UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

The European Parliament's quest for representative autonomy: An internal perspective

Buitenweg, K.M.

Publication date
2016

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Buitenweg, K. M. (2016). *The European Parliament's quest for representative autonomy: An internal perspective*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:12 Nov 2026

Samenvatting

Deel I. Vertegenwoordiging en Autonomie: Het Raamwerk

Hoofdstuk 1. Wat Bepaalt de Vertegenwoordigende Status van een Parlement?

Op 30 juni 2009 werd het Europees Parlement door het Duitse Federale Constitutionele Hof beoordeeld als een vertegenwoordiging van *nationale bevolkingen*. Deze kwalificatie, gegeven in het zogenoemde *Lissabon-arrest*, vormt de directe aanleiding tot dit proefschrift. Het Hof baseert zijn oordeel uitsluitend op het kiessysteem voor het Europees Parlement waarin stemmen verschillend worden gewogen, afhankelijk van het land waarin ze zijn uitgebracht. Het Hof kent daarbij geen betekenisvolle waarde toe aan Artikel 14(2) TEU dat stelt dat het Europees Parlement *Unieburgers* vertegenwoordigt noch aan het feit dat leden van het Europees Parlement zich na verkiezing organiseren in Europese politieke fracties om hun vertegenwoordigende functie uit te oefenen. Het is weinig bevredigend dat deze regels terzijde worden geschoven aangezien zij een juridische basis en geldigheid hebben, en daarmee per definitie gezaghebbend zijn. In dit proefschrift beoog ik inzicht te geven in hoe en waarom soms tegengestelde bepalingen zijn ontstaan die samen de vertegenwoordigende status van het Europees Parlement definiëren. De focus van mijn onderzoek ligt op het amenderen van zijn vertegenwoordigende status door het Parlement zelf. Het Parlement draagt zo bij aan constitutionele verandering, terwijl het daartoe niet in alle gevallen bevoegd is en terwijl veelal gedacht wordt dat constitutionele verandering uitsluitend een zaak van de lidstaten is.

Mijn onderzoeksvraag luidde: hoe heeft het Europees Parlement de vrijheid verworven om zijn electoraat en zichzelf te definiëren; en hoe moet deze vrijheid begrepen worden in termen van vertegenwoordiging? Langs deze weg geef ik ook een antwoord op de vraag wie het Europees Parlement nu eigenlijk – in formele zin – vertegenwoordigt.

Hoofdstuk 2. Het Concept van Vertegenwoordigende Autonomie

Dit hoofdstuk bevat het theoretisch kader van mijn proefschrift. Ik breng in kaart welke bepalingen bijdragen aan de formele vertegenwoordigende status van een parlement, en wie – in een vertegenwoordigende democratie – gerechtigd zou moeten zijn om deze vast te stellen. Het bestaan van een *norm* over de betrokkenheid van een parlement bij deze regels zou de rol kunnen verklaren die het Europees Parlement op zich neemt bij het amenderen van zijn vertegenwoordigende status en de mate van acceptatie daarvan door andere instellingen.

De laatste jaren is nieuw inzicht ontstaan in het concept van politieke vertegenwoordiging en het electoraat. Degenen die worden vertegenwoordigd zijn lang beschouwd als een objectief te definiëren groep. Beter is echter om de definitie van het electoraat, van dat wat het bindt en van de sub-groepen waarin het kan worden onderverdeeld, te beschouwen als *claims*. Een claim is *kunstmatig*, per definitie *imperfect*, en onderhevig aan *verandering*. Burgers zijn *object* van *vertegenwoordigende*

claims, maar ze beoordelen deze ook. Als zij zich onvoldoende herkennen in een vertegenwoordigende claim zal een vertegenwoordiger deze waarschijnlijk aanpassen of anders het risico lopen niet ge- of herkozen te worden. Politieke vertegenwoordiging is dus, zoals Michael Saward stelt, een dynamisch en interactief proces waarin vertegenwoordigende claims worden gemaakt, afgewezen, aangepast en erkend. Deze nieuwe benadering van politieke vertegenwoordiging is belangrijk voor het bestuderen van politicologische processen over het *handelen* van vertegenwoordigers. Maar zoals ik in dit proefschrift laat zien, het raakt ook de *formele* vertegenwoordiging. Het biedt een nieuw perspectief op hoe de vertegenwoordigende status van een parlement moet worden bepaald.

Vaak wordt gedacht dat de definitie van wie een parlement vertegenwoordigt lineair voortvloeit uit wat daarover geschreven staat in de kieswet en de grondwet. In die laatste wordt vaak de eenheid van een bevolking benadrukt, terwijl in een kieswet vaak wordt gekozen voor het benadrukken van verschillen tussen (groepen) burgers op grond van politieke overtuigingen en/of geografische afkomst. We zien nu dat het vormen van dergelijke regionale of politieke electoraten eigenlijk verloopt via *claims*, die dus ook veranderd kunnen worden. Er hadden ook andere scheidslijnen kunnen worden getrokken, bijvoorbeeld op basis van religie of sekse, waardoor het electoraat anders werd gedefinieerd. Het nieuwe perspectief laat bovendien zien dat de vertegenwoordigende status van een parlement door meer dan alleen de bovenstaande regels wordt bepaald. Want bijvoorbeeld ook immuniteits- en salarisbepalingen en zelfs het interne reglement van een parlement bevatten claims over wie de gekozen leden vertegenwoordigen (zie hoofdstuk 5-7). Doordat deze veelheid aan bepalingen niet op hetzelfde moment en niet altijd door dezelfde actoren worden vastgesteld, kunnen regels tegengestelde claims bevatten. Dat is geen reden om sommige bepalingen te negeren bij het definiëren van een parlement. Het bevestigt slechts het dynamische karakter van vertegenwoordiging.

Of burgers de claims ervaren als passend en legitiem is belangrijk voor het functioneren van een parlement, maar valt buiten het bereik van dit proefschrift. Ik hanteer een intern perspectief en analyseer alleen het *construeren* van claims door het Europees Parlement.

Claims kunnen voortvloeien uit een bestaande situatie maar ze kunnen ook de samenleving herdefiniëren. Wanneer ze erkenning krijgen door het electoraat kunnen ze zelfs de identiteit daarvan veranderen. Claims hebben een *scheppende kracht*. Dit roept de vraag op wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor het vaststellen van 'claim-bevattende' bepalingen. Hoewel de precieze mate van autonomie daarin afhankelijk is van de constitutionele setting, is duidelijk dat een parlement hierin altijd een grote rol toekomt. Deze noodzaak komt allereerst voort uit het vrije mandaat van de leden. Het is intrinsiek aan het vrije mandaat dat vertegenwoordigers hun eigen electoraat definiëren; hun eigen vertegenwoordigende claims maken. Formele regels kunnen deze claim ondersteunen, maar ook ondermijnen. Ze hebben daarmee dus een impact op de praktische vertegenwoordiging. Parlementaire betrokkenheid is ook belangrijk om te voorkomen dat de balans tussen de machten wordt verstoord. Een misplaatste formele claim kan de legitimiteit van het parlement ondermijnen en ertoe leiden dat andere machten, zoals de executieve, aan macht winnen ten koste van het gekozen vertegenwoordiging.

De vrijheid van een parlement om zelf vorm te geven aan wie het vertegenwoordigt, en op welke wijze, noem ik *vertegenwoordigende autonomie*. Parlementaire vertegenwoordigende autonomie behelst het stelselmatig nemen van beslissingen, op basis van eigen preferenties, ter amendering of bevestiging van zijn vertegenwoordigende status. De relevantie van deze norm voor de ontwikkeling van het Europees Parlement maak ik duidelijk in de hoofdstukken vier tot zeven.

Hoofdstuk 3. Het Europees Parlement – Vermogen, Bevoegdheden en Structuur

In dit hoofdstuk wordt het Europees Parlement geïntroduceerd. Het laat zien hoe het Europees Parlement de afgelopen jaren budgettaire, wetgevende en controlerende bevoegdheden heeft gekregen *en* bevochten, in een permanente dynamiek tussen verdragsteksten en politieke actie. De verdragen werden steeds opnieuw aangepast aan hoe de macht van het Parlement zich *de facto* had ontwikkeld, waarna ze weer een springplank vormden voor verdere verandering. Het recht van het Parlement om een eigen reglement en werkwijze vast te kunnen stellen bleek bij het uitbouwen van zijn positie een belangrijk instrument.

Vanaf 1979 werden de leden van het Europees Parlement direct gekozen. Al vanaf de oprichting van de Gemeenschappelijke Vergadering in 1952 hadden leden weliswaar een vrij mandaat, maar het was indirect verkregen en impliciet. De directe verkiezingen leidden tot een andere, meer zelfbewuste *houding* van de vertegenwoordigers. Deze toonde zich al in de eerste maanden na de directe verkiezing, toen het Europees Parlement voor het eerst een begroting verwierp. De verkiezingen leidden er ook toe dat andere instellingen het lastiger vonden om besluiten van het Europees Parlement terzijde te schuiven. Daardoor kon het Parlement steeds meer greep krijgen op het wetgevingstraject en op de samenstelling van de Europese Commissie. De directe verkiezing van zijn leden heeft de formele legitimiteit van het Parlement versterkt, en daarmee een vergroting van zijn bevoegdheden bevorderd.

De dynamische ontwikkeling van het Europees Parlement is door academici tot nu toe steeds beschreven in termen van competenties en macht. In dit proefschrift analyseer ik een andere evolutie: die van de vertegenwoordigende status van het Parlement. Ook daarop hebben de directe verkiezingen een grote impact gehad. Een direct gekozen parlement *behoort* (mede) over zijn eigen status te gaan (zie hierboven). Tegelijkertijd botst dat met het idee dat de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie een zaak van lidstaten is. De vraag is hoe het Europees Parlement – desondanks – zijn vertegenwoordigende autonomie heeft vergroot.

Deel II. Vertegenwoordiging en Autonomie: De Praktijk

Hoofdstuk 4. Kieswetgeving en de Intergouvernementele Context (1952-1979)

In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe en waarom het Europees Parlement heeft geprobeerd om meer zeggenschap te krijgen over de kieswet: een cruciale wet voor de definitie van het electoraat, en van het Parlement als zijn vertegenwoordiger. In 1958 kreeg het Europees Parlement het recht van initiatief om een uniforme Europese kiesprocedure op te stellen. Doorgaans ligt het recht van initiatief bij de Europese Commissie. De uitzonderlijke bevoegdheid die het Parlement ten aanzien van dit

onderwerp kreeg bevestigt dat er inderdaad een norm bestaat dat vertegenwoordigende claims door vertegenwoordigers behoren te worden gemaakt. De uiteindelijke zeggenschap voor de kieswet lag tot het Verdrag van Maastricht (1992) nog wel uitsluitend bij de Raad en de lidstaten. Dit kan worden verklaard uit het overwegend intergouvernementele karakter van de Europese samenwerking destijds. In de periode tussen 1958 en 1976 heeft het Europees Parlement twee keer een wetsontwerp ingediend. Daarin stelde het voor dat zodra zijn leden een direct mandaat hadden gekregen, het Parlement meer (of zelfs alle) zeggenschap zou krijgen over *toekomstige* kieswetten. Dat demonstreert nog eens de breed gedeelde opvatting dat een vrij mandaat de vertegenwoordigende autonomie behoort te vergroten. Dat zelfs een niet gekozen parlement, waarvan de leden slechts een impliciet vrij mandaat hadden, een stempel behoort te drukken op een kieswet werd onderkend door de Raad. Deze onderhandelde daarom met het Parlement over de kieswet hoewel de Raad daartoe niet verplicht was. In 1976 werd de Akte voor de rechtstreekse verkiezing van Europees parlementsleden aangenomen. Daarin werd de zeggenschap van het Europees Parlement over toekomstige wijzigingen niet vergroot. Echter de rechtstreekse binding die het parlement kreeg met een eigenstandig electoraat was wel degelijk een cruciale verandering. Het bleek een vliegwiel voor versterking van de positie van het Europees Parlement – uiteindelijk ook met betrekking tot de kieswet en andere claim-bevattende bepalingen.

Hoofdstuk 5. Immuniteit en de Vrijheid om te Vertegenwoordigen

Ondanks het directe mandaat en het eigenstandige electoraat bleven de leden van het Europees Parlement voor hun juridische (hoofdstuk 5) en financiële status (hoofdstuk 6) gebonden aan nationale structuren, en waren zij niet bevoegd dit te wijzigen. Hun vertegenwoordigende autonomie bleef dus (aanvankelijk) beperkt. Ten aanzien van de immuniteiten is dat overwegend nog steeds het geval.

Immuniteitsbepalingen dicteren in welke arena en ten opzichte van wie vertegenwoordigers beschermd zijn om hun taken in vrijheid uit te oefenen. De immuniteit van de leden van het Europees Parlement is vastgelegd in het Protocol betreffende de Voorrechten en Immuniteiten van de Europese Unie. Het Parlement kan dit niet zelf veranderen omdat het primair recht betreft: wijziging vereist goedkeuring door de lidstaten. Leden genieten in hun eigen land de bescherming zoals die is toegekend aan leden van het nationale parlement – volgens nationale wetgeving. In het Europees Parlement zelf, en in andere lidstaten dan het thuisland hebben leden een Unie immuniteit. Een gevolg van deze regeling, opgesteld in 1965, is dat de rechtspositie van de leden van het Europees Parlement onderling verschillend is zodra zij het Parlement verlaten. Dat betekent dat leden niet op gelijke voet aan buitenparlementaire Europese politieke activiteiten kunnen deelnemen. In termen van claims, tast het de eenheid van de instelling aan en wordt het Europees Parlement voorgesteld als een vertegenwoordiging van *nationale bevolkingen*. Een vertegenwoordiging van Unieburgers zou een uniforme rechtspositie vergen, iets waar het Europees Parlement zelf al jaren om vraagt.

Bij afwezigheid van een uniforme regeling heeft het Europees Parlement geprobeerd in een reeks beslissingen de rechtspositie van zijn leden meer gelijkwaardig te maken. De instrumenten die het daarvoor heeft gebruikt zijn het recht om naar

eigen inzicht immuniteiten van zijn leden te bevestigen (of op te heffen), het recht om een eigen werkwijze vast te stellen, en het verdragsrechtelijke beginsel van loyale samenwerking, waardoor nationale hoven kennis moeten nemen van het standpunt van het Parlement in individuele zaken. Door de beslissingen van het Parlement kunnen leden tegenwoordig ook voor buitenparlementaire politieke activiteiten rekenen op een vorm van Europese bescherming. Daarmee heeft het Europees Parlement, via een niet-geëigende weg, het verschil in rechtspositie tussen nationale en Europese afgevaardigden vergroot, en tussen Europese afgevaardigden onderling verkleind. De vertegenwoordigende status van het Europees Parlement is daarmee iets opgeschoven, richting een vertegenwoordiging van Unieburgers.

Hoofdstuk 6. Salaris en Afhankelijkheid van Nationale Structuren

De introductie van directe verkiezingen had aanvankelijk niet geleid tot aanpassing van de salarisregeling van de leden. Tot 2005 kregen leden van het Europees Parlement dezelfde schadeloosstelling als de leden van nationale parlementen in hun lidstaat. De vergoeding werd bovendien uit de nationale begroting van de lidstaten betaald. De claim die in deze regeling was vervat, was dat het Europees Parlement een vertegenwoordigend lichaam van nationale burgers was. Vanaf 1979 heeft het Europees Parlement gestreden voor een statuut van de leden, waarin een uniform salaris werd vastgelegd. Dit zou niet alleen 'eerlijker' zijn voor de leden, maar ook passend voor een vertegenwoordigend lichaam van Unieburgers. Als direct gekozen vertegenwoordiging wilde het Parlement bovendien zelf bevoegd zijn ten aanzien van de salariëring van zijn leden. Hoewel een juridische basis voor een uniform statuut in de verdragen ontbrak heeft het Parlement daartoe vanaf 1979 voorstellen ingediend. Andere instellingen hebben het toegeëigende recht van initiatief van het Parlement geaccepteerd. Het leidde echter lange tijd niet tot resultaat.

In de afwezigheid van een uniform statuut heeft het Bureau van het Europees Parlement een aantal regelingen getroffen waardoor de financiële situatie van de leden in de praktijk meer vergelijkbaar werd. Leden konden onder andere uit de Europese begroting een extra pensioen krijgen, een nabestaandenpensioen, een arbeidsongeschiktheidspensioen en een beperkte wachtgelduitkering. Het was een omstreden zelfverrijking. De maatregelen werden echter gepresenteerd als de bouwblokken voor een toekomstig, uniform statuut. Vanuit die invalshoek kan het handelen van het Parlement worden gezien als het maken van vertegenwoordigende claims en het uitbouwen van zijn vrijheid om zichzelf (en zijn electoraat) vorm te geven. De juridische basis voor de maatregelen werd gevonden in het recht van het Parlement om zijn eigen reglement op te stellen. De rechtmatigheid hiervan werd door de Raad echter ditmaal betwist.

In 1997 kreeg het Parlement het recht van initiatief *en* tot vaststelling van een statuut, na goedkeuring daarvan door de Raad. In 2005 werd na jarenlange onderhandelingen eindelijk een akkoord over een statuut bereikt, dat in 2009 van kracht werd. De meeste door het Bureau bedachte regelingen zijn daarin opgegaan. Tegenwoordig ontvangen alle Europarlementariërs een gelijk salaris – wat gezien kan worden als een claim dat het Parlement Unieburgers vertegenwoordigt. Op een aantal cruciale punten (zoals de belastingen) heeft de Raad echter de voet dwars gezet en afbreuk gedaan aan de volledigheid van deze claim. Het succes van de Raad in

de onderhandelingen lijkt gelegen in het feit dat hij zich opstelde (en gezien werd) als een betere vertolker van het electoraat op dit punt. Dit vergrootte zijn effectieve machtspositie. Het voorbeeld laat zien dat het Europees Parlement alleen zijn vertegenwoordigende autonomie kan vergroten als een ander – de Raad – niet gezien wordt als een geschiktere vertegenwoordiger van het electoraat.

Hoofdstuk 7. Europese Politieke Fracties – Kanalen van Vertegenwoordiging

In dit hoofdstuk staan de interne regels van het Europees Parlement centraal. Deze kan het Parlement zelfstandig vaststellen. Daardoor geven ze een goed beeld van de vertegenwoordigende claims die het Parlement zelf wil maken. Vrijwel vanaf het begin heeft het Parlement zijn leden de mogelijkheid onthouden om formeel te spreken namens een nationaal electoraat. Leden konden op eigen titel spreekrecht aanvragen, en coördineerden (aanvankelijk losjes) hun werkzaamheden in Europese politieke fracties. Vanaf 1976, het moment dat definitief besloten werd tot het houden van directe verkiezingen voor het Europees Parlement, is de rol van de Europese politieke fracties groter geworden. Sindsdien wordt spreektijd toebedeeld aan fracties, die vervolgens intern bepalen wie het woord mag voeren. Door deze constructie spreken de leden niet alleen op eigen titel, maar vertegenwoordigen ze in zekere zin formeel *ook* hun fracties en – afgeleid – het electoraat van hun collega's. De commissiezetels werden al langer langs de lijnen van Europese politieke fracties verdeeld, waardoor leden binnen de parlementaire commissies meerdere vertegenwoordigende rollen vervullen. Vanaf de directe verkiezingen is de greep van Europese politieke fracties op de zetels versterkt, en mogen leden niet langer zelf hun plaatsvervangers aanwijzen; de zetels zijn 'eigendom' van hun fractie. Tegelijk met deze ontwikkeling zijn de criteria voor de vorming van Europese politieke fracties veranderd. Met de jaren is het minimum aantal leden dat een fractie behoort te hebben (relatief) verlaagd. Het wordt belangrijker gevonden dat fracties voldoende *Europees* zijn, en daarom leden uit tenminste 7 verschillende lidstaten hebben. Bovendien moeten deze leden gedeelde ideologische opvattingen hebben. Onder de oppervlakte spelen nationaliteit en nationale delegaties nog steeds (en zelfs in toenemende mate) een belangrijke rol. Zo blijkt uit de reglementen van de Europese politieke fracties dat langs de lijnen van nationale delegaties belangrijke posities worden verdeeld. Op het niveau van de plenaire vergadering, het meest zichtbare gremium, laat dat zich echter niet zien.

Door de interne regels van het Europees Parlement wordt het electoraat 'herschikt'. In de (meest zichtbare) vertegenwoordiging wordt meer betekenis toegekend aan de ideologische verschillen tussen burgers dan aan nationaliteit. Individuele leden kunnen uiteraard een eigen vertegenwoordigende claim maken, maar de formele claim van het Parlement kleurt hun handelen onvermijdelijk. Eerder heb ik betoogd dat vertegenwoordigende claims kunnen bijdragen aan een identiteitsverandering van het electoraat. Dat gebeurt wanneer een nieuwe claim erkend word als gepast en goed. Door de organisatie van het Europees Parlement is het nu mogelijk dat burgers zich in toenemende mate als Unieburgers *identificeren*. Maar of dit gebeurt hangt in belangrijke mate af van of het Parlement weet te overtuigen als vertegenwoordigend lichaam van Unieburgers.

Deel III. Vertegenwoordigende Autonomie: Het Europees Parlement

Hoofdstuk 8. Een Doel en een Middel tot Verandering

Het is opvallend dat de bepalingen die vertegenwoordigende claims bevatten allen in uitzonderlijke besluitvormingsprocedures worden vastgesteld. Vanaf het begin werd van het Parlement verwacht dat het aanjager en schepper van deze bepalingen zou zijn. Dat was zelfs zo in de periode dat de leden benoemd werden en het Parlement weinig macht had. De rol van het Europees Parlement ten aanzien van het amenderen van zijn vertegenwoordigende status was daarmee *relatief* groot. Inmiddels is het Parlement op de meeste terreinen medewetgever. Ten opzichte van de 'gewone besluitvormingsprocedure' is zijn zeggenschap over wie het vertegenwoordigt nu juist relatief beperkt. Zo valt op dat het Parlement ten aanzien van de kieswet zijn macht moet delen met de Raad *en* de lidstaten. Het feit dat kieswetten een samenleving vormgeven, en de potentie hebben die te herdefiniëren, is waarschijnlijk de reden voor de relatief grote rol voor nationale parlementen en voor de relatief beperkte rol van het Europees Parlement.

Ik heb in dit proefschrift laten zien dat het Europees Parlement actief geprobeerd heeft, en deels met succes, om zijn vertegenwoordigende status te veranderen, zelfs als het daartoe niet altijd bevoegd was. Het heeft bijgedragen aan zijn eigen constitutionele verandering en die van de Unie. Het recht van het Parlement om zijn eigen reglement vast te stellen was daarin cruciaal. Maar zijn handelen, en dat van anderen, blijkt ook sterk beïnvloed door de in dit proefschrift geëxpliciteerde norm dat parlementen een belangrijke mate van vertegenwoordigende autonomie nodig hebben en moeten opeisen.

Dit verklaart waarom het jaar 1979 een kantelmoment was voor het Parlement. In dat jaar kregen de leden van het Europees Parlement expliciet een vrij mandaat. Hoewel het Parlement daarmee formeel geen grotere zeggenschap kreeg over zijn eigen status, werd toen wel zijn materiële vrijheid vergroot om besluiten te nemen overeenkomstig de eigen wil. Sinds 1979 heeft het Europees Parlement – in formele zin – een directe binding met een eigenstandig electoraat. Deze vertegenwoordigende taak *vereist* dat het Parlement dit electoraat vertegenwoordigende claims aanbiedt (zie hoofdstuk 2). Daar waar het Parlement de mogelijkheid had, heeft het zichzelf in de loop der jaren steeds meer gestructureerd als de vertegenwoordiging van Unieburgers (zie interne organisatie – hoofdstuk 7); op andere terreinen heeft het dat in mindere mate kunnen doen (zie overige hoofdstukken). Dit verklaart het bestaan van uiteenlopende claims in formele bepalingen.

Welk antwoord kunnen we nu geven op de vraag wie het Europees Parlement vertegenwoordigt? Beoordeling van de formele regels levert een ambigu beeld op. Leden verdienen een Europees salaris, maar betalen (afhankelijk van het land) nationale belasting; ze hebben allemaal immuniteit voor zover zij handelen in de uitoefening van hun functie, maar daarbuiten is hun rechtspositie verschillend; ze handelen (ook) namens hun Europese politieke fractie, maar de nationale delegaties zijn daarbinnen

belangrijke spelverdelers en ten slotte: burgers hebben stemrecht bij de Europese verkiezingen op basis van hun Unieburgerschap, maar aan hun stem wordt geen gelijk gewicht toegekend. Het Europees Parlement zit midden in een ontwikkeling waarin het zich steeds meer manifesteert – en formeel wordt gedefinieerd – als een vertegenwoordigend lichaam van Unieburgers, maar voor deze burgers is ook hun nationaliteit (nog) van groot belang. Het ambigue karakter van het Europees Parlement is geen reden tot zorg. Het proces van claims maken en zoeken naar erkenning is volop bezig. Wel bieden de uiteenlopende claims een indicatie van waar we nog veel spanning, politieke actie en verandering kunnen verwachten.

Zeker is in ieder geval dat het onjuist is om te zeggen dat het Europees Parlement alleen nationale bevolkingen vertegenwoordigt.