



## EUROPEES PARLEMENT: DE BETREKKINGEN MET DE NATIONALE PARLEMENTEN

Met het voortschrijden van de Europese integratie is de rol van de nationale parlementen veranderd. Om op alle niveaus voor een effectieve democratische controle op de Europese wetgeving te zorgen, zijn er diverse instrumenten voor samenwerking tussen het Europees Parlement (EP) en de nationale parlementen in het leven geroepen. Deze trend werd versterkt door de bepalingen die in het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld.

### RECHTSGROND

Artikel 12 van het EU-Verdrag en Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

### DOELSTELLINGEN

#### A. Grondreden voor samenwerking

De Europese integratie houdt in dat bepaalde bevoegdheden van de nationale regeringen zijn overgeheveld naar gemeenschappelijke besluitvormingsinstellingen, waardoor de rol van de nationale parlementen als wetgever, begrotingsautoriteit en controleur van de uitvoerende macht wordt beperkt. Hoewel enkele van de bevoegdheden die van het nationale niveau naar het EU-niveau zijn overgedragen, oorspronkelijk bij de Raad lagen, heeft het EP geleidelijk aan een volwaardige parlementaire rol gekregen.

- De nationale parlementen zien in een betere nationale controle op de Europese activiteiten van hun regeringen, alsook in toenadering tot het EP, een mogelijkheid om hun invloed op het gebied van beleidsvorming in de EU te vergroten en samen te waarborgen dat Europa is gebaseerd op democratische beginselen.
- Het EP is van zijn kant altijd ervan uitgegaan dat hechte banden met de nationale parlementen zijn legitimiteit zouden helpen vergroten en de afstand tussen de burger en Europa zouden verkleinen.

#### B. Samenwerking in ontwikkeling

De rol van de nationale parlementen nam met het voortschrijden van de Europese integratie aanvankelijk af: de bevoegdheden van de Gemeenschap (en bijgevolg de Europese Unie) zijn versterkt, de bevoegdheidsgebieden zijn verruimd,



meerderheidsbesluiten zijn de regel geworden in de Raad en de wetgevende bevoegdheden van het EP zijn eveneens toegenomen.

Tot 1979 hadden het EP en de nationale parlementen organieke banden, omdat de leden van het EP door de nationale parlementen werden benoemd. Met de invoering van rechtstreekse verkiezingen voor het EP zijn deze betrekkingen verbroken en gedurende een tiental jaren was er nauwelijks sprake van wederzijdse betrekkingen. Na 1989 werd het duidelijk dat de oude banden weer moesten worden aangehaald. Er werden weer contacten gelegd en er werden inspanningen verricht om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan. Het Verdrag van Maastricht speelde hierin een rol, omdat daaraan twee verklaringen zijn gehecht (nr. 13 en 14) met daarin de volgende doelstellingen:

- eerbiediging van de rol van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie (hun respectieve regeringen dienen hen "tijdig" te informeren over alle wetgevingsvoorstellen van de Europese Unie en indien nodig moeten ze gezamenlijke conferenties houden);
- nauwere samenwerking tussen het EP en de nationale parlementen door het intensiveren van de contacten, het organiseren van regelmatige ontmoetingen en het toekennen van wederzijdse faciliteiten.

Als gevolg van constitutionele hervormingen, toezeggingen van hun regeringen, wijzigingen van hun eigen werkmethoden en de interpretaties van de nationale grondwet door de constitutionele hoven van een aantal lidstaten, hebben de nationale parlementen meer recentelijk een zekere mate van controle verkregen op de Europese activiteiten van hun regeringen. Hun commissies EU-aangelegenheden hebben in samenwerking met het EP een belangrijke rol gespeeld in deze ontwikkeling.

Het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen bij het Verdrag van Amsterdam moedigde aan tot een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie en voorzag in een snellere overdracht van raadplegingsdocumenten en voorstellen, zodat de nationale parlementen deze kunnen bestuderen voordat de Raad daarover een besluit neemt. Ook in de debatten van de Conventie over de toekomst van Europa (1.1.4.) hebben de nationale parlementen een belangrijke rol gespeeld, ook als onderwerp van een van de elf werkgroepen. In mei 2006 besloot de Europese Commissie voortaan alle nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten toe te zenden aan de nationale parlementen. Met het Verdrag van Lissabon is deze "politieke dialoog" een wettelijke verplichting voor de Commissie geworden. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is voor de nationale parlementen tevens een ruimer recht op toegang tot informatie van de EU-instellingen vastgelegd, met een verplichting tot toezending van alle ontwerpen van wetgevingshandelingen en verzoeken om toetreding aan de Unie.

In het Verdrag van Lissabon is ten slotte een systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) opgenomen voor de nationale parlementen om de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel in wetsvoorstellen te bewaken (Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid). Binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van



wetgevingshandeling kunnen de nationale parlementen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp huns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dit mechanisme geeft een meerderheid van kamers de mogelijkheid een wetgevingsvoorstel tegen te houden. Het uiteindelijke besluit ligt echter bij de wetgevende autoriteit (het Europees Parlement en de Raad) (1.2.2). Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd dit mechanisme drie keer in werking gesteld: in mei 2012 ten aanzien van het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitoefening van het recht om collectief op te treden in het kader van vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening („Monti II”), in oktober 2013 voor het voorstel voor een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie en in mei 2016 voor het [voorstel voor herziening van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers](#). Het Verdrag bevat ook nieuwe artikelen ter verduidelijking van de rol van de nationale parlementen in de institutionele structuur van de Europese Unie (artikelen 10 en 12 VEU).

Sinds het begin van de staatsschuldencrisis in de EU in maart 2010 werd het belang van nauwe samenwerking en voortdurende uitwisseling van informatie tussen de nationale parlementen en het EP onderstreept door de rol van de nationale parlementen van de eurozone bij de goedkeuring of de aanpassing van de steunpakketten. Artikel 13 van het in januari 2013 in werking getreden Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie voorziet in specifieke samenwerking tussen de nationale parlementen en het EP voor de uitoefening van parlementaire controle op het gebied van economisch en financieel bestuur.

## RESULTATEN: SAMENWERKINGSINSTRUMENTEN

### A. Conferentie van voorzitters van de parlementen van de Europese Unie

Na bijeenkomsten in 1963 en 1973 kregen deze conferenties vanaf 1981 een geïnstitutionaliseerd karakter. De conferenties, die aanvankelijk om de twee jaar werden gehouden, worden bijgewoond door de voorzitters van de nationale parlementen en de voorzitter van het EP. Ze worden voorbereid tijdens vergaderingen van de secretarissen-generaal en bieden een platform voor discussies met betrekking tot de samenwerking tussen het EP en de nationale parlementen. De afgelopen jaren zijn de voorzitters eenmaal per jaar samengekomen. Sinds 1995 onderhoudt het EP nauwe betrekkingen met de parlementen van geassocieerde landen en kandidaat-lidstaten. De voorzitters van het EP en de betrokken nationale parlementen hebben herhaaldelijk gesproken over toetredingsstrategieën en andere actuele kwesties.

### B. Europees Centrum voor parlementair onderzoek en documentatie

Tijdens de "grote conferentie" van Wenen in 1977 werd het Europees Centrum voor parlementair onderzoek en documentatie (ECPOD) opgericht. Het ECPOD is een netwerk van documentatie- en onderzoeksdiensten die nauw samenwerken om de toegang tot informatie te vergemakkelijken (het netwerk omvat nationale en Europese databanken) en onderzoek te coördineren, om dubbel werk te voorkomen. Het centraliseert onderzoek, verspreidt onderzoeksresultaten en beschikt over een website om de uitwisseling van informatie te verbeteren. Het register van het ECPOD



vergemakkelijkt de contacten tussen de diverse studiediensten van de aangesloten parlementen. Het centrum staat onder de gezamenlijke leiding van het EP en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Aangesloten zijn parlementen van de EU-lidstaten en de lidstaten van de Raad van Europa. Daarnaast kunnen parlementen van de staten die een waarnemersstatus hebben in de Raad van Europa van de diensten van het centrum gebruikmaken.

#### **C. Conferentie van parlementen van de Gemeenschap**

Het idee voor deze conferentie werd in 1990 te Rome in praktijk gebracht onder de naam "Europese Assisen". Tijdens deze conferentie werd door 258 deelnemers (173 leden van nationale parlementen, 85 leden van het EP) vergaderd over de toekomst van Europa, de gevolgen voor de EG en de lidstaten van de voorstellen inzake de economische en monetaire unie en de Politieke Unie, en meer in het bijzonder de rol van de nationale parlementen en het EP. Tot dusver heeft dit initiatief geen vervolg gekregen.

#### **D. Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie (COSAC)**

Tijdens deze conferentie, waartoe de voorzitter van het Franse parlement in 1989 het initiatief heeft genomen, wordt tweemaal per jaar vergaderd door de in EU-aangelegenheden gespecialiseerde organen van de nationale parlementen en zes leden van het EP. Tijdens elke conferentie, die wordt belegd door het parlement van het land dat het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt en gezamenlijk wordt voorbereid door het EP en de parlementen van de trojka, komen de belangrijkste zaken met betrekking tot de Europese integratie aan bod. De COSAC doet niet aan besluitvorming.

Het is een overlegorgaan dat het beleid van de nationale parlementen op één lijn tracht te brengen. Standpunten worden ingenomen bij consensus. In het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie is uitdrukkelijk bepaald dat de COSAC iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van de instellingen van de Europese Unie kan leveren. Bijdragen van de COSAC zijn echter op geen enkele wijze bindend voor de nationale parlementen en doen geen afbreuk aan hun positie.

#### **E. Gezamenlijke parlementaire vergaderingen**

De Europese Conventie deed veel Europese en nationale parlementsleden inzien dat er behoefte was aan een duurzaam instrument voor politieke samenwerking om specifieke thema's te kunnen behandelen. Daarom worden er sinds 2005 gezamenlijke parlementaire vergaderingen gehouden, waaraan wordt deelgenomen door leden van het Europees Parlement en leden van de nationale parlementen. Daarin bespreken zij voor hen belangrijke kwesties die verband houden met Europese besluitvorming en institutionele opbouw.

#### **F. Andere samenwerkingsinstrumenten**

De meeste vaste commissies van het Europees Parlement voeren overleg met hun tegenhangers in de lidstaten tijdens bi- of multilaterale vergaderingen en bezoeken van voorzitters of rapporteurs.



De contacten tussen de fracties van het EP en geestverwante fracties in de nationale parlementen verlopen op verschillende manieren, afhankelijk van de politieke partij of het land in kwestie.

Samenwerking op bestuurlijk niveau vindt plaats in de vorm van stages bij de diensten van het EP en uitwisselingen van ambtenaren. De kantoren van de meeste vertegenwoordigers van de nationale parlementen bevinden zich in het gebouw van het EP waar ook het directoraat Betrekkingen met de nationale parlementen is gevestigd. De wederzijdse uitwisseling van informatie over parlementaire werkzaamheden, met name op wetgevingsgebied, wordt steeds belangrijker en gebeurt met gebruikmaking van moderne informatietechnologie, onder meer via het IPEX-netwerk, dat wordt ondersteund door een online gegevens- en communicatieplatform (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=NL>).

## **ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

Op 19 april 2018 heeft het EP een [resolutie over de tenuitvoerlegging van de Verdragsbepalingen betreffende nationale parlementen](#) aangenomen waarin erop wordt gewezen dat de nationale parlementen actief bijdragen tot een goede constitutionele werking van de Europese Unie, en zo voor meer pluralisme en democratische legitimiteit zorgen. Tevens wordt erkend dat de verantwoordingsplicht van de nationale regeringen aan de nationale parlementen de „hoeksteen is van de rol van de nationale parlementaire kamers in de Europese Unie”. Hoewel het EP eraan herinnert dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zelden gebruik is gemaakt van het EWS, is het van mening dat het binnen het huidige constitutionele kader kan worden herzien. In dit verband dringt het EP erop aan dat de Commissie „een technische kennisgevingstermijn” vaststelt om zo te voorzien in extra tijd tussen de datum waarop de nationale parlementen een ontwerp van wetgevingshandeling ontvangen en de datum waarop de periode van acht weken begint. Bovendien ondersteunt het EP de mogelijkheid voor nationale parlementen om constructieve voorstellen aan de Commissie voor te leggen om het Europese debat en de initiatiefbevoegdheid van de Commissie positief te beïnvloeden. Ten slotte doet het Parlement een aantal voorstellen ter versterking van de bestaande instrumenten voor samenwerking tussen het EP en de nationale parlementen.

Roberta Panizza  
10/2018

