices tellen

¹²Zie sectie 17.1 voor de eigenschappen van de take-it-or-leave-it commissie en de uitleg waarom succes de eigenschap is waarin we geïnteresseerd zijn.

¹³Aangezien volgens formule (iv) van stelling 17.2.2 $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) = \frac{1}{2} + \frac{1}{2}\Phi_i(\mathcal{W}, p^*)$ en $\Phi_i(\mathcal{W}, p^*) \geq 0$ moet voor iedere stemregel \mathcal{W} gelden dat $\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) \geq \frac{1}{2}$.

¹⁴Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.145,148.

op tot 1:

$$\begin{aligned}\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p) + \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p) &= \frac{1}{\gamma_i(p)} \sum_{S:i \in S \in \mathcal{W}} p(S) + \frac{1}{(1-\gamma_i)} \sum_{T:i \notin T \notin \mathcal{W}} p(T) \\ &= \frac{1}{\gamma_i(p)} \cdot \gamma_i(p) \sum_{S:S \in \mathcal{W}} p(S) + \frac{1}{(1-\gamma_i)} \cdot (1-\gamma_i) \sum_{T:T \notin \mathcal{W}} p(T) \\ &= \sum_{S:S \in \mathcal{W}} p(S) + \sum_{T:T \notin \mathcal{W}} p(T) = 1\end{aligned}$$

Er geldt dus:

$$\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p) = 1 - \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p) \quad (19.2.1)$$

Aangezien we de kansen *a priori* beschouwen, geldt dat $\gamma_i(p^*) = \frac{1}{2}$. Daarmee zien we:

$$\begin{aligned}\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*) &= \frac{1}{\gamma_i(p^*)} \Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*) = 2 \cdot \Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*) \\ \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*) &= \frac{1}{(1-\gamma_i(p^*))} \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*) = 2 \cdot \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*)\end{aligned}$$

En dus geldt de volgende relatie tussen de indices en de kans op succes:

$$\Omega_i(\mathcal{W}, p^*) = \Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*) + \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*) = \frac{1}{2} \Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*) + \frac{1}{2} \Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*)$$

In bijlage C zijn de soevereiniteitsindex en de integratie index weergegeven voor de Europese Raad met 25 leden.¹⁵ We zien dat de soevereiniteitsindices van de lidstaten veel groter zijn dan de integratieindices ($\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}, p^*) > \Omega_i^{i+}(\mathcal{W}, p^*)$). De soevereiniteitsindices liggen allemaal boven de 90% en de integratie indices onder de 20%.¹⁶

Laruelle en Valenciano laten zien dat tot 2003, toen de Europese Conventie de zogenaamde ‘Conventie regel’ introduceerde, de soevereiniteitsindex steeds bij iedere stemregel is toegenomen. Met de stemregel uit het Verdrag van Nice (2001) waren de waarden het hoogst. Onder deze regel hadden Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië een soevereiniteitsindex van 99%. Dat is bijna een veto recht.¹⁷

Met de Conventie regel uit 2003 en de daaropvolgende regel (de huidige regel ($\mathcal{W}_N^{\text{ER}}, p^*$), die ook wel de *constitutie regel* wordt genoemd) is het verschil tussen de indices nog steeds groot, maar iets kleiner geworden. Dit komt overeen met de context waarin de huidige regel, de *constitutie regel*, tot stand is gekomen. De *constitutie regel* komt uit artikel I-25 van het Verdrag tot vaststelling van de Europese Grondwet (EGw).¹⁸ Het vaststellen van de Europese Grondwet was een poging een hechter verbond tussen de Europese lidstaten te creëren. Doordat de Nederlandse en Franse bevolking de Europese Grondwet niet hebben goedgekeurd, is deze er echter nooit gekomen. Met het Verdrag van Lissabon in 2007 zijn veel van de artikelen (zoals de huidige stemregel), weliswaar zonder constitutionele terminologie, alsnog in de Europese Verdragen opgenomen. Een stemregel met een iets hogere integratie index dan de voorgaande regels is slechts één van de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon die tot verdere integratie hebben moeten leiden. Zo leg ik in paragraaf 9.2.1 uit dat het vastleggen van de Europese waarden met het Verdrag van Lissabon het *communautaire karakter* van de Europese Unie versterkt.¹⁹

Ook al is met de huidige stemregel de integratie index iets toegenomen ten opzichte van voorgaande stemregels, er kan geconcludeerd worden dat de huidige stemregel voorname-lijk de soevereiniteit van de lidstaten waarborgt.

¹⁵Voor de berekening van de positieve en negatieve conditionele kans op succes is een algoritme nodig die deze kansen gegeven de 2^N stemconfiguraties berekent. Omdat het buiten het kader van dit onderzoek reikt om een algoritme te maken, zullen we de resultaten van Laruelle en Valenciano (Laruelle, A. en F. Valenciano [2008]) gebruiken. Zij hebben de conditionele kansen berekend voor ($\mathcal{W}_N^{\text{ER}}, p^*$) met $N = 25$. We zullen dus niet de conditionele kansen voor 28 leden berekenen.

¹⁶Door de afronding van de waardes tellen de soevereiniteitsindex en integratie index van sommige lidstaten niet precies op tot 1.

¹⁷Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.149.

¹⁸Laruelle, A. en F. Valenciano, 2008, p.140.

¹⁹Met het communautaire karakter wordt op een vergemeenschappelijking gedoeld door het opleggen van bepaalde belangen aan een gemeenschappelijk organisatie. Zie voor meer hierover paragraaf 9.2.1.

19.3 De Raad als *bargaining* commissie

De politieke praktijk van de Europese Raad komt meer overeen met een onderhandelingscommissie dan met een take-it-or-leave-it commissie. In de onderhandelingscommissie is de vraag hoeveel utiliteit de leden kunnen verwachten als ze meedoen aan een overeenkomst. De te verwachten utiliteitsuitkomst van de spelers weerspiegelt de onderhandelingsmacht die de spelers onder de stemregel hebben.

We gebruiken formule 18.2.10:

$$\Phi(\Lambda, \mathcal{W}_N^{\text{ER}}) = \text{Nash}^{\Pi^{SS}(\mathcal{W}_N^{\text{ER}})}(\Lambda) = \pi^{SS}(\mathcal{W}_N^{\text{ER}})$$

Dit betekent dat de onderhandelingsmacht evenals de utiliteitsuitkomst met de Shapley-Shubik index berekend wordt.

In bijlage D zien we dat de onderhandelingsmacht, wat voor Λ dus ook wel de te verwachten utiliteitsuitkomst is, uiteenloopt van 1% tot 16%. Duitsland heeft daarbij wederom de meeste onderhandelingsmacht en Malta de minste. Aangezien een gelijkere verdeling van de utiliteit over de leden ook meteen een minder hoge utiliteitswinst zou betekenen, kan de Nash onderhandelingsoplossing gezien worden als een middenweg. Het is namelijk een middenweg tussen de voorwaarden van het egalitaire en het utilitaire perspectief (zie sectie 18.3).²⁰

Wanneer we de Europese Raad als een commissie van vertegenwoordigers beschouwen, is het de vraag of de stemregel $\mathcal{W}_N^{\text{ER}}$ ‘eerlijk’ is tegenover de burgers van de lidstaten. Zoals in sectie 18.3 beschreven, voldoet een eerlijke stemregel aan:

$$\frac{\pi_i^{SS}(\mathcal{W})}{m_i} = \frac{\pi_j^{SS}(\mathcal{W})}{m_j} \quad \forall i, j \in N$$

Uit bijlage D kan geconcludeerd worden dat $\mathcal{W}_{25}^{\text{ER}}$ geen ‘eerlijke’ stemregel is. De burgers uit kleine lidstaten worden relatief bevoordeeld ten opzicht van de burgers uit grote lidstaten. Dit betekent dat Duitsland weliswaar de meeste onderhandelingsmacht heeft, maar dat dit in verhouding tot het aantal inwoners dat Duitsland heeft minder is dan de hoeveelheid onderhandelingsmacht die de kleinere lidstaten in verhouding tot het aantal inwoners hebben. De burgers uit kleine en gemiddelde lidstaten worden dus overgerepresenteerd.

Opgemerkt moet worden dat de enige assymetrie, waaruit het verschil in onderhandelingsmacht in dit model voortkomt, de verschillende inwoneraantallen van de lidstaten zijn. Waarschijnlijk hebben grotere lidstaten ook andere mogelijkheden om hun onderhandelingsmacht te vergroten. Daardoor zullen in werkelijkheid de ratios van onderhandelingsmacht ten opzichte van het inwoneraantal minder verschillen dan in bijlage D naar voren komt.

²⁰In bijlage D kijken we wederom naar de stemregel voor de Raad toen het uit 25 leden bestond. We gebruiken de resultaten van Laruelle en Valenciano (Laruelle, A. en F. Valenciano [2008]). Dit omdat er geen algoritme voor handen is om de Shapley-Shubik index te berekenen voor een stemregel met *dubbele* gekwalificeerde meerderheid en het maken van zo’n algoritme buiten het kader van dit onderzoek reikt.

Hoofdstuk 20

Conclusie

In dit deel is onderzocht wat de machtsverhoudingen in de Europese Raad zijn. Omdat machtsverhoudingen berekend kunnen worden met machtsindices is allereerst een definitie van een machtsindex gegeven. Een machtsindex kent voor een stemregel \mathcal{W} een reële waarde toe aan de commissieleden. Ook is op twee klassieke machtsindices ingegaan: de Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf index.

Vervolgens is de vraag gesteld wat de ‘juiste’ machtsindex is. Iedere machtsindex verstaat onder ‘macht’ een andere eigenschap. Terwijl de Shapley-Shubik index en de Penrose-Banzhaf index beide kijken naar de beslissende rol die een commissielid in de stemprocedure speelt, verstaat de SS-index onder een beslissende rol het aantal *pivots* dat een commissielid heeft en de PB-index kijkt naar het aantal *swings* dat een commissielid heeft.

Daar het debat over I-Power en P-Power geen antwoord geeft op de vraag of de SS-index dan wel de PB-index de ‘juiste’ machtsindex is en ook het debat over het concept ‘macht’ niet kan aangeven welke eigenschap we precies willen berekenen, is vervolgens gekeken naar twee modellen. Deze modellen (de take-it-or-leave-it commissie en de onderhandelingscommissie) zijn een ideale weergave van de werkelijkheid en stellen ons daardoor in staat te verhelderen welke eigenschap we willen berekenen.

In beide modellen bleek de eigenschap die we willen berekenen niet de beslissende rol te zijn, welke we in eerste instantie als ‘macht’ hebben aangeduid. Zo bleek in de take-it-or-leave-it commissie ‘succes’ de eigenschap te zijn die voor de leden van belang is en in het onderhandelingsmodel bleek de hoeveelheid te verwachten utiliteit, die van belang is voor de commissieleden, overeen te komen met de onderhandelingsmacht van de leden.

Tot slot hebben we de modellen toegepast op de Europese Raad. Aangezien de Raad zich kenmerkt door haar dubbelrol van enerzijds een commissie met ‘gewone’ leden en anderzijds een commissie van vertegenwoordigers, is de Raad op beide wijzen beschouwd.

Wanneer we de Raad als commissie met ‘gewone’ leden beschouwen, zien we in het take-it-or-leave-it model dat Duitsland de meeste en Malta de minste kans op succes heeft. Daarnaast wordt duidelijk dat de balans doorslaat naar de soeveriniteitsindex in plaats van naar de integratie index.¹

In het onderhandelingsmodel komt Duitsland eveneens als machtigste naar voren met de meeste onderhandelingsmacht en heeft Malta wederom de minste macht. De kanttekeningen bij de resultaten leiden tot de conclusie dat de machtsverschillen beperkt zijn en dat een gelijkere verdeling van macht wellicht niet wenselijk is omdat daardoor alle leden minder macht zullen hebben.

Beschouwen we de Raad als commissie van vertegenwoordigers, dan kan afgevraagd worden of de burgers een gelijke utiliteitswinst hebben gegeven de stemregel. In het take-it-or-leave-it model blijkt de stemregel geen invloed te hebben op een (on)gelijke

¹De soeveriniteitsindex is de conditionele negatieve kans op succes. Dit houdt de kans in dat een voorstel niet doorgaat als je het niet wil. De integratie index daarentegen is de conditionele positieve kans op succes, wat de kans weergeeft op het passeren van een voorstel gegeven de ‘ja’-stem.

verdeling van de utiliteit over de burgers en blijkt de stemregel enkel de *hoeveelheid* utiliteit te kunnen beïnvloeden. In het onderhandelingsmodel daarentegen komt naar voren dat de burgers van kleine en gemiddelde lidstaten meer utiliteitswinst hebben onder de stemregel dan burgers van grote lidstaten. Dit betekent dat de burgers van kleine lidstaten in de Europese Raad onder de stemregel over-gerepresenteerd worden. Daarbij moet opgemerkt worden dat de verschillen in utiliteitswinst in werkelijkheid waarschijnlijk minder zullen zijn dan in de berekening naar voren komt, omdat grote lidstaten mogelijkheden hebben om hun onderhandelingsmacht te vergroten, welke niet in het model zijn meegenomen.

Voor vervolg onderzoek kan het interessant zijn om verschillende stemregels te vergelijken. Zo hebben Laruelle en Valenciano uit een vergelijking van de stemregels van de Europese Raad tussen 1958 en 2005 kunnen opmaken dat de nadruk op de soevereiniteitsindex (de conditionele negatieve kans op succes) tot 2003 is toegenomen.

Daarnaast kan het interessant zijn om niet alleen de stemregels te vergelijken, maar ook dezelfde stemregel voor een verschillend leden aantal te beschouwen. Zo is in dit onderzoek kort aangestipt dat de kans op succes van Duitsland bij meer leden een grotere toename kent dan de kans op succes van de kleinste lidstaat Malta. Een vraag, die in combinatie met deel II opkomt, is wat er met de machtsverhoudingen zal gebeuren wanneer een groot land als Turkije toetreedt tot de Europese Unie. Zal onder dezelfde stemregel de macht van Duitsland wederom meer toenemen dan de macht van de kleine lidstaten? Daarnaast kan in het kader van de Brexit de vraag gesteld worden naar de verandering in machtsverhoudingen als het Verenigd Koninkrijk uittreedt. Er wordt vaak gezegd dat het Verenigd Koninkrijk zorgt voor een machtsbalans tussen Frankrijk en Duitsland, komt dit ook in de berekening van de machtsverhoudingen onder de stemregel naar voren?

Tot slot, zal het voor vervolg onderzoek een nuttige exercitie zijn om algoritmes te maken waarmee verschillende machtsindices berekend kunnen worden voor een stemregel met *dubbel* gewogen meerderheid. Voor de Penrose-Banzhaf index en Coleman-index is op internet een rekenmachine te vinden die gebruik maakt van een algoritme voor zo'n stemregel. Van de andere machtsindices, zoals de Shapley-Shubik index, bestaan er daarentegen enkel rekenmachines waarbij maar één quatum ingevoerd kan worden en dus niet naar dubbel gewogen meerderheid gekeken kan worden.

Kortom, de Europese Raad is een bijzondere commissie vanwege haar dubbele machtsverhoudingen, ook wel: de dubbele representatie van de commissieleden. Al is Angela Merkel² het machtigste commissielid, haar burgers worden onder de stemregel het minst vertegenwoordigd. Door de dubbelrol van de regeringsleiders kan uit de evaluatie van de stemregel geen eenduidige conclusie getrokken worden: heeft Duitsland nu het meest of het minst voordeel bij de stemregel?

²Angela Merkel is sinds 2005 bondskanselier van Duitsland en is vanwege die positie commissielid in de Europese Raad.

Deel IV

Slot

Hoofdstuk 21

De daad bij het woord

*Quo usque tandem abutere... patientia nostra?*¹
Cicero

Een slotwoord mag niet ontbreken aan het einde van mijn zoektocht naar de legitimiteit en representatie van de Europese Unie. In dit slotwoord wordt door mij niet nogmaals antwoord gegeven op de vragen die bij elk deel gesteld worden noch ga ik mij bezinnen op een gedegen en verantwoorde conclusie met betrekking tot de queeste van legitimiteit en representatie van de Europese Unie. Daarvoor verwijs ik eenieder naar het afsluitende hoofdstuk van elk deel.

Op deze plek schrijf ik wat mij uiteindelijk het meest door het hoofd blijft spelen nu ik aan het laatste stukje van mijn afstudeeronderzoek(en) ben toegekomen.

Mooie woorden, maar hoe voegen we nu het woord bij de daad? Hoe geven we vorm aan het publieke debat zodat we ons kunnen verenigen in de bestaande diversiteit? Hoe waarborgen we vervolgens de waarden die we allen delen? En hoe zorgen we ervoor dat de Zweed, Fin, Fransman, Pool, Griek, Duitser of Nederlander zich vertegenwoordigd ziet?

Mooie woorden, in de loop der jaren door belangrijke vertegenwoordigers van de EU uitgesproken, welke door hun herhaling de machteloosheid zo indringend laten zien.

Mooie woorden, maar hoe kunnen wij ons verenigen, als burgers van Europa en als leiders van Europa, in de eenheid van de Europese Unie. Een Unie welke niet alleen gevormd is op basis van het welbegrepen eigenbelang en pragmatische oplossingen.

Mooie woorden, enkel bedoeld als lijmiddel om de scheuren in de Unie te dichten? Een spel van sussen dat gespeeld wordt door gebruik te maken van materiële lokmiddelen (subsidies) of dreigementen (doemscenario's).

Mooie woorden over Brussel dichter bij de burger, terwijl de burger ziet dat de nationale regering, de vertegenwoordiger van de burger, telkens meer aan macht inboet zonder dat iets anders ervoor in de plaats komt.

Mooie woorden, maar hoe kan in een pluriforme samenleving, niet alleen gescheiden door landsgrenzen maar ook door taalgrenzen en historie, het publiek debat gevoerd worden over de wijze waarop wij als Unie willen samenleven. Hoe kan de bruger aangesproken worden als onderdaan van de nationale staat én als onderdaan van Europa?

Mooie woorden, en tegelijkertijd de gedachte dat de geschiedenis van integratie sluipenderwijs plaatsvindt, waardoor mooie woorden de leegheid verhullen.

En dan *mijn mooie woorden*, wat kan ik ermee. Allereerst moet ik bekennen dat ik

¹Hoe lang zul je ons geduld nog op de proef stellen?

het vanuit mijn stand (hoog opgeleid, internationale oriëntatie en politieke voorkeur) enigszins verplicht ben om pro Europa te zijn. Ik zou niet willen suggereren dat ik dat nu niet (meer) ben, maar deze zoektocht en de kennis die ik daarmee verworven heb, heeft mij (nog) niet opgeleverd dat ik mij door Europa meer gerepresenteerd voel.

Wel is Europa mij aan het hart gegaan, heeft het debat over dit complexe instituut mijn interesse gewekt en zou ik in de toekomst filosofisch willen overdenken, juridisch willen toetsen en wiskundig willen berekenen welke praktische uitwerking aan de legitimiteit en representatie van de EU gegeven kan worden.

En dan *mijn mooie woorden*, wat kunnen anderen ermee. Misschien kunnen inzichten uit mijn onderzoek gebruikt worden om ruimte te creëren. Ruimte welke geboden wordt door de machtsverhoudingen niet simpelweg af te doen als ongelijke vertegenwoordiging. Ruimte welke geboden wordt door de politieke besluitvorming te begrijpen en de pogingen in te zien om de identiteit niet te verloochenen. Ruimte welke geboden wordt door het gevecht over Europa, niet op Europees niveau maar op het niveau van de burger, te zien als politiek-in-wording. Daar versimpeling soms ook verheldering kan geven, zal ik het anders zeggen: door het debat tussen voor- en tegenstanders van Europa niet weg te zetten als gevecht tussen nationaal populistten en een corrupte elite.

Hoofdstuk 22

Bijlagen

22.1 Bijlage A: Inwoneraantal Europese lidstaten

Land	# inwoners $\times 1000$ (m_i) ¹
Duitsland (<i>Ge</i>)	80.854
Frankrijk (<i>Fr</i>)	66.554
Verenigd Koninkrijk (<i>UK</i>)	64.368
Italië (<i>It</i>)	61.855
Spanje (<i>Sp</i>)	48.146
Polen (<i>Pl</i>)	38.562
Roemenië (<i>Ro</i>)	21.666
Nederland (<i>Ne</i>)	16.948
België (<i>Be</i>)	11.324
Portugal (<i>Pr</i>)	10.825
Griekenland (<i>Gr</i>)	10.776
Tsjechië (<i>Cz</i>)	10.645
Hongarije (<i>Hu</i>)	9.898
Zweden (<i>Sw</i>)	9.802
Oostenrijk (<i>Au</i>)	8.666
Bulgarije (<i>Bg</i>)	7.187
Denemarken (<i>De</i>)	5.632
Finland (<i>Fi</i>)	5.477
Slowakije (<i>Sk</i>)	5.445
Ierland (<i>Ir</i>)	4.892
Kroatië (<i>Hr</i>)	4.465
Litouwen (<i>Li</i>)	2.884
Letland (<i>Lv</i>)	1.987
Slovenië (<i>Sl</i>)	1.983
Estland (<i>Ee</i>)	1.265
Cyprus (<i>Cy</i>)	1.189
Luxemburg (<i>Lu</i>)	570
Malta (<i>Ma</i>)	414

¹Het totaal aantal inwoners van de Europese Unie is: 514.280.000 inwoners. De gegevens komen van Europa-Nu [2016a].

22.2 Bijlage B: Succes in de Raad

Land	$\Pi_i^{PB}(\mathcal{W}_{28}^{ER}, p^*)$ ²	$\Omega_i(\mathcal{W}_{28}^{ER}, p^*)$ ³
Duitsland (<i>Ge</i>)	0,26787	0,63394
Frankrijk (<i>Fr</i>)	0,22340	0,61170
Verenigd Koninkrijk (<i>UK</i>)	0,21720	0,60860
Italië (<i>It</i>)	0,21023	0,60512
Spanje (<i>Sp</i>)	0,17603	0,58802
Polen (<i>Pl</i>)	0,14981	0,57491
Roemenië (<i>Ro</i>)	0,10794	0,55397
Nederland (<i>Ne</i>)	0,09731	0,54866
België (<i>Be</i>)	0,08577	0,54289
Portugal (<i>Pr</i>)	0,08424	0,54212
Griekenland (<i>Gr</i>)	0,08308	0,54154
Tsjechië (<i>Cz</i>)	0,08297	0,54149
Hongarije (<i>Hu</i>)	0,08266	0,54133
Zweden (<i>Sw</i>)	0,08093	0,54047
Oostenrijk (<i>Au</i>)	0,08070	0,54035
Bulgarije (<i>Bg</i>)	0,07805	0,53903
Denemarken (<i>De</i>)	0,07462	0,53731
Finland (<i>Fi</i>)	0,07063	0,53532
Slowakije (<i>Sk</i>)	0,07056	0,53528
Ierland (<i>Ir</i>)	0,06927	0,53464
Kroatië (<i>Hr</i>)	0,06827	0,53414
Litouwen (<i>Li</i>)	0,06459	0,53230
Letland (<i>Lv</i>)	0,06248	0,53124
Slovenië (<i>Sl</i>)	0,06061	0,53031
Estland (<i>Ee</i>)	0,06079	0,53040
Cyprus (<i>Cy</i>)	0,06061	0,53031
Luxemburg (<i>Lu</i>)	0,05916	0,52958
Malta (<i>Ma</i>)	0,05880	0,52940

²Voor deze berekening is de PB index calculator gebruikt, die met het algoritme *ipnice* de machtsindex berekent (<http://homepages.warwick.ac.uk/~ecaae/ipnice.html>). Dit is een machtsindex rekenmachine voor een dubbele stemregel: zowel het landencriterium als het inwonercriterium kan worden ingevoerd. Bij het landencriterium heeft het de optie om de landen verschillend gewicht toe te kennen. De rekenmachine is ontwikkeld om de Penrose-Banzhaf en de Coleman machtsindex te berekenen voor de Raad van Ministers van de Europese Unie. We hebben deze rekenmachine voor de Europese Raad gebruikt. Daarbij hebben we alle landen gewicht 1 toegekend en het quorum op 15 gesteld. Verder is het inwoneraantal als proportie van het geheel ingevoerd met quorum 0,65.

³Het succes is berekend door in formule (iv) van ?? de PB-index voor de beslissende rol in te vullen.

22.3 Bijlage C: Integratie en Soevereiniteitsindex

Land	$\Omega_i^{i+}(\mathcal{W}_{25}^{\text{ER}}, p^*)$	$\Omega_i^{i-}(\mathcal{W}_{25}^{\text{ER}}, p^*)$ ⁴	$\Omega_i(\mathcal{W}_{25}^{\text{ER}}, p^*)$ ⁵
Duitsland (<i>Ge</i>)	0,180	0,978	0,579
Verenigd Koninkrijk (<i>UK</i>)	0,159	0,957	0,558
Frankrijk (<i>Fr</i>)	0,159	0,956	0,558
Italië (<i>It</i>)	0,158	0,956	0,557
Spanje (<i>Sp</i>)	0,144	0,942	0,543
Polen (<i>Pl</i>)	0,144	0,941	0,543
Nederland (<i>Ne</i>)	0,129	0,927	0,528
België (<i>Be</i>)	0,126	0,924	0,525
Portugal (<i>Pr</i>)	0,126	0,924	0,525
Griekenland (<i>Gr</i>)	0,126	0,924	0,525
Tsjechië (<i>Cz</i>)	0,126	0,924	0,525
Hongarije (<i>Hu</i>)	0,126	0,924	0,525
Zweden (<i>Sw</i>)	0,125	0,923	0,524
Oostenrijk (<i>Au</i>)	0,125	0,922	0,524
Denemarken (<i>De</i>)	0,123	0,921	0,522
Finland (<i>Fi</i>)	0,123	0,921	0,522
Slowakije (<i>Sk</i>)	0,123	0,921	0,522
Ierland (<i>Ir</i>)	0,122	0,920	0,521
Litouwen (<i>Li</i>)	0,122	0,920	0,521
Letland (<i>Lv</i>)	0,121	0,919	0,520
Slovenië (<i>Sl</i>)	0,121	0,919	0,520
Estland (<i>Ee</i>)	0,121	0,918	0,519
Cyprus (<i>Cy</i>)	0,120	0,918	0,519
Luxemburg (<i>Lu</i>)	0,120	0,918	0,519
Malta (<i>Ma</i>)	0,120	0,918	0,519

⁴Roemenië, Bulgarije en Kroatië komen niet in de tabel voor. Dit zijn de landen die als laatste zijn toegetreden tot de Europese Unie.

⁵Merk op dat het Verenigd Koninkrijk in deze tabel meer kans op succes heeft dan Frankrijk, terwijl dit voor dezelfde stemregel andersom was met 28 lidstaten (zie de vorige tabel). Wellicht dat bij de berekening van Laruelle en Valenciano in 2004 het Verenigd Koninkrijk meer inwoners had dan Frankrijk, waardoor de kans op succes van het Verenigd Koninkrijk groter was.

22.4 Bijlage D: De Shapley-Shubik index en de ratio voor gerepresenteerden

Land	$\pi_i^{SS}(\mathcal{W}_{25}^{ER}, p^*)$	$[\pi_i^{SS}(\mathcal{W}_{25}^{ER})/m_i] \cdot 10^9$
Duitsland (<i>Ge</i>)	0,157	1,9
Verenigd Koninkrijk (<i>UK</i>)	0,104	1,7
Frankrijk (<i>Fr</i>)	0,103	1,7
Italië (<i>It</i>)	0,100	1,7
Spanje (<i>Sp</i>)	0,072	1,7
Polen (<i>Pl</i>)	0,067	1,7
Nederland (<i>Ne</i>)	0,035	2,1
Griekenland (<i>Gr</i>)	0,027	2,5
België (<i>Be</i>)	0,027	2,6
Portugal (<i>Pr</i>)	0,026	2,6
Tsjechië (<i>Cz</i>)	0,027	2,6
Hongarije (<i>Hu</i>)	0,026	2,6
Zweden (<i>Sw</i>)	0,025	2,8
Oostenrijk (<i>Au</i>)	0,023	2,9
Denemarken (<i>De</i>)	0,020	3,7
Finland (<i>Fi</i>)	0,020	3,7
Slowakije (<i>Sk</i>)	0,020	3,7
Ierland (<i>Ir</i>)	0,018	4,5
Litouwen (<i>Li</i>)	0,017	5,0
Letland (<i>Lv</i>)	0,016	6,7
Slovenië (<i>Sl</i>)	0,015	7,6
Estland (<i>Ee</i>)	0,014	11,0
Cyprus (<i>Cy</i>)	0,013	18,0
Luxemburg (<i>Lu</i>)	0,013	29,0
Malta (<i>Ma</i>)	0,013	33,0

Hoofdstuk 23

Bibliografie

23.1 Deel 1: De filosofische overdenking

23.1.1 Boeken & Artikelen

- Anderson, B. (2004). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso London.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge University Press.
- Beetham, D. (2013). *The legitimation of power*. Palgrave Macmillan.
- De Jong, W. (2010). De passage naar het liberalisme: Luuk van Middelaar en de stichting van Europa. *Krisis: Tijdschrift voor Actuele Filosofie* (1), 140–144.
- De Witte, F. (2015). *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A. (2012). *The concept of law*. OUP Oxford.
- Koenis, S. (1997). *Het verlangen naar gemeenschap: over moraal en politiek in Nederland na de verzuiling*. Van Genneep Amsterdam.
- Koenis, S. (2008). *Het verlangen naar cultuur: Nederland en het einde van geloof in een moderne politiek*. Van Genneep Amsterdam.
- Okoye, A. (2009). Theorising corporate social responsibility as an essentially contested concept: is a definition necessary? *Journal of Business Ethics* 89(4), 613–627.
- Orr, R. (1973). The time motif in Machiavelli. In M. Fleisher (Ed.), *Machiavelli and the Nature of Political Thought*, pp. 185–208. Croom Helm LTD.
- Pocock, J. G. A. (2009). *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton University Press.
- Riemen, R. (2015). *De terugkeer van Europa: haar tranen, daden en dromen*. 70. Tilbrug: Nexus Instituut.
- Rooduijn, M. et al (2013). *A populist zeitgeist? The impact of populism on parties, media and the public in Western Europe*. Faculty FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Rosanvallon, P. (2006). The Transformation of Democracy and the Future of Europe. In *Democracy Past and Future*, pp. 147–157. New York: Columbia University Press.
- Thomas, C. (2013). The Concept of Legitimacy and International Law.
- Van Gunsteren, Herman R. en Andeweg, R. (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burger en politiek*. Aramith Haarlem.

- Van Middelaar, L. (2009). *De passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*. Historische Uitgeverij Deventer.
- Van Middelaar, Luuk en Van Parijs, P. (2015). *Na de strom: hoe we de democratie in Europa kunnen redden*. Lannoo Meulenhoff - België.
- Waldron, J. (2002). Is the rule of law an essentially contested concept (in Florida)? *Law and Philosophy* 21(2), 137–164.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Europa in Nederland*. Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2007). *Identificatie met Nederland*. Amsterdam University Press.

23.1.2 Anders

- Boot, A. W. (2015). ...de euro werkt zoals de splijtzwam van Europa. *NRC Handelsblad*. 15 juli.
- Christiano, T. (2012, 01). Authority. <http://plato.stanford.edu/entries/authority/>. Bekeken 01-04-2016.
- De Wijk, R. (2015). Eindeloze EU-toppen versterken slechts het crisisgevoel. *Trouw*. 30 oktober.
- Europese Commissie (2015). Robert Schuman: De architect van het Europese integratieproject. http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_nl.pdf. Bekeken 21-05-2016.
- Human (2013, 06). Het filosofisch kwintet: Identiteit en Europa. <http://www.human.nl/het-filosofisch-kwintet/2013.html>.
- Huin, Jan en T. Koelé (2015). Tweespalt in Europa krijgt guur karakter. *De Volkskrant*. 4 september.
- Juncker, J.-C. (2015, 09). The State of the Union 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm. Bekeken 20-05-2016.
- Ketelaar, T. (2016). Nu moet hij de Britten nog overtuigen. *NRC Handelsblad*. 20 februari.
- NOS (2015, 09). Vluchtelingencrisis: exodus in Hongarije, politieke impasse in EU. <http://nos.nl/artikel/2056013-vluchtelingencrisis-exodus-in-hongarije-politieke-impasse-in-eu.html>. Bekeken 20-05-2016.
- Peeperkorn, M. (2016). Veel plannen, nauwelijks uitvoering: Harde strijd in eu om door te pakken met migratieoplossing. *De Volkskrant*. 18 februari.
- Peter, F. (2010, 04). Political Legitimacy. <http://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/>. Bekeken 01-04-2016.
- PrincetonPIIRS (2013, 11). Europe out of the crisis. <https://www.youtube.com/watch?v=sH65r-Yq0wQ>. Bekeken 01-02-2016.
- Prodi, R. (2015, 10). The State of the Union 2001. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-64_en.htm. Bekeken 20-05-2016.
- Van den Berg, J. (2016, 02). Half werk of voldongen feiten? http://www.parlement.com/id/vk18ec211ujc/half_werk_of_voldongen_feiten. Bekeken 21-05-2016.

23.2 Deel 2: De juridische toetsing

23.2.1 Boeken & Artikelen

- Barents, R. en L.J. Brinkhorst (2012). *Grondlijnen van Europees recht* (14 ed.). Kluwer Deventer.
- Blanke, H.-J. en S. Mangiameli (2013). *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer Science & Business Media.
- Emmert, F. en S. Petrovic (2013). The Past, Present, and Future of EU Enlargement. *Fordham Int'l LJ* 37, 1349.
- Europese Commissie (2015). De Europese Unie in het kort: Uitbreiding. http://europa.eu/pol/index_nl.htm.
- Jones, E. en A. Menon (2012). *The Oxford Handbook of the European Union*. OUP Oxford.
- Kochenov, D. (2008). *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Volume 59. Kluwer Law International.
- Kok, W. (2003, 04). Uitbreiding van de Europese Unie: wat is bereikt en wat is nu nodig? http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_nl.pdf. Rapport aan de Europese Commissie.
- Schimmelfennig, F. (2009). Entrapped again: The way to EU membership negotiations with Turkey. *International Politics* 46(4), 413–431.
- Tatham, A. F. (2009). *Enlargement of the European Union*, Volume 4. Kluwer law international.
- Turhan, E. (2012). *The European Council Decisions Related to Turkey's Accession to the EU: interests versus norms*. Nomos Duitsland.
- Van der Vleuten, A. en H. Binnema (2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie: instellingen, besluitvorming en beleid* (1 ed.). Coutinho.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam University Press.

23.2.2 Wetgeving en Beleidsdocumenten

- Commission of the European Communities (2004, 10). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession. http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Downloads/PDF/muzakerelerinin_baslamasi_icin_tavsiye_raporu.pdf.
- Europese Commissie (2014, 10). Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2014-15. *COM*. 700.
- Europese Commissie (2015a, 11). EU Enlargement Strategy. *COM*. 611.
- Europese Commissie (2015b, 11). Turkey 2015 Report. http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/File/Docs/20151110_report_turkey.pdf. bekeken 15-06-2016.
- Europese Commissie (2016, 04). First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. *COM*. 231.
- Europese Gemeenschap (1967, 13 juli). Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

- Europese Raad (1972, 12). Aanvullend Protocol - Financieel Protocol - Associatie Overeenkomst. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:21970A1123\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:21970A1123(01)&from=EN). L 293.
- Europese Raad (1973, 12). Association Agreement. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf. C113 (16).
- Europese Raad (2005, 09). Aanvullend Protocol Associatie Overeenkomst. http://www.mfa.gr/images/docs/kypriako/ankara_agreement_protocole.pdf. L 254.
- Europese Unie (2008, 05). Partnership for the Accession of Turkey. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae40111>. Bekeken 02-06-2016.
- Europese Unie (2012a, 10). Geconsolideerde versie Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
- Europese Unie (2012b, 10). Geconsolideerde versies VEU en VWEU.
- Europese Unie (2014, 03). Ipa ii: het instrument van de eu voor pretoetredingssteun 2014-2020. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=URISERV:2603_2&qid=1463375165580&from=NL.

23.2.3 Jurisprudentie

- Hof van Justitie van de Europese Unie (1978, 22 november). Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkhlkost eG. ECLI:EU:C:1978:206.

23.2.4 Anders

- Enlargement Archives (2016). Enlargement Process: Negotiations. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/index_en.htm. Bekeken 15-06-2016.
- European Union Delegation Ankara (2016). Delegation of the European Union to Turkey. <http://www.avrupa.info.tr/en.html>. Bekeken 22-05-2016.
- Europese Commissie (2016a). Enlargement: EU-Turkey Relations. http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm. Bekeken 02-06-2016.
- Europese Commissie (2016b, 04). Trade: Turkey. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>. Bekeken 29-05-2016.
- Eur-lex (2016a). Deepening and widening. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/deepening_european_integration.html. Bekeken 20-05-2016.
- Eur-lex (2016b). Toetreding tot de Europese Unie- Het toetredingsproces. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114536&from=NL>. Bekeken 20-05-2016.
- Europa-Nu (2016a). Criteria van Kopenhagen. http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen. Bekeken 08-06-2016.
- Europa-Nu (2016b). PHARE. <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dotymriyw/phare>. Bekeken 15-5-2016.
- Europa-Nu (2016c). Procedure schending rechtsstaat door EU lidstaten. https://europa-nu.nl/id/vjhzlnx4pbzc/procedure_schending_rechtsstaat_door_eu. Bekeken 16-05-2016.
- Europese Commissie (2003, 03). Commissie wil partnerschap voor toetreding Turkije actualiseren en pretoetredingssteun fors verhogen. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-439_nl.htm. Bekeken 02-06-2016.

- Europese Commissie (2015a, 10). Commission Statement: EU framework for democracy, rule of law and fundamental rights. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4402_en.htm. Bekeken 16-05-2016.
- Europese Commissie (2015b, 10). Conditions for Membership. http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm. Bekeken 15-05-2016.
- Europese Commissie (2016a, 03). Effective Justice: Rule of Law. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/rule-of-law/index_en.htm. Bekeken 16-05-2016.
- Europese Commissie (2016b, 03). EU-Turkey Agreement: Questions and Answers. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm. bekeken 04-06-2016.
- Europese Commissie (2016c, 01). European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm. Bekeken 22-05-2016.
- Europese Raad (2016, 03). Eu-Turkey Statement. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. bekeken 04-06-2016.
- Financieel Dagblad Correspondent (25 mei 2016). Brussel geeft Poolse regering meer tijd in conflict over rechtsstaat. *Het Financieele Dagblad*.
- Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs (2005, 07). No:123 - Press Statement Regarding the Additional Protocol to Extend the Ankara Agreement to All EU Members (Unofficial Translation). <http://www.mfa.gov.tr/default.en.mfa>. Bekeken 03-06-2016.

23.3 Deel 3: De wiskundige berekening

23.3.1 Boeken & Artikelen

- Beisbart, C. (2014). Voting Power and Probability. In *Voting Power and Procedures*, pp. 97–116. Springer.
- Braham, M. (2013). Causation and the measurement of power. In *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, pp. 63–69. Springer.
- Carter, I. (2013). Social power and negative freedom. In *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, pp. 27–62. Springer.
- Diskin, A. en M. Koppel (2014). The Measurement of Voting Power as a Special Case of the Measurement of Political Power. In *Voting Power and Procedures*, pp. 33–40. Springer.
- Holler, M. J. en H. Nurmi (2013). Reflections on power, voting, and voting power. In *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, pp. 1–24. Springer Berlijn-Heidelberg.
- Holler, M. J. en H. Nurmi (2014). Aspects of power overlooked by power indices. In *Voting Power and Procedures*, pp. 205–219. Springer.
- Laruelle, A. en F. Valenciano (2001). Shapley-Shubik and Banzhaf indices revisited. *Mathematics of operations research* 26(1), 89–104.
- Laruelle, A. en F. Valenciano (2008). *Voting and collective decision-making: bargaining and power*. Cambridge University Press.
- Laruelle, A. en F. Valenciano (2013). Voting and Power. In *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, pp. 137–149. Springer Berlijn - Heidelberg.
- Steele, D. (2013, 1). Power distribution in the european union. Master's thesis, University of Richmond, UR Scholarship Repository. Honors Theses, Paper 9.

- Turnovec, F., J. W. Mercik en M. Mazurkiewicz (2008). Power Indices Methodology: Decisiveness, Pivots, and Swings. In *Power, Freedom, and Voting*, pp. 23–37. Springer.
- Van den Brink, R. en F. Steffen (2014). On the Measurement of Success and Satisfaction. In *Voting Power and Procedures*, pp. 41–64. Springer.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr Siebeck.

23.3.2 Anders

- Europa-Nu (2004). Artikel I-25: Definitie van gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad en in de Raad. http://www.europa-nu.nl/id/vgt8md6sx9yt/artikel_i_25_definitie_van. Bekeken 24-05-2016.
- Europa-Nu (2016a). EU-lidstaten gesorteerd op aantal inwoners. https://www.europa-nu.nl/id/vhc6ksyiqqzz/eu_lidstaten_gesorteerd_op_aantal. Bekeken 01-06-2016.
- Europa-Nu (2016b). Hoge vertegenwoordiger van de unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (vicevoorzitter) (hv). https://www.europa-nu.nl/id/vh7dow0j4pzo/hoge_vertegenwoordiger_van_de_unie_voor. Bekeken 11-06-2016.
- Europese Raad (2014a). Raad van de Europese Unie: Gekwalificeerde Meerderheid. <http://www.consilium.europa.eu/nl/council-eu/voting-system/qualified-majority/>. Bekeken 24-05-2016.
- Europese Raad (2014b). Raad van de Europese Unie: Stemsysteem. <http://www.consilium.europa.eu/nl/council-eu/voting-system/>. Bekeken 24-05-2016.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). Stemprocedures binnen de Raad. <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/besluitvormingsprocedures/stemprocedures-binnen-de-raad>. Bekeken 11-06-2016.