

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0023/2002**

23 januari 2002

## **VERSLAG**

over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa (2000/2023(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Giorgio Napolitano



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE .....	5
TOELICHTING .....	10
MINDERHEIDSSTANDPUNT .....	18
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID .....	19
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT .....	24

## PROCEDUREVERLOOP

Op 15 maart 2001 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa.

Op 3 mei 2001 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat de Commissie juridische zaken en interne markt eveneens was aangewezen als medeadviserende commissie.

Op 31 mei 2001 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid eveneens was aangewezen als medeadviserende commissie.

De Commissie constitutionele zaken benoemde op haar vergadering van 24 januari 2001 Giorgio Napolitano tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 21 juni 2001, 19 november 2001, 18 december 2001 en 22 januari 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 25 stemmen voor en 2 tegen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Jo Leinen (waarnemend voorzitter), Ursula Schleicher (ondervoorzitter), Giorgio Napolitano (rapporteur), Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (verving Enrique Barón Crespo), Georges Berthu, Guido Bodrato (verving Luigi Ciriaco De Mita), Jens-Peter Bonde, Jean-Louis Bourlanges (verving François Bayrou), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Olivier Duhamel, Lone Dybkjær, José María Gil-Robles Gil-Delgado, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure (verving Daniel J. Hannan), Hanja Maij-Weggen, Cecilia Malmström (verving Andrew Nicholas Duff), Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (verving Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta, Jacques F. Poos (verving Dimitris Tsatsos), Antonio Tajani en Margrietus J. van den Berg (verving Hans-Peter Martin).

Bij de stemming over de tekst in zijn geheel verklaarde de heer Berthu dat hij van plan was aan de toelichting een minderheidsstandpunt te laten hechten, overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement.

De adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie juridische zaken en interne markt zijn bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 23 januari 2002.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

## ONTWERPRESOLUTIE

### **Resolutie van het Europees Parlement over de betrekkingen van het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa (2000/2023(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien de bijeenkomsten die werden georganiseerd door de Commissie constitutionele zaken met de commissies voor Europese aangelegenheden van de nationale parlementen van de lidstaten en kandidaatlanden op 20 en 21 maart 2001 en 10 en 11 juli 2001,
  - gezien de toespraak van de heer Tony Blair, premier van het Verenigd Koninkrijk, op 9 oktober 2000 in Warschau,
  - gezien de bijdrage van de XXIVste bijeenkomst van de COSAC op 22 mei 2001 in Stockholm,
  - gezien het betoog van de heer Lionel Jospin, premier van Frankrijk, op 28 mei 2001 in Parijs over de toekomst van het uitgebreide Europa,
  - gezien het informatieve verslag van de Franse Senaat van 13 juni 2001 over een Europese "Tweede Kamer",
  - gezien de Verklaring van de Duitse bondskanselier Gerhard Schröder van 16 juni 2001,
  - gezien de resolutie van het Comité van de regio's van 14 november 2001 over de voorbereiding van de Europese Raad van Laken en de voortzetting van de ontwikkeling van de Europese Unie in het kader van de volgende Intergouvernementele Conferentie,
  - gezien de bijdrage van de XXVste bijeenkomst van de COSAC op 5 oktober 2001 in Brussel,
  - gezien de tekst die op 7 november 2001 in Brussel werd aangenomen door de vervolgconferentie over de parlementaire dimensie van het Europees veiligheids- en defensiebeleid,
  - gezien de Conferentie van de voorzitters van de parlementen van de Europese Unie en de kandidaatlanden op 16 en 17 november 2001 in Stockholm,
  - gezien de Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie,
  - gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie juridische zaken en interne markt (A5-0023/2002),
- A. overwegende dat de rol van de nationale parlementen een van de vier uitdrukkelijk genoemde onderwerpen is in de aan het Verdrag van Nice gehechte Verklaring

betreffende de uitbreiding van de Europese Unie hetgeen het belang en de actualiteit van deze kwestie onderstreept,

- B. overwegende dat het “democratisch tekort” in de Unie groter dreigt te worden als gevolg van de ontoereikende voortgang die wordt geboekt op het vlak van de democratische controle op het integratieproces en de recente ontwikkelingen op verschillende terreinen in het kader van dit proces,
  - C. verontrust over de ernstige onevenwichtigheid die is ontstaan tussen enerzijds de bevoegdheden die zijn toegekend aan de uitvoerende instellingen en technische instanties en anderzijds de mogelijkheden die alle parlementen samen worden geboden tot inspraak en controle wat betreft de wetgevingsbesluiten en de politieke keuzes van de Unie,
  - D. overwegende dat de parlementaire component in het Europese institutionele bestel moet worden versterkt om het democratisch tekort aan te vullen en meer democratie in de Unie te garanderen,
  - E. overwegende dat door de Conventie die op de Europese Raad van Laken is ingesteld, niet wordt geraakt aan de ratificatiebevoegdheid van de lidstaten (via hun parlementen of door middel van een referendum);
1. is ervan overtuigd dat de ongerustheid van de nationale parlementen ten opzichte van de Europese Unie het noodzakelijk maakt om hun bevoegdheden ten aanzien van de nationale regeringen en de Europese Unie beter en eenduidiger te definiëren, waarbij het met name gaat om:
    - de effectieve uitoefening van hun bevoegdheden ten aanzien van hun respectieve regering;
    - de aansturing van nationale ministers en nationale regeringen bij hun werk in de Raad;
    - de controle van de nationale parlementen op de standpunten van de nationale ministers en de nationale regeringen in de Raad;
    - de aansturing van nationale parlementen bij de uitvoering van Europees beleid in de lidstaten met name ten aanzien van de Europese programma's en Europese fondsen;
    - de controle van nationale parlementen op de uitvoering van Europees beleid in de lidstaten met name voor wat betreft de effecten van dat beleid en het financiële beheer van de door de EU toegekende middelen;
    - de aansturing en controle van de nationale parlementen op de correcte uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen;
    - de eigen taak van de nationale parlementen bij intergouvernementeel beleid en bij constitutionele aangelegenheden;
    - de samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen;
  2. wijst erop dat het Europees Parlement zichzelf niet beschouwt als exclusieve vertegenwoordiger van de burgers en hoeder van de democratie in de betrekkingen met de

andere Europese instellingen, en evenmin meer bevoegdheden wil verwerven ten koste van de nationale parlementen;

3. wijst erop dat het Europees Parlement en de nationale parlementen elk op hun eigen werkteerrein volwaardige vertegenwoordigers zijn van de volkeren van de Unie, en dat daarom verruiming van de bevoegdheden van het Europees Parlement ten aanzien van alle communautaire besluitvorming, alsmede versterking van de positie van de nationale parlementen ten opzichte van hun regeringen, als uitgangspunten moeten worden genomen bij de noodzakelijke parlementarisering van de Unie;
4. herinnert eraan dat in het Verdrag van Maastricht en in het Verdrag van Amsterdam de eerste belangrijke bakens werden uitgezet op weg naar deze parlementarisering;
5. herhaalt met klem dat het Europees Parlement met het oog op een noodzakelijke democratisering en parlementarisering absoluut medebeslissingsbevoegdheid moet krijgen op alle wetgevingsgebieden;
6. verzoekt de nationale parlementen hun controlebevoegdheden ten volle aan te wenden in alle gevallen waar er geen medebeslissing is;
7. wijst verontrust op het feit dat de door het volk verkozen parlementen, zowel op nationaal als op Europees niveau, er samen moeten op toezien dat de regeringen geen nieuwe intergouvernementele rechten en instrumenten creëren die de Parlementen uitschakelen, zoals bijvoorbeeld de "open coördinatie" of de zogenaamde coregulering;
8. verlangt dat het lidmaatschap van het Europees Parlement niet cumuleerbaar is met het lidmaatschap van een nationaal of regionaal Parlement;

### **Versterking van de bevoegdheden van de nationale parlementen ten opzichte van hun regering**

9. wenst dat het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen voor wat betreft het voorafgaand informeren van de nationale parlementen en de mogelijkheid voor deze parlementen om te interveniëren tijdens de fase waarin Europese wetsteksten door hun nationale regeringen in de Raad worden voorbereid, overeenkomstig een reeds kenbaar gemaakt verzoek van de COSAC van Versailles wordt gewijzigd;
10. stelt voor dat de beste praktijken van de nationale parlementen adequaat worden toegelicht en verspreid, dat er optimale voorwaarden worden geschapen voor informatie-uitwisseling, wederzijds inzicht in elkaars bevoegdheden en activiteiten en voor het gebruik van nieuwe technologieën;
11. verklaart zich bereid bij te dragen tot een uitgebreider raadpleging van de nationale parlementen in de context van de bespreking en goedkeuring van het programma van de Europese Commissie om de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in het communautair wetgevingsproces te garanderen;

12. merkt op dat de COSAC een belangrijk instrument is voor het uitwisselen van informatie tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement en het nader op elkaar afstemmen van hun standpunten en dat alle mogelijkheden die dit instrument biedt nog niet zijn benut; is niettemin overtuigd van de noodzaak om binnen de EP-delegatie van de COSAC te komen tot een betere afspiegeling van het politieke pluralisme;
13. stelt voor de samenwerking tussen de parlementaire commissies van de nationale parlementen en van het Europees Parlement in alle sectoren die samenhangen met de Europese integratie te ontwikkelen en te stroomlijnen, onder andere op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de Economische en Monetaire Unie, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en constitutionele aangelegenheden;
14. legt er de nadruk op dat het wenselijk zou zijn de uitwisseling van informatie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen over vraagstukken die betrekking hebben op het GBVB, resp. het Europees veiligheids- en defensiebeleid, te intensiveren en te verbeteren om aldus tot een uitgebreidere dialoog tussen betrokken instellingen te komen;
15. stelt voor een “interparlementair akkoord” op te stellen tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement om deze samenwerking systematisch vorm te geven en eventueel uit te breiden tot:
  - wederzijdse indicatieve toezeggingen inzake multilaterale of bilaterale programma’s voor bijeenkomsten over Europese aangelegenheden van gemeenschappelijk belang van algemene of sectoriële aard,
  - de uitwisseling van informatie en documenten;
16. stelt vast dat er in het kader van de vergaderingen van Europese fracties en Europese politieke partijen vaker en regelmatigere contacten worden gelegd binnen elke Europese politieke familie en is verheugd dat deze bijeenkomsten regel worden en aldus kunnen bijdragen tot een versterking en verrijking van het democratisch leven op zowel nationaal als Europees vlak; benadrukt verder het belang van een statuut voor de Europese partijen die een centrale rol moeten spelen bij de ontwikkeling van een democratischer EU;

### **Het besluitvormingsproces mag niet worden verzwaard**

17. is van oordeel dat de instelling van een kamer bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen geen oplossing vormt voor de moeilijkheden die sommige parlementen ondervinden bij met name de controle op het Europees beleid van hun regering, en slechts zou leiden tot vertraging van de communautaire wetgevingsprocedures, ten koste van de democratie en transparantie;
18. stelt bovendien vast dat er op Europees niveau reeds sprake is van een dubbele legitimiteit – Unie van staten en volkeren – op wetgevingsgebied dankzij de betrokkenheid van Raad en Europees Parlement; dat het niet wenselijk is om het besluitvormingsproces te verzwaren of te compliceren; dat vermeden moet worden dat de respectieve rollen van de Europese en nationale instellingen worden ondergebracht in een verwarrende gelaagde structuur;
19. wijst op het belang van de overeengekomen deelname van vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de nationale parlementen aan de komende Conventie over een



grondwet van de Europese Unie, en hoopt dat de verschillende partijen op deze Conventie door intensieve discussie hun visies kunnen verenigen, opdat de mening van de volkeren van Europa over onze politieke toekomst zo harmonisch mogelijk tot uitdrukking kan komen;

### **De voorbereiding door de Conventie van de toekomst van de Europese Unie**

20. is verheugd over de geïnstitutionaliseerde deelname van de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Commissie en de vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders aan de Conventie, wat tot optimisme stemt over een doeltreffende voorbereiding van de herziening van de verdragen;
21. spreekt zich uit voor het ontstaan – om te beginnen via de door de Raad van Laken in te stellen Conventie – van een constituerende bevoegdheid die gemeenschappelijk wordt uitgeoefend door de nationale parlementen, de Commissie, het Europees Parlement en de regeringen van de lidstaten, waardoor niet alleen een doeltreffender voorbereiding van de herziening van de verdragen mogelijk wordt, maar ook een grotere legitimiteit zou worden gegeven aan de pogingen tot Europese integratie en aldus een nieuwe bladzijde zou worden omgeslagen voor wat betreft de rol van de parlementen bij de opbouw van Europa, hetgeen een grote institutionele innovatie zou betekenen;
22. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de staatshoofden en regeringsleiders en de parlementen van de lidstaten en de kandidaatlanden.

## TOELICHTING

### I. INLEIDING

1. Het thema van de rol van de nationale parlementen - en dus ook van de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen - staat opnieuw op de voorgrond, en wel om tal van redenen. In een Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, gehecht aan het Verdrag van Nice, noemt de Europese Raad deze rol als een van de vier thema's waarover een brede discussie gevoerd zal moeten worden die zal moeten uitmonden in een nieuwe Intergouvernementele Conferentie. Deze opmerking kan op verschillende wijzen worden uitgelegd. Zij kan een afspiegeling zijn van de standpunten van de staatshoofden en regeringsleiders over het institutionele bestel en de complexe ontwikkeling van de toekomstige grotere Unie, die niet duidelijk tegenover elkaar staan maar ook niet convergeren. Hierin zal dan ook meer duidelijkheid gebracht moeten worden.

2. Meer in het algemeen moet opnieuw de vraag worden gesteld wat het democratische gehalte van het integratieproces is. Wordt het "democratisch tekort" in de Unie kleiner of bestaat het gevaar dat het toeneemt? Bij de nationale parlementen is in dit verband een toenemende wrevel bespeurbaar over de ontoereikende vooruitgang die is geboekt op het vlak van de democratische controle op het integratieproces en de recente ontwikkelingen ervan op diverse gebieden. Terecht wordt gevreesd dat dit probleem nog complexer en nijpender zal worden met de grote uitbreiding die voor de deur staat. Het Europees Parlement deelt deze onvrede en bezorgdheid.

Daar komt nog bij dat het een ernstige fout zou zijn te denken dat de burgers hier onverschillig tegenover staan.

3. De verminderde belangstelling van de publieke opinie, de steeds grotere onverschilligheid, ontgoocheling en wantrouwen ten aanzien van de ontwikkeling van de Unie is niet alleen te verklaren uit het tekortschietende en weinig overtuigende optreden van de Unie, haar concrete beleid, haar antwoord op wensen en verwachtingen die belangrijk zijn voor het leven en de toekomst van de burgers, de gezinnen, de volkeren. De verspreiding van deze gevoelens wordt ook veroorzaakt door een gevoel van vervreemding, de hoge drempel voor het verwerven van inzicht en inspraak, een gevoel van onvermogen tegenover besluiten die van bovenaf worden opgelegd en niet te beïnvloeden en te beheersen zijn.

4. Om in onze landen opnieuw consensus en steun te verkrijgen moet in deze fase het accent worden gelegd op "wat we samen willen doen", op de zaken die aangepakt moeten worden en op de oplossingen die daaraan in Europees verband gegeven moeten worden, op de projecten die in een uitgebreide Unie verwezenlijkt moeten worden en de mogelijke kruisverbindingen daarbij. De vraag naar de "inhoud" mag echter niet gescheiden worden van de vraag naar de "vorm" van de Europese opbouw, de vraag "hoe" de ontwikkelingen te sturen, naar de instellingen en de werking daarvan. De vraagstelling naar de Unie die wij willen in een eindelijk verenigd Europa vormt een ondeelbaar geheel en vereist een opzet waarin de burgers zich kunnen herkennen, ook omdat zo meer democratie is gegarandeerd.

## II. HET "DEMOCRATISCH TEKORT" EN DE ROL VAN DE PARLEMENTEN

5. De ontoereikende democratische legitimiteit van het integratieproces wordt traditioneel aangeduid met de term "democratisch tekort". Of men deze uitdrukking nu wel of niet wil blijven gebruiken, het is een feit dat zij geen abstracte of zuiver polemische definitie is gebleven. Waarin dit tekort nu concreet bestaat wordt geanalyseerd in het door het Europees Parlement in juni 1997 aangenomen verslag van mevrouw Neyts-Uyttebroek. Deze analyse blijft grotendeels geldig en zal dan ook ontbreken in dit nieuwe verslag, dat beperkt zal blijven tot een actualisering en opnieuw de vraag zal stellen naar de rol van de parlementen bij de opbouw van Europa en in het leven van de Unie, rekening houdende met recente ontwikkelingen - van het Verdrag van Amsterdam tot dat van Nice - en nieuwe vooruitzichten.

6. Er zij hier op gewezen dat de kwestie van meer democratie in de Unie natuurlijk verder gaat dan erkenning en opwaardering van de rol van de parlementen alleen. Andere wezenlijke aspecten zijn versterking van de politieke en sociale krachten op Europese schaal - partijen, vakbonden, verenigingen (NGO's) en opiniebewegingen -, vergroting van het aantal kanalen via welke burgers kunnen deelnemen aan het debat over de toestand van de Unie en de totstandbrenging van een publieke communicatieruimte op Europees niveau.

7. In een voor de 24ste COSAC opgestelde studie wordt terecht opgemerkt dat het Europees Parlement en de "parlementarisering" van het besluitvormingssysteem van de Unie door middel van de parlementen - het Europese en de nationale - slechts een van de instrumenten voor de opbouw van een volledig legitiem Europees bestel vormen, maar wel een essentieel en noodzakelijk instrument<sup>1</sup>. De instellingen van de vertegenwoordigende democratie blijven een onvervangbare pijler van de democratie in onze landen zowel op nationaal als op Europees niveau. Zij maken nu een moeilijke periode door om redenen waarop hier nu niet nader kan worden ingegaan en die niet alleen te maken hebben met het bijzondere karakter van het Europese integratieproces, maar ook met ingrijpende wijzigingen in onze samenlevingen, de communicatietechnologie en de politieke competitie, in de gevoeligheden en in de individuele en collectieve gedragsuitingen. Er zal alles aan gedaan moeten worden om de bestaans- en werkwijzen van de vertegenwoordigende democratie en vooral de parlementen aan die veranderingen aan te passen door nieuwe taken en bevoegdheden voor hen vast te stellen.

8. De Unie berust op een dubbele legitimatie: enerzijds als een Unie van staten en anderzijds als een Unie van volkeren. Het Europees Parlement en de nationale parlementen zijn beide rechtstreeks door de burgers gekozen en als zodanig gelijkelijk representatief voor de volkeren van de Europese Unie. De parlementaire democratie heeft in elk van de lidstaten van de Europese Unie sterke historische wortels en berust op een complex weefsel van politieke en sociale betrekkingen; zij stoelt op solide nationale democratische grondvesten die dicht bij de burgers staan en een onbetwistbaar erfgoed vormen. Bij de "parlementarisering" van de Unie mag daaraan in geen geval worden voorbijgegaan: deze moet een eigen weg volgen die is gebaseerd op twee pijlers, het Europees Parlement en de nationale parlementen. Het Europees Parlement moet zich daarvan ten volle bewust zijn en moet ervoor waken geen simplistisch schema te hanteren volgens hetwelk het in verhouding tot de andere instellingen van de Unie steeds meer als enige vertegenwoordiger van de burgers en waarborg voor de democratie te

---

<sup>1</sup> "Wij beschouwen het Europees Parlement en de 'parlementarisering' van de besluitvorming in de Unie door zowel het Europees als de nationale parlementen als een uniek, essentieel en noodzakelijk instrument voor de ontwikkeling van een legitieme Europese orde."

zien is. Het Europees Parlement moet niet gefixeerd zijn op grotere bevoegdheden voor zichzelf met voorbijgaan aan de rol van de nationale parlementen.

9. Het zou daarentegen verkeerd zijn te menen dat de democratie gewaarborgd is en levend gehouden kan worden op nationale grondslagen alleen, dat ontwikkeling van de democratie in institutionele en politieke zin niet ook op Europese schaal denkbaar is, dat het democratisch tekort van de Unie niet ook door versterking van het Europees Parlement verkleind zou kunnen worden en dat een dergelijke versterking niet alleen ontmoedigd moet worden, maar zelfs een weg ingeslagen moet worden die leidt tot teruggave van bevoegdheden aan de nationale parlementen.

10. Wij moeten ons één basisgegeven goed voor ogen houden: ten opzichte van de Raad en de Commissie bevinden de parlementen - alle parlementen, de nationale niet anders dan het Europese - zich nog steeds in een zwakke positie ten aanzien van hun mogelijkheden deel te nemen aan en controle uit te oefenen op de besluitvorming over wetgeving en de politieke richtsnoeren van de Unie. Samenwerking, een gemeenschappelijke visie en een gezamenlijke krachtsinspanning zijn dus geboden, waarbij de verschillende taken van elke instelling intact blijven. Wij citeren met volle overtuiging het verslag Neyts-Uyttebroek: "De kwaliteit van de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen is van cruciaal belang voor het algemeen democratisch aanzien van de Unie. Worden zij elkaars rivalen, dan zal de democratie daar zeker onder leiden. Erkennen zij anderzijds dat zij een gemeenschappelijke taak hebben, dan zal de democratie zegevieren."

### **III. RECENTE ONTWIKKELINGEN EN FUNDAMENTELE BEPERKINGEN OP HET VLAK VAN DE "PARLEMENTARISERING"**

11. De belangrijkste ontwikkelingen op weg naar parlementarisering in de periode na het genoemde verslag van 1997 vanaf het Verdrag van Amsterdam zijn:

- uitbreiding van de medebeslissingsbevoegdheid van het Europees Parlement op wetgevingsgebied en sterkere betrokkenheid van het Parlement bij de benoeming van de Voorzitter van de Commissie;
- formele toekenning bij Protocol nr. 9 aan de nationale parlementen van het recht om tijdig op de hoogte gesteld te worden van voorstellen voor wetgeving van de Commissie als omschreven door de Raad, en van door de Commissie opgestelde discussiedocumenten;
- erkenning in hetzelfde protocol van de rol van COSAC.

Hoewel deze resultaten niet moeten worden onderschat, zij erop gewezen dat:

- de co-decisiebevoegdheid van het Europees Parlement niet geldt voor bepaalde gebieden waarover voortaan wel met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd: het Verdrag van Nice heeft deze asymmetrie versterkt in plaats van beëindigd. Het probleem van de definitie van de wetgevende handelingen, met andere woorden de hiërarchie van de communautaire wetten, is evenmin opgelost;
- de nationale parlementen van de Raad van Amsterdam weliswaar de toezegging hebben gekregen dat minimumtermijnen vastgesteld worden voor de behandeling van teksten, vooral

van wetgevende aard, maar dat slechts gedeeltelijk op de verzoeken van COSAC en het Europees Parlement is ingegaan.

12. Het blijft zeer onbevredigend en zorgwekkend dat terreinen die reeds in het verslag en de resolutie van juni 1997 waren aangeduid nog steeds buiten de invloed en controle van zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen vallen: behalve het traditionele terrein van het landbouwbeleid ook recenter ontwikkelde gebieden als het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, binnenlandse zaken en justitie, het economisch en monetair beleid in EMU-verband. Het Verdrag van Nice heeft in dit opzicht geen enkele vooruitgang gebracht, terwijl het wel vernieuwende besluiten bevat op het strikt intergouvernementele vlak, zoals ten aanzien van het opzetten van een politiek-militaire structuur voor een gemeenschappelijke defensie.

13. Op het algemenere vlak van het institutionele evenwicht is een onrustbarende tendens vast te stellen tot verzwakking van de communautaire en versterking van de intergouvernementele dimensie van de Unie, zoals duidelijk blijkt uit de nadrukkelijker rol van de Europese Raad.

Het Verdrag van Amsterdam brengt nauwelijks verandering in de ernstige tekortkomingen op het stuk van transparantie en controleerbaarheid van het werk van de Raad, ook als wetgever. De Raad blijft als wetgever achter gesloten deuren beraadslagen.

14. Artikel 255 van het EG-Verdrag betreffende de toegang tot documenten is te beschouwen als een positieve bijdrage aan een grotere democratische openheid, terwijl de nieuwe formulering van de bepalingen inzake nauwere samenwerking bijdraagt tot een versterking van de waarborgen voor het Europees Parlement.

#### **IV. DE BETREKKINGEN TUSSEN NATIONALE PARLEMENTEN EN NATIONALE REGERINGEN**

15. Het Europees Parlement en de nationale parlementen hebben er allebei belang bij dat de laatste hun sturende en controlerende taken ten aanzien van hun eigen regering als lid van de Raad van de Unie zo efficiënt mogelijk kunnen uitoefenen. Dit is de belangrijkste wijze waarop de nationale parlementen deelnemen aan het wetgevingswerk van de Unie en de ontwikkeling van het gemeenschappelijk beleid.

16. Het is van wezenlijk belang dat de nationale parlementen reeds in de fase van de totstandkoming van de Europese wetgevingsteksten hun mening kunnen laten horen zodat hun regering daarmee rekening kan houden, al kan het niet om een bindend mandaat gaan. Zo gezien heeft het Protocol van Amsterdam vooruitgang mogelijk gemaakt, maar in onvoldoende mate zoals blijkt uit de antwoorden op de vragenlijst die ter voorbereiding van de 23ste COSAC is verspreid.

De COSAC-bijeenkomst in Versailles heeft verzocht het Protocol zodanig te wijzigen dat elk nationaal parlement documenten en voorstellen van wetgevende aard maar ook voorstellen voor maatregelen in de zin van de titels V en VI van het VEU (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, samenwerking tussen politiediensten en justitie) langs elektronische weg krijgt toegestuurd. De reeds vastgestelde termijnen zouden bovendien ook moeten gelden voor voorstellen inzake het GBVB. Deze wensen zijn tijdens de in Nice afgesloten IGC niet gehonoreerd en het Europees Parlement kan zich ertoe verbinden deze eisen te steunen in het

kader van de komende IGC en erop aandringen dat in de praktijk vanaf nu al in die zin tewerk wordt gedaan.

17. Het door het Zweedse Voorzitterschap voor de betreffende werkgroep van COSAC opgestelde discussiestuk "De nationale parlementen en de Europese Unie" (mei 2001) geeft een bijgewerkt kader van de wijzen waarop en de initiatieven waarmee de commissies voor Europese zaken van de nationale parlementen en deze laatste in hun geheel invloed uitoefenen op de communautaire wetgeving en het beleid van de Unie via hun eigen regering. Behandeling van teksten, formulering van adviezen en voorstellen, bespreking van de standpunten van de regeringen en toezicht op hun optreden verschillen sterk qua efficiëntie van land tot land. Deze taken kunnen dan ook sterk verbeterd worden - best practices - en het Europees Parlement wil bijdragen tot het scheppen van nog gunstiger voorwaarden daarvoor. Zowel de studie zelf als de verspreiding van de best practices zijn ongetwijfeld bijzonder nuttig, alleen moet natuurlijk rekening worden gehouden met de wijze waarop elk nationaal parlement tewerk gaat.

18. Er bestaan vrij grote verschillen in de wijze waarop in de verschillende nationale parlementen wordt beraadslaagd over de omzetting van communautaire richtlijnen. Ook hier is de verbreiding van beste praktijken belangrijk.

19. Tot slot zal aandacht besteed moeten worden aan de toezending aan de nationale parlementen van informatie over de werkzaamheden van de bemiddelingscomités en de comitologieprocedures.

## **V. NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN DE BETREKKINGEN TUSSEN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE NATIONALE PARLEMENTEN**

20. De laatste jaren hebben de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen zich sterk ontwikkeld: bezoeken en delegaties, bilaterale ontmoetingen tussen overeenkomstige commissies van het Europees Parlement en afzonderlijke nationale parlementen, multilaterale ontmoetingen tussen overeenkomstige commissies van het Europees Parlement en alle nationale parlementen, periodieke bijeenkomsten van de Commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement en delegaties van de nationale parlementen in het kader van de IGC 2000 en het vervolg daarop (vertegenwoordigers van de nationale parlementen werden uitgenodigd alle vergaderingen van deze commissie bij te wonen), enz. Op deze weg zal voortgegaan moeten worden, waarbij aandacht moet worden besteed aan bepaalde aspecten zoals de uitwisseling van documenten, de wederzijdse informatie, de samenwerking met het oog op kennisverwerving omtrent onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Bovendien moeten vooral meer ontmoetingen plaatsvinden tussen de commissies van het Europees Parlement en de nationale parlementen die bevoegd zijn voor binnenlandse zaken en justitie, die welke bevoegd zijn voor buitenlandse zaken, veiligheid en defensie, en die welke voor het beleid van de Economische en Monetaire Unie bevoegd zijn.

21. Men zal moeten bekijken of men tot een echte interparlementaire overeenkomst kan komen die de vele vormen van raadpleging en samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen een systematische en programmatische vorm geeft. Deze overeenkomst zou niet formeel bindend zijn, zoals de kaderovereenkomsten tussen de instellingen van de Unie, maar ze zou niettemin de verplichtingen en het optreden van de partijen definiëren en bijdragen aan de totstandkoming van een klimaat van wederzijds vertrouwen en aan een meer geordende en intensievere samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale

parlementen. Een samenwerking die berust op het complementariteitsbeginsel, waarin ruimte is voor de verscheidenheid van de respectieve mandaten en standpunten, en respect voor de autonomie van elke instelling.

De meest adequate plaats om deze overeenkomst te definiëren lijkt ons de Conferentie van Voorzitters van de parlementen van de Europese Unie te zijn.

22. De COSAC is een belangrijk forum voor overleg en discussie tussen de nationale parlementen onderling, maar ook van deze met het Europees Parlement. Het Protocol van Amsterdam heeft de COSAC belangrijke bevoegdheden gegeven om de instellingen van de Unie bij te staan, met name ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het gewicht en de doelmatigheid van deze conferentie zouden nog kunnen toenemen naarmate de nationale vertegenwoordigingen winnen aan politiek gezag en stabiliteit tijdens de gehele zittingsduur.

23. De eventuele bijeenroeping van Conferenties van de parlementen (het Europese en de nationale) waarvan sprake is in verklaring nr. 14 van het Verdrag van Maastricht is nog steeds omstreden.

24. Belangrijke taken worden verricht door de Conferentie van de Voorzitters van de nationale parlementen van de Europese Unie, en deze taken kunnen nog worden uitgebreid. In die zin is in paragraaf 21 voorgesteld de Conferentie een vooraanstaande rol toe te bedelen in het geval dat een "interparlementaire overeenkomst" tot stand komt.

25. Een nieuwe ontwikkeling wordt gevormd door ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van de verschillende politieke stromingen van het Europees Parlement en de nationale parlementen. Dit bevordert de hoognodzakelijke uitwisseling van informatie en meer wederzijds begrip tussen vertegenwoordigers van verwante politieke stromingen in het Europees Parlement en de nationale parlementen, die op deze wijze hun prioriteiten en gezichtspunten nader tot elkaar kunnen brengen. De tijdens de Raad van Nice gedane toezegging de rol van de Europese politieke partijen te versterken gaat in dezelfde richting.

## **VI. ANDERE DISCUSSIONS**

26. Enkele nationale parlementen pleiten opnieuw voor een Tweede Kamer die is samengesteld uit nationale parlementen, maar vele andere parlementen delen dit voorstel niet. Het voorstel komt voort uit de overtuiging dat de democratische legitimiteit van de Unie op deze wijze versterkt zou kunnen worden en uit de vrees dat de invloed van de nationale parlementen op de besluitvorming op Europees niveau en de opbouw van Europa nog verder beperkt zou worden. Dat probleem kan volgens ons, zoals uit dit document blijkt, op een andere manier worden opgelost dan door de instelling van een tweede kamer.

Het zou om een nieuwe instelling gaan die niet rechtstreeks door de burgers is gekozen, hetgeen het sowieso al complexe institutionele bestel van de Unie nog logger zou maken. Voorts vermoedt iedereen de functioneringsproblemen van een kamer waarvan de leden ook lid zijn van het nationale parlement. Sommige initiatiefnemers van dit voorstel zien zich dan ook verplicht het aantal vergaderdagen in het jaar en bijgevolg ook de taken tot een minimum te beperken. Maar zelfs in een scenario van een tweede kamer met beperkte taken en bevoegdheden - toetsing van iedere tekst aan het subsidiariteitsbeginsel, controle- of

adviesbevoegdheid over materies van de huidige tweede en derde pijler - zou er een verwarrende overlapping ontstaan tussen de rol van deze hypothetische tweede kamer en die van andere instellingen, zoals het Europees Parlement en de nationale parlementen zelf.

Wat daarentegen wel noodzakelijk is, is dat de bevoegdheden van deze laatste ten aanzien van hun respectieve regeringen worden versterkt, dat de rol van het Europees Parlement wordt geconsolideerd en versterkt zowel op het vlak van de medebeslissing als op dat van het sturen en controleren van het beleid en dat een nauwere en efficiëntere samenwerking tot stand komt tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen, zelfs met een nieuwe gemeenschappelijke bevoegdheid als omschreven in hoofdstuk VII. Dit is de enige weg die kan worden gevolgd.

27. Het pleidooi van de Franse premier Jospin voor een "Permanente Conferentie van de parlementen ofwel Congres" roept tal van vragen op, onder meer omdat die idee voorbij schijnt te gaan aan de huidige en de potentiële rol van een reeds bestaande instelling: de COSAC. Wat de toekomstige procedures voor de ratificatie van de Verdragen betreft, is het nog te vroeg om een zij het gedeeltelijke oplossing voor het probleem in het vooruitzicht te stellen.

28. De deelneming van een of meer vertegenwoordigers van elk nationaal parlement naast hun minister aan wetgevende vergaderingen van de Ministerraad bergt het gevaar in zich dat is gesignaleerd in het reeds genoemde verslag van het Zweedse Voorzitterschap voor de 24ste COSAC. Een gevaar dat moeilijk te vermijden is, namelijk de rolverwarring tussen nationale regering en nationaal parlement, met als gevolg een ernstige verstoring van de relatie tussen regeringen en parlementen in de lidstaten van de Unie.

## **VII. EEN NIEUWE ROL VOOR DE PARLEMENTEN IS HOOGSTNOODZAKELIJK**

29. De deelneming van de nationale parlementen met 30 vertegenwoordigers en het Europees Parlement met 16 vertegenwoordigers aan het orgaan dat is belast met de opstelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie was een nieuwe ervaring van grote waarde en heeft de weg geopend voor belangrijke vernieuwingen in de rol van de parlementen bij de opbouw van een grotere Unie. De conventie wordt gekenmerkt door de erkenning op voet van gelijkheid van de bijdrage van vier institutionele componenten - naast de parlementen de nationale regeringen en de Commissie - aan de vaststelling van een tekst die zeer ver gaat en opgenomen zal worden in de Verdragen. Dit betekent de feitelijke erkenning van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij de uitoefening van de "constituerende bevoegdheid" die tot nu toe voorbehouden was aan de regeringen.

30. Met de aan het Verdrag van Nice gehechte verklaring betreffende de toekomst van de Unie hebben de staatshoofden en regeringsleiders een proces geschetst dat moet uitmonden in een nieuwe Intergouvernementele Conferentie in 2004, zonder de verouderde methode van voorbereiding van de IGC 2000. Het Europees Parlement is ervan overtuigd - zie ook zijn resolutie van 31 mei - dat een dergelijk proces moet verlopen rond een orgaan als de beproefde conventie, waarbij natuurlijk rekening gehouden moet worden met het feit dat de opdracht een andere is dan die van de opstelling van het Handvest van de grondrechten en de verplichting in artikel 48 VEU dat teksten die Verdragswijzigingen impliceren worden vastgesteld door de conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten.



31. De nieuwe conventie - die samengesteld moet zijn uit dezelfde vier instellingen die betrokken waren bij de opstelling van het Handvest - zal belast moeten worden met de opstelling van de tekst van een Europese grondwet. Hoewel deze tekst ter beoordeling en definitieve beslissing voorgelegd zal moeten worden aan de IGC, zal verder gegaan moeten worden dan de traditionele methode dat internationale verdragen worden ondertekend door de regeringen en geratificeerd door de parlementen.

32. Zo krijgen de nationale parlementen - wier rol tot nu toe beperkt bleef tot ratificatie of de weigering daarvan - en het Europees Parlement - dat tot nu toe zelfs niet gerechtigd was tot instemming over Verdragswijzigingen - een constituerende bevoegdheid die zij delen met de nationale regeringen. Zo zou zich een nieuw perspectief openen voor de rol van de parlementen bij de Europese opbouw.

## **MINDERHEIDSSTANDPUNT**

**van de heer Georges BERTHU (NI),  
Lid van de Commissie constitutionele zaken**

Het verslag over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen kan de crisis inzake democratische legitimiteit die in geheel de Unie heerst, niet helpen oplossen omdat het binnen het denkpatroon blijft dat deze crisis mee heeft veroorzaakt.

Het beperkt immers de rol van de nationale parlementen tot de controle op hun respectieve regeringen, die al beknot is sedert de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad, die de band tussen de Europese en de afzonderlijke nationale besluiten heeft verbroken. Het wil tevens de bevoegdheden van het Europees Parlement uitbreiden, zonder te willen inzien dat de burgers de democratische legitimiteit hoofdzakelijk toekennen aan de nationale parlementen.

Om de democratie in Europa nieuw leven in te blazen, moet elk volk beslissingsbevoegdheid krijgen die op Europees niveau zichtbaar is. Voortaan moet er dus worden van uitgegaan dat de plaats van de nationale parlementen zich niet langer in de rand, maar wel degelijk in het centrum van het besluitvormingsproces moet situeren. De Raad van Nice voelde dit blijkbaar reeds aan en heeft daarom op de agenda van de volgende IGC het punt “de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur” (en niet ‘in de marge’ van deze architectuur) geplaatst.

Om dit idee uit te werken, stelt het verslag dat wij aan de Intergroep SOS Democratie hebben voorgelegd, meer bepaald voor het compromis van Luxemburg te “parlementariseren”, de controle op de subsidiariteit aan de nationale parlementen toe te vertrouwen, sectorale assemblees van nationale parlementen op te richten en nieuwe, netwerkgeschakelde werkmethoden te ontwikkelen.

De Europese Unie bevindt zich momenteel op een keerpunt. Zij moet bewijzen dat zij deze grote denkoefening aankan en de democratie nieuw leven kan inblazen. Lukt dit niet, dan slaat zij de weg in van een technocratische constructie, totaal vervreemd van haar volkeren.

6 december 2001

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa  
(2001/2023(INI))

Rapporteur voor advies: Luís Queiró

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 20 maart 2001 Luís Queiró tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 9 oktober, 3 en 4 december 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Baroness Nicholson of Winterbourne (waarnemend voorzitter), William Francis Newton Dunn (ondervoorzitter), Luís Queiró (rapporteur), Alexandros Alavanos (verving Pedro Marset Campos), Andre Brie, Carlos Carnero González (verving Alexandros Baltas), Véronique De Keyser, Pere Esteve, Monica Frassoni (verving Daniel Marc Cohn-Bendit), Ingo Friedrich, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Cristina García-Orcoyen Tormo (verving The Lord Bethell), Jas Gawronski, Vitalino Gemelli (verving Gunilla Carlsson), Vasco Graça Moura (verving John Walls Cushnahan), Efstratios Korakas, Jan Joost Lagendijk, Armin Laschet (verving Michael Gahler), Rolf Linkohr (verving Magdalene Hoff overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Hanja Maij-Weggen (verving Alfred Gomolka), Erika Mann (verving Mário Soares overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Hugues Martin, Miguel Angel Martínez Martínez (verving Jan Marinus Wiersma overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Linda McAvan, Emilio Menéndez del Valle, Sami Naïr, Raimon Obiols i Germa, José Pacheco Pereira, Jacques F. Poos, Mechtild Rothe (verving Klaus Hänsch), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Giacomo Santini (verving Amalia Sartori overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Konrad K. Schwaiger (verving Alain Lamassoure overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), María Sornosa Martínez (verving Hannes Swoboda overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Ioannis Souladakis, Gary Titley, Paavo Väyrynen, Matti Wuori en Christos Zacharakis.

## BEKNOPTE MOTIVERING

### A. INLEIDING

Dit advies heeft voornamelijk tot doel de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen op het gebied van het GBVB/GEVDB te analyseren en de beste manier te vinden om de huidige leemten in het Verdrag betreffende de Europese Unie op te vullen waar het gaat om de parlementaire dimensie van deze twee beleidsterreinen in het perspectief van het post-Nice-proces.

In het Verdrag van Amsterdam is hoofdstuk 19 gewijd aan de rol van de nationale parlementen. Er is toen aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Verdragen tot oprichting van de EEG, de EGKS en de EGA een protocol toegevoegd over de rol van de nationale parlementen in de EU. Desalniettemin heeft geen enkele van deze bepalingen betrekking op titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie zodat de bepalingen inzake het GBVB momenteel van deze informatie gespeend blijven. Op het gebied van het GBVB/GEVDB zijn de nationale parlementen nog steeds bevoegd, met name als het om defensie-uitgaven en operationele vraagstukken die betrekking hebben op hun eigen legers gaat. Volgens ons kunnen de nationale parlementen zich alleen van hun taken kwijten als *hun recht op informatie over alle vraagstukken die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU wordt versterkt, en met name over alle instrumenten van het GBVB die in artikel 12 van het VEU zijn voorzien* (de beginselen van en de algemene richtsnoeren voor het GBVB; de gemeenschappelijke strategieën; de gemeenschappelijke optredens en de systematische samenwerking tussen de lidstaten).

Hoewel de huidige situatie verre van bevredigend is, wordt de parlementaire controle op het GEVDB op twee niveaus uitgevoerd: op Europees niveau voor de preventie en burgerlijk crisisbeheer door het EP en op nationaal niveau voor militair crisisbeheer dat vooral in handen is van de nationale parlementen. In de praktijk komt dit neer op een interactie in de diverse fasen van planning, besluitvorming en tenuitvoerlegging van de diverse instrumenten en middelen die soms supranationaal en Europees van aard zijn en soms een intergouvernementeel en nationaal karakter hebben. Er is dus geen sprake van een collectieve verantwoordelijkheid voor de controle op het crisisbeheer in de Unie, maar van twee verschillende controleniveaus die onder de verantwoording van hetzij het EP, hetzij de nationale parlementen zijn geplaatst. Volgens ons kunnen deze twee bevoegdheden op Europees en nationaal niveau, als ze op gecoördineerde wijze worden uitgeoefend, zorgen voor een gepaste controle en een adequate parlementaire follow-up op zowel horizontaal (d.w.z. alle thema's en fasen van het GEVDB) als transversaal niveau (met betrekking tot de interpijleroptredens en de Europese en nationale middelen en maatregelen die noodzakelijk zijn om dit beleid ten uitvoer te leggen).

Tot slot zou men kunnen concluderen dat het Europees Parlement momenteel op de hoogte wordt gehouden van het GEVDB en dat het hierover van gedachten wisselt. Het Europees Parlement stemt over de administratieve begroting van het GEVDB terwijl de Europese parlementen de nationale middelen goedkeuren zonder een daadwerkelijke bijdrage aan dit beleid te leveren. Deze situatie moet natuurlijk worden rechtgetrokken.

## **B. BIJEENROEPING VAN EEN PARLEMENTAIRE CONFERENTIE VOOR HET GEVDB TUSSEN HET EP EN DE NATIONALE PARLEMENTEN VAN DE LIDSTATEN EN DE KANDIDAAT-LANDEN**

Volgens uw rapporteur voor advies en gezien het huidige institutionele kader kunnen de voorstellen die het EP in zijn resoluties van 15 juni en 30 november 2000 naar voren heeft gebracht - d.w.z. het organiseren van een regelmatige gedachtewisseling tussen de diverse parlementen en een zo goed mogelijke parlementaire follow-up voor het GEVDB tussen het EP en de nationale parlementen van de lidstaten en de kandidaat-landen - het beste ten uitvoer worden gelegd door de ontmoetingen die tot nu toe hebben plaatsgevonden tussen de voorzitters van de commissies voor buitenlandse zaken en defensie van de parlementen van de lidstaten en het EP uit te breiden en *regelmatig een parlementaire conferentie voor het GEVDB bijeen te roepen*. Van deze conferentie maken de voorzitters van de commissies voor buitenlandse zaken en defensie van de nationale parlementen en van het EP automatisch deel uit, alsook de andere leden van de betrokken commissies, tot een maximum van zes leden per land, en een even groot aantal vertegenwoordigers van het EP. Daarnaast maken ook vertegenwoordigers van de parlementen van de kandidaat-landen en de NAVO-landen die geen lid van de EU zijn, deel uit van deze conferentie, eventueel onder specifieke voorwaarden. Deze formule, die democratisch gezien en vanuit parlementair oogpunt waterdicht is, heeft het voordeel dat het een soepel kader biedt voor bijeenkomsten van alle parlementaire organen die bij het uitstippelen van het GEVDB betrokken zijn. Het regelmatig beleggen van zittingen van een parlementaire conferentie over het GBVB vormt een goede methode om al deze parlementaire organen in staat te stellen hun werkzaamheden naar gelang hun bevoegdheden uit te voeren. Deze formule biedt echter niet de mogelijkheid om de zogeheten restfuncties van de WEU uit te voeren, omdat deze nog niet naar de Europese Unie zijn overgeheveld (het gaat hier vooral om de samenwerking op het gebied van bewapening en de wederzijdse bijstandsclausule van artikel V van het gewijzigde Verdrag van Brussel). Daarnaast moet men erop blijven toezien dat de geassocieerde lidstaten, de waarnemers en de in het kader van de WEU geassocieerde partners nauw betrokken blijven bij de inhoudelijke vormgeving van het GBVB.

### **CONCLUSIES**

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande conclusies in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. wijst erop dat de bevoegdheden voor de parlementaire controle op het Europees veiligheids- en defensiebeleid ondubbelzinnig en complementair tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen is verdeeld, die beide zorgen voor controle en medebeïnvloeding op grond van de voor ieder van hen uit de Verdragen en grondwetten voortvloeiende rechten en verplichtingen;
2. herinnert eraan dat de nationale parlementen van de 15 lidstaten van de EU het Europees veiligheids- en defensiebeleid van hun regeringen parlementair controleren zolang het Europees veiligheids- en defensiebeleid nog een zuiver bilaterale vorm van samenwerking blijft en dat uitsluitend bij hen de bevoegdheid voor militaire uitgaven en de inzet van de nationale strijdkrachten blijft berusten; onderstreept dat de nationale

parlementen van deze twee wezenlijke controle-instrumenten tegenover hun regeringen een zo goed mogelijk gebruik moeten maken;

3. onderstreept dat het Europees Parlement als enig rechtstreeks door de burgers van Europa gekozen EU-instelling de middels het Verdrag aangewezen controleur van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en daarmee ook van het Europees veiligheids- en defensiebeleid is; herinnert eraan dat het Europees Parlement zijn controlerende functie momenteel door middel van de hem door artikel 21 van het EU-Verdrag verleende informatie- en raadplegingsrechten vervult alsmede door middel van de hem als deel van de begrotingsautoriteit toevertrouwde begrotingsrechten met betrekking tot de GBVB-begroting, welke voortvloeien uit artikel 28 van het EG-verdrag alsmede uit het Interinstitutioneel Akkoord van 6.5.1999;
4. legt er de nadruk op dat het wenselijk zou zijn de uitwisseling van informatie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen over vraagstukken die betrekking hebben op het GBVB, resp. het Europees veiligheids- en defensiebeleid, te intensiveren en te verbeteren om aldus tot een uitgebreidere dialoog tussen betrokken instellingen te komen;
5. onderstreept dat het Europees Parlement, en met name zijn Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, ook in de toekomst door het voor de buitenlandse betrekkingen bevoegde Commissielid en de secretaris-generaal van de Raad/ hoge vertegenwoordiger voor het GBVB regelmatig op de hoogte moet worden gehouden van actuele ontwikkelingen in het GBVB/Europees veiligheids- en defensiebeleid en over de bijeenkomsten van de Raad;
6. stelt voor regelmatig gemeenschappelijk door het parlement van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt, alsmede door het Europees Parlement en dan met name zijn Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, een parlementaire conferentie over het Europees veiligheids- en defensiebeleid bijeen te laten roepen; is van oordeel dat de voorzitters van de commissies voor buitenlandse zaken, voor defensie en van de commissies voor aangelegenheden van de Europese Unie van de nationale parlementen van de lidstaten alsmede van de kandidaatlanden en van het Europees Parlement aan deze conferentie moeten deelnemen; is verder van mening dat een uitbreiding van deze conferentie met verdere leden van de diverse commissies mogelijk moet worden gemaakt om aldus te waarborgen dat zij representatief is voor het gehele politieke spectrum, waarbij het Europees Parlement met een overeenkomstig aantal leden moet zijn vertegenwoordigd; deze conferentie heeft tot taak om in samenwerking met het voorzitterschap van de Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en het Commissielid dat belast is met buitenlandse betrekkingen de ontwikkelingen op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Unie te behandelen, teneinde een gedegen parlementaire follow-up van dit beleid te garanderen;
7. is van mening dat het ook wenselijk is om onder bepaalde voorwaarden de parlementen van de landen van de NAVO die geen lid van de EU zijn als waarnemers,

samen met de parlementaire assemblee van de NAVO, bij de werkzaamheden van de parlementaire conferentie inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid te betrekken.

8 januari 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale  
parlementen in het kader van de opbouw van Europa  
(2001/2023(INI))

Rapporteur voor advies: Neil MacCormick

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 21 maart 2001 Neil MacCormick tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 10 juli, 27 november 2001 en 7 januari 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de navolgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Ward Beysen (waarnemend voorzitter), Rainer Wieland (ondervoorzitter), Neil MacCormick (rapporteur voor advies), Paolo Bartolozzi, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood; Kurt Lechner, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Feleknas Uca, Diana Wallis en Stefano Zappalà.



## BEKNOPTE MOTIVERING

1. Bezorgdheid over de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel en over een tekort aan democratische controle is een van de drijvende krachten achter de oproepen om de interparlementaire betrekkingen in de Europese Unie te verbeteren. Enerzijds blijkt de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in alle lidstaten vergeleken bij die voor de nationale en regionale parlementsverkiezingen laag te liggen en daarenboven nog van verkiezing tot verkiezing te zijn afgenomen sinds de invoering van de rechtstreekse verkiezingen voor het Parlement. Anderzijds is het almaar toenemende volume wet- en regelgeving dat op het niveau van de Unie tot stand komt, er de oorzaak van dat de reikwijdte van het wetgevingswerk in de - althans in theorie - nog altijd soevereine wetgevende lichamen van de lidstaten in feite is verminderd.

2. De parlementen van de lidstaten zien zich verplicht massa's wetten om te zetten, waarvan hun leden tijdens het Europese wetgevingsproces niet op de hoogte waren (en die wellicht hun goedkeuring ook niet wegdragen) en stellen daarnaast vast dat hun discretionaire bevoegdheid in wetgevingszaken op andere gebieden wordt beperkt door de verplichting tot eerbiediging van het *acquis communautaire*.

3. Deze relatieve inkrimping van de bevoegdheden van de parlementen van de lidstaten is het meest verontrustend op de terreinen waar de gekwalificeerde-meerderheidsstemming in de Raad zonder medebeslissing met het Europees Parlement geldt. Democratisch zelfbestuur is alleen maar mogelijk als het wetgevend besluitvormingsproces in het openbaar plaatsvindt na openbare beraadslagingen door gekozen wetgevers. De taak van de uitvoerende tak van het bestuur bestaat eigenlijk in de voorbereiding van wetgevingsprogramma's en het ter overweging voorleggen van die programma's aan het wetgevend orgaan met het oog op de verwerping of goedkeuring daarvan met of zonder wijzigingen.

4. Op de terreinen waar nu besluiten worden genomen volgens de intergouvernementele methode in de tweede en derde pijler (en zelfs over zaken die van cruciaal belang zijn zoals landbouw en visserij in de eerste pijler) is de wetgevende democratie ernstig bedreigd. Hier worden leden van de uitvoerende macht van de verschillende staten die geheime beraadslagingen houden de eigenlijke wetgevende macht voor de Unie, zonder dat ze verantwoording verschuldigd zijn aan de parlementen van de lidstaten of aan het Europees Parlement.

5. Zelfs op de terreinen waar medebeslissing geldt, vinden de beraadslagingen in de Raad in het geheim plaats, zodat het uitvoerende orgaan van iedere lidstaat zijn eigen inbreng heeft in het communautaire wetgevingsproces zonder verantwoording verschuldigd te zijn aan zijn nationale wetgevende orgaan. De bevoegdheid (in de praktijk vaak niet meer dan een theoretische bevoegdheid) om een regering achteraf te ontslaan, kan niet in de plaats treden voor de bevoegdheid om tijdens het wetgevingsproces van nabij toezicht - of althans invloed - uit te oefenen op het maken van wetten.

6. In verschillende lidstaten met een federale of quasi-federale vorm van staatsbestuur zijn aan regio's of landen binnen de staat wetgevende en uitvoerende bevoegdheden toegewezen op belangrijke gebieden zoals binnenlandse zaken en justitie, onderwijs en onderzoek, cultuur, industriële ontwikkeling en intern vervoer. Het is van enorm groot belang dat er wordt gezorgd voor duidelijke communicatielijnen in beide richtingen tussen de wetgevende

organen op dit niveau en het wetgevingsproces van de Unie, zodat toezicht en commentaar op de wetgevingsvoorstellen al van in een vroeg stadium van het proces mogelijk worden. Ook voor deze wetgevende organen geldt dat zij gebonden zijn aan het acquis en dat de verplichting tot omzetting van de communautaire richtlijnen op een aan de plaatselijke omstandigheden aangepaste wijze hun wetgevende werkzaamheden op vele terreinen heeft beïnvloed.

7. In een van de modellen voor het toekomstige Europese bestuur wordt voorgesteld de hoogste uitvoerende bevoegdheid aan de Raad over te dragen en van de Commissie het hoogste administratieve college te maken. Daarnaast zou het Europees Parlement worden omgevormd tot een wetgevend orgaan met twee kamers: het huidige huis, waaraan niet veel zou veranderen, en een hogerhuis bestaande uit leden van nationale parlementen, dat de traditioneel bij een senaat berustende bevoegdheid zou hebben wetsvoorstellen te amenderen en tegen te houden. Er wordt aangevoerd dat hierdoor wetten die nationale parlementen binden slechts met de instemming van vertegenwoordigers van deze parlementen tot stand zouden kunnen komen. Met zo'n regeling zou de democratie zowel op het niveau van de Gemeenschap als op dat van de lidstaten beter gediend zijn.

8. De Raad zou evenwel een uitvoerend orgaan zijn dat eigenlijk aan geen enkele democratische autoriteit verantwoording schuldig is, aangezien de leden elk afzonderlijk hun ambt bekleden uit hoofde van het vertrouwen dat zij in het parlement van hun eigen lidstaat genieten, en de Raad als zodanig niet collectief verantwoording schuldig kan zijn aan de parlementen van de lidstaten noch aan het Europees Parlement, zij het in een eerste of in een tweede kamer. In dit geval zou de uitvoerende macht in werkelijkheid worden overgedragen aan permanente ambtenaren in het COREPER en de ministers die op advies van deze ambtenaren handelen.

9. Op parlementair niveau zou bij dit model het probleem rijzen dat degenen die uit de parlementen van de lidstaten worden overgeplaatst zo'n zware wetgevende verantwoordelijkheid zouden krijgen dat zij nog moeilijk nauw contact zouden kunnen onderhouden met hun nationale parlement om de niet-overgeplaatste leden attent te maken op wetgevende ontwikkelingen op communautair niveau. Het probleem zou dus zijn in hoeverre zij gebonden zouden zijn aan ex ante instructies van dat parlement. Dit is eigenlijk hetzelfde probleem als zich momenteel voordoet in verband met het ex ante onderzoek door nationale parlementen van besluiten van de ministers in de Raad.

10. De Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie (COSAC) is een vorm van samenwerking die de afgelopen jaren aan belang gewonnen heeft, hoofdzakelijk dankzij het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. COSAC werd in mei 1989 in het leven geroepen, toen de voorzitters van de parlementen van de lidstaten in Madrid overeenkwamen de rol van de nationale parlementen in het communautaire proces te versterken door de in Europese aangelegenheden gespecialiseerde parlementaire commissies van de lidstaten in een conferentie bijeen te brengen. In de loop van de jaren hebben zich een aantal belangrijke ontwikkelingen in deze structuur voorgedaan. In 1991 werd het reglement aangenomen.

11. Een van de belangrijkste redenen waarom COSAC er niet in slaagt meer portee aan haar werk te geven, is dat alle besluiten eenstemmig moeten worden genomen. Indien er geen

wijziging komt in het vermogen van COSAC om besluiten te nemen, dan zou het onrealistisch zijn te verwachten dat de doelstellingen van het protocol van Amsterdam kunnen worden verwezenlijkt.

12. Men kan zich bovendien afvragen op welke democratische basis er een selectie zou plaatsvinden onder de leden van de nationale parlementen, die in de eerste plaats een mandaat hebben om hun eigen kiezers in hun nationale parlement te vertegenwoordigen, de nationale regering daar verantwoording te laten afleggen en deel te nemen aan het maken van wetten aldaar. Een 'tweede kamer' die meer dan een adviserende rol zou spelen, zou bovendien moeilijk te rechtvaardigen zijn als middel om een 'democratisch deficit' te verminderen, aangezien elk systeem om een subgroep van parlementsleden aan te stellen of te kiezen uit het oogpunt van democratische legitimiteit evenveel problemen zou scheppen als het er zou oplossen en aangezien elk parlement waarschijnlijk het recht zou behouden een eigen regeling voor deze selectie of verkiezing uit te werken.

13. Voorts zou men niet meer dan nu tegemoetkomen aan de verlangens en de gerechtvaardigde bezorgdheid van de regionale parlementen, als men zich ertoe zou beperken een manier te vinden om een bijkomende kamer in te stellen waarvan de leden uit de parlementen van de lidstaten zijn gekozen of aangesteld.

14. Dit model zou uit het oogpunt van het democratisch deficit dus blijkbaar meer problemen scheppen dan het er zou oplossen (als het er überhaupt al zou oplossen).

15. Een ander - door het tijdschrift *The Economist* gelanceerd - model omvat de invoering van een representatief orgaan van leden van nationale parlementen dat niet als een gewone kamer van het wetgevend orgaan, maar als een soort constitutionele raad zou functioneren. De taak van dit orgaan zou erin bestaan de wetgeving van Raad en Parlement aan de hand van de subsidiariteits- en proportionaliteitscriteria te toetsen. Aangezien deze criteria evenzeer voor een politieke als voor een zuiver juridische beoordeling worden gehanteerd, zou een politiek samengestelde constitutionele raad van deze aard een betere hoeder van het algemene constitutionele kader zijn - zo luidt althans de redenering - dan een hof zoals het Europees Hof van Justitie. Het gevaar is echter groot dat het tot bevoegdheidsconflicten tussen een dergelijk orgaan en het Hof van Justitie zou komen. Voorts is verre van zeker dat een partijpolitiek orgaan van deze aard niet zou functioneren als een derde kamer van een wetgevend orgaan dat al de Raad en het Parlement omvat, met de Commissie nog altijd in de rol van uitvoerende tak van het communautaire bestuur.

16. Dat neemt niet weg dat het gevaar bestaat dat er conflicten ontstaan tussen de grondwet van een lidstaat, zoals die door het hoogste constitutionele hof van die lidstaat wordt geïnterpreteerd, en de voorwaarden van het 'constitutionele handvest' van de Unie, zoals dit door het Europees Hof van Justitie wordt uitgelegd. Gezien het constitutionele pluralisme dat in de Unie bestaat (en dat een van de zeer wenselijke kenmerken van die Unie is) is er behoefte aan een speciaal constitutioneel hof of en gerecht voor conflictbeslechting om dit soort problemen te behandelen en ervoor te zorgen dat geschillen betreffende de juiste interpretatie van bevoegdheden op alle wetgevingsniveaus in de Unie naar tevredenheid kunnen worden geregeld. Een speciaal gerechtshof bestaande uit rechters van een panel waarin zowel het HvJ als rechters van de hoogste constitutionele hoven van de lidstaten vertegenwoordigd zijn, zou veel beter geschikt zijn voor een dergelijke taak dan een raad

bestaande uit parlementsleden met de partijbindingen die nu eenmaal eigen zijn aan gekozen afgevaardigden.

## CONCLUSIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de Commissie constitutionele zaken, als de bevoegde commissie, de volgende punten in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. is van oordeel dat samenwerking tussen de parlementen van de Unie, in het kader van het huidige institutionele bestel, alleen kan worden bewerkstelligd via het scheppen van optimale voorwaarden voor informatie-uitwisseling en wederzijds inzicht in elkaars bevoegdheden en activiteiten. Door een beroep te doen op nieuwe technologieën en intensievere en systematischere arbeidsrelaties tussen parlementaire commissies en fracties tot stand te brengen zou er voor meer synergie kunnen worden gezorgd;
2. wijst erop dat de overeengekomen deelname van vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de nationale parlementen aan de komende Conventie over een grondwet van de Europese Unie nog eens onder de loep moet worden genomen, en hoopt dat de verschillende partijen op deze Conventie door intensieve discussie hun visies kunnen verenigen, opdat de mening van de volkeren van Europa over onze politieke toekomst zo harmonisch mogelijk tot uitdrukking kan komen;
3. beklemtoont dat regionale parlementen die wetgevende bevoegdheden hebben, moeten worden betrokken bij elke toekomstige vorm van samenwerking tussen het Europees Parlement en de parlementen van de lidstaten, aangezien zij door hun grotere nabijheid tot de kiezer goed kunnen weergeven welke zaken de burger het meest nauw aan het hart liggen, en daarenboven bij het uitstippelen van het EU-beleid aandacht kunnen vragen voor de problemen van de regionale ontwikkeling;
4. is, zonder vooruit te willen lopen op de resultaten van de Intergouvernementele Conferentie over de volksvertegenwoordiging in de nieuwe constitutionele structuur van de Europese Unie, van mening dat COSAC een waardevolle taak vervult bij de coördinatie van de werkzaamheden van het Europees Parlement en de nationale parlementen met betrekking tot de totstandbrenging van Europa.