

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

28 augustus 2003

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0283/2003

VERSLAG

tot invoeging in het Reglement van het Europees Parlement van een nieuw artikel 29 bis: Activiteiten en juridische status van de fracties (2003/2114(REG))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Gianfranco Dell'Alba

INHOUD

Blz.

PROCEDUREVERLOOP	3
ONTWERPBESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT	4
TOELICHTING	7

PROCEDUREVERLOOP

Op 5 juni 2003 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing, overeenkomstig artikel 181 van het Reglement, van het door Hans-Gert Poettering ingediende voorstel tot invoeging in het Reglement van het Europees Parlement van een nieuw artikel: Activiteiten en juridische status van de fracties (2003/2114(REG)) naar de Commissie constitutionele zaken als commissie ten principale.

Op haar vergadering van 19 mei 2003 besloot de Commissie constitutionele zaken een verslag op te stellen en benoemde zij Gianfranco Dell'Alba tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 8 juli en 26 augustus 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen voor bij 1 onthouding haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit.

Aan de stemming namen deel: Giorgio Napolitano (voorzitter), Jo Leinen (ondervoorzitter); Ursula Schleicher (ondervoorzitter); Gianfranco Dell'Alba (rapporteur); Margrietus J. van den Berg (verving Enrique Barón Crespo), Georges Berthu, Guido Bodrato (verving Teresa Almeida Garrett), Jens-Peter Bonde, Jean-Louis Bourlanges, Elmar Brok (verving Luigi Ciriaco De Mita), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Fernando Fernández Martín (verving Daniel J. Hannan), Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Elena Ornella Paciotti (verving Jean-Maurice Dehousse overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Doris Pack (verving Lord Inglewood overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jacques F. Poos (verving Olivier Duhamel), Konrad K. Schwaiger (verving Hanja Maij-Weggen), Paavo Väyrynen (verving Paolo Costa) en Joachim Wuermeling (verving Antonio Tajani).

Het verslag werd ingediend op 28 augustus 2003.

ONTWERPBESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT

tot invoeging in het Reglement van het Europees Parlement van een nieuw artikel 29 bis: Activiteiten en juridische status van de fracties (2003/2114(REG))

Het Europees Parlement,

- gezien de brief van zijn Voorzitter van 28 mei 2003,
 - gelet op de artikelen 180 en 181 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken (A5-0283/2003),
1. besluit de onderstaande wijzigingen in zijn Reglement op te nemen;
 2. herinnert eraan dat deze wijzigingen op de eerste dag van de volgende vergaderperiode in werking treden;
 3. verzoekt zijn Voorzitter dit besluit ter informatie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

REGLEMENT VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Bestaande tekst

Voorgestelde nieuwe tekst

Amendement 1

Artikel 29 bis (nieuw)

Activiteiten en juridische status van de fracties

29 bis. De fracties oefenen hun functie uit in het kader van de activiteiten van de Unie, met inbegrip van de taken waarmee zij uit hoofde van het Reglement zijn belast. De fracties beschikken, in het kader van het organigram van het Secretariaat-generaal, over een secretariaat, administratieve faciliteiten en kredieten die in de begroting van het Parlement zijn voorzien.

Het Bureau stelt de regelingen vast inzake de terbeschikkingstelling, de uitvoering en de controle van deze faciliteiten en van deze kredieten, alsmede de bijbehorende delegaties van de bevoegdheden tot uitvoering van de begroting.

Deze regelingen bevatten voorschriften inzake de administratieve en financiële consequenties van de ontbinding van een fractie.

Amendement 2

Artikel 30, lid 3 (nieuw)

3. Het Bureau stelt eveneens de regelingen vast inzake de terbeschikkingstelling en uitvoering van en de controle op in de begroting opgenomen kredieten ter dekking van secretariaatsuitgaven en administratieve faciliteiten van niet-ingeschrevenen.

Motivering

Het voorgestelde nieuwe artikel 29 bis beoogt de rol en rechtspositie van fracties en hun werkerterrein vast te leggen. Deze bepalingen kunnen niet op niet-ingeschrevenen worden toegepast, zoals het Gerecht van eerste aanleg duidelijk in zijn arrest van 2 oktober 2001 heeft vastgesteld (T-222/99, T-327/99 en T-329/99). Het is echter dienstig de taken te definiëren die het Bureau onder andere heeft ten aanzien van het beheer van onder begrotingspost 3701 opgenomen kredieten ten behoeve van niet-ingeschrevenen.

TOELICHTING

1. Wat aan de raadpleging van de AFCO voorafging

Bij schrijven van 2 april 2003 heeft de heer Hans-Gert Poettering, voorzitter van de Fractie van de Europese Volkspartij, in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de fractievoorzitters een reeks voorstellen betreffende de fracties bij Voorzitter Cox ingediend.

Zo dient hij een voorstel in, dat onder de bevoegdheid van de Commissie constitutionele zaken valt, tot invoeging van een nieuw artikel 29 bis in het Reglement van het Europees Parlement om de rol en de juridische status van de fracties en de reikwijdte van hun activiteiten te definiëren.

Op basis van het verslag van de Rekenkamer inzake het gebruik van de kredieten van begrotingspost 3701, alsmede de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement stelt hij eveneens een wijziging voor van de regeling van het Bureau inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 3701, ter dekking van de administratieve en huishoudelijke uitgaven van de fracties/het secretariaat van de niet-ingeschrevenen, om rekening te houden met de nieuwe bepalingen van het Financieel Reglement, met name om de bevoegde ordonnateur aan te wijzen, een passend systeem van interne controle in te voeren en eventueel uitzonderingen toe te staan voor uitgaven van niet-ingeschrevenen.

Tenslotte stelt hij voor hoe er gereageerd zou moeten worden op de opmerkingen die het Parlement in zijn kwijtingresolutie voor het begrotingsjaar 2000¹ heeft gemaakt over het percentage van de kredieten van de fracties op de totale begroting van het Parlement en de controle van hun financiën door middel van de auditverslagen van de verschillende fracties.

2. Rol en juridische status van de fracties

De fracties in het Europees Parlement worden niet uitdrukkelijk aangeduid of vermeld in de Verdragen maar uitsluitend in het Reglement van het Europees Parlement. Deze situatie is analoog aan die van de parlementaire fracties van sommige lidstaten, waar zij een uitvloeisel vormen van het recht van de nationale parlementen om hun eigen werkzaamheden te organiseren.

De Rekenkamer heeft in zijn Speciaal verslag 13/2000 dat betrekking had op de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vastgesteld dat *"de fracties organen van het Parlement [zijn] en [dat zij] volgens het Reglement van het Parlement een belangrijke rol [vervullen] bij de uitoefening van de bevoegdheden en de interne werking van deze instelling"* om er voorts aan te herinneren dat *"noch het Reglement van het Parlement, noch de regeling voor de besteding van de kredieten, die in dit verslag aan de orde komt, de activiteiten die de fracties buiten de interne werking van de instelling mogen ontwikkelen [formuleert of beperkt]" ... "De lacunes in de regeling en deze organisatievorm leiden tot een gebrek aan*

¹ PB L 158 van 17.6.2002, blz. 43.

duidelijkheid over de rol en de respectieve activiteiten van de fracties en hun nationale delegaties, en zelfs van de politieke groeperingen die eraan verwant zijn"².

Het Europees Parlement meent in zijn antwoord "dat de fracties onafhankelijk moeten kunnen functioneren, maar dat dit moet gebeuren binnen een duidelijk, transparant en doeltreffend kader, zowel wat de voorschriften en de begrotingsnormen als wat de controle-instrumenten betreft". Bovendien erkent het dat "het Reglement het werkterrein van de fracties als organen van het Parlement [moet] afbakenen, voorschriften met betrekking tot de ontbinding van een fractie [moet] vaststellen en het statuut van de niet-ingeschreven leden [moet] preciseren."³

3. De in te voeren bepalingen

In deze context moet het als volgt namens de fracties geformuleerde voorstel van de heer Poettering worden geplaatst en beoordeeld:

"De fracties oefenen hun functie uit in het kader van de activiteiten van de Unie, met inbegrip van de taken waarmee zij uit hoofde van het Reglement zijn belast. De fracties beschikken, in het kader van het organigram van het Secretariaat-generaal, over een secretariaat, administratieve faciliteiten en kredieten die in de begroting van het Parlement zijn voorzien.

Het Bureau stelt de regelingen vast inzake de terbeschikkingstelling, de uitvoering en de controle van deze faciliteiten en kredieten, alsmede de bijbehorende delegaties van de bevoegdheden tot uitvoering van de begroting.

Deze regelingen bevatten voorschriften inzake de administratieve en financiële consequenties van de ontbinding van een fractie."

Uw rapporteur stelt voor dit voorstel goed te keuren met enkele geringe wijzigingen van redactionele aard en aan artikel 30 een nieuw lid toe te voegen om te verduidelijken dat de regeling van toepassing is op de niet-ingeschrevenen. Het lijkt niet opportuun om in het Reglement nader in detail te treden.

Het spreekt voor zich dat deze aanvulling op het Reglement als zodanig geen oplossing biedt voor de problemen die de activiteiten en de werking van de fracties en de niet-ingeschreven in de praktijk voor de instelling opleveren. De nieuwe tekst kan slechts als uitgangspunt dienen. De gedetailleerde regelingen hetzij bestaan al, zoals het besluit van het Bureau van 2 oktober 2000 betreffende de steun van het Europees Parlement aan de Europese politieke partijen (in afwachting van de goedkeuring van het Statuut van de Europese politieke partijen) of de interne voorschriften voor de uitvoering van de begroting van het Europees Parlement, goedgekeurd door het Bureau op 4 december 2002, hetzij moeten nog worden vastgesteld of gewijzigd zoals de eerdergenoemde regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 3701, waarover de Conferentie van voorzitters op 8 mei 2003 reeds een positief advies heeft afgegeven; deze ontwerpregel is voorgelegd aan het Bureau dat de Commissie begrotingscontrole heeft geraadpleegd; dit advies wordt momenteel opgesteld en zal waarschijnlijk dit najaar worden uitgebracht.

² Rekenkamer, Speciaal verslag 13/2000 inzake de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vergezeld van de antwoorden van het Europees Parlement, PB C 181 van 28.6.2000, blz. 1, paragrafen 20 en 22.

³ Ibidem, blz. 13.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 22 maart 1990⁴, geconstateerd dat *"geen bepaling van het reglement van het Europees Parlement een fractie de bevoegdheid [geeft], tegenover andere instellingen of tegenover derden in naam van het Parlement te handelen. Voor het overige brengt geen regel van gemeenschapsrecht mee, dat handelingen van een fractie aan het Parlement als instelling van de Gemeenschappen kunnen worden toegeschreven. Uit het bovenstaande volgt, dat de Gemeenschappen niet aansprakelijk zijn uit onrechtmatige daad wanneer een fractie een publicatie verspreidt waarvan wordt gesteld dat zij beledigend is."*

Er dient te worden gewezen op de bijzondere situatie van de tijdelijke fractiemedewerkers die zijn aangenomen op posten die deel uitmaken van het organigram van het Europees Parlement volgens de *"Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen"*, waarbij het Parlement *"werkgever"* en, eventueel, *"verwerende partij"* is⁵.

Afgezien van deze specifieke situatie, is er een uitdrukkelijk in het Reglement genoemde delegatie nodig, wil een handeling van een fractie financieel kunnen worden toegeschreven aan het Parlement, of een delegatie die op zijn minst gebaseerd is op het Reglement.

De analyse van de Rekenkamer in haar reeds genoemde Speciaal verslag⁶ volgens welke *"in de betrekkingen met derden buiten het Parlement de door de fracties goedgekeurde besluiten voor de besteding van middelen (bijvoorbeeld bij de sluiting van arbeids-, huur- of koopovereenkomsten) [worden] geacht te zijn genomen krachtens een mandaat van het Parlement, waarvoor laatstgenoemde verantwoordelijk is"* kan dan ook niet worden gedeeld.

De rechtsgrondslag van een dergelijk delegatiesysteem kan gevonden worden in het Financieel Reglement⁷, en wel in artikel 51:

"De Commissie en elk van de overige instellingen kunnen hun bevoegdheden tot uitvoering van de begroting binnen hun diensten delegeren onder de in deze verordening en hun interne voorschriften bepaalde voorwaarden en binnen de grenzen die zij in de akte van delegatie vaststellen. De delegatieverkrijgers kunnen slechts handelen binnen de grenzen van de hen uitdrukkelijk verleende bevoegdheden."

hetzij door artikel 56, lid 1 naar analogie toe te passen:

"Besluiten waarbij uitvoeringstaken worden toevertrouwd aan de in artikel 54, lid 2, bedoelde organen en agentschappen bevatten alle nodige bepalingen om de doorzichtigheid van de verrichte handelingen te garanderen en voorzien ten minste in: ..."

Over deze kwestie kan derhalve in het kader van dit verslag geen uitsluitel worden gegeven,

⁴ Zaak C-201/89, Jean-Marie Le Pen en Front National tegen Detlef Puhl en anderen, Jurisprudentie 1990, bladzijde I-01183, punten 14 en 15.

⁵ Arrest van het Gerecht in eerste aanleg van 22 november 1990; Michele Mommer tegen Europees Parlement, Jurisprudentie 1990, bladzijde II-00679, punten 18 en 19.

⁶ Rekenkamer, Speciaal verslag 13/2000 inzake de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vergezeld van de antwoorden van het Europees Parlement, PB C 181 van 28.6.2000, blz. 1, paragraaf 21.

⁷ Verordening (EG, Euratom) 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

maar zij zou wel behandeld kunnen worden in het kader van de goedkeuring van de nieuwe regeling betreffende begrotingspost 3701.

Rest te vermelden dat het Europees Parlement in zijn resolutie van 4 juni 2003 houdende aanneming van het Statuut van de leden van het Europees Parlement op basis van het verslag-Rothley⁸ in artikel 14 van het Statuut de kwestie van de juridische status van de fracties aansnijdt met de formulering dat "*fracties onderdeel van het Europees Parlement [zijn]*" en dat "*rechtsvorderingen zowel door hen als tegen hen [kunnen] worden ingesteld.*"

Hierin zouden fracties een actieve en passieve legitimatie kunnen zien en dus ten dele de mogelijkheid om een rechtspersoon te vormen.

De Rekenkamer heeft in haar werkprogramma voor dit jaar aangekondigd terug te komen op haar Speciaal verslag 13/2000 inzake de uitgaven van de fracties, eventueel in het kader van haar jaarverslag dat op 4 november zal worden gepubliceerd. De instanties van het Parlement kunnen zich dan opnieuw over deze problematiek buigen in het licht van de actuele bevindingen.

⁸ P5_TA-PROV(2003)0241.