

Het Europees Parlement, praatbarak of wetgever? Ook in de toekomst?

M.A. Coninx

In deze bijdrage schetst de auteur vooreerst de historische ontwikkeling van het Europees Parlement tot aan de eerste rechtstreekse verkiezingen. Vervolgens bestudeert en evalueert zij de huidige samenstelling en bevoegdheden van het Parlement. De bijdrage wordt afgesloten met een overzicht en beoordeling van structuur en bevoegdheden van het Parlement in het ontwerp-verdrag van Europese Unie.

Dans cet article l'auteur décrit d'abord l'évolution historique du Parlement européen jusqu'aux premières élections européennes directes. Ensuite elle étudie et évalue l'actuel composition et les actuelles compétences du Parlement. L'article se termine par un aperçu de la structure et des compétences du Parlement sous le régime du traité-projet d'Union européenne.

In this article the author outlines the historical development of the European Parliament until the first direct elections. Then she studies and evaluates the present composition and competences of the Parliament. The article is concluded by a survey of the structure and competences of the Parliament according to the proposed treaty on the European Union.

INLEIDING: Waarom een Europees Parlement in de Europese constructie? Van het oude Europees Parlement tot het Europees Parlement van de eerste rechtstreekse Europese verkiezingen

Het Shuman-plan.

In de institutionele structuur van dit plan neemt de Hoge Autoriteit een centrale plaats in.

Het is samengesteld uit onafhankelijke personen, uitgerust met eigen financiële middelen (uit een heffing op de kolen- en staalproductie) en voorzien van autonome bevoegdheden (= het supranationale element). Deze structuur was op zichzelf een revolutionaire doorbraak van het klassieke patroon van een internationale organisatie. De bevoegdheden van de Hoge Autoriteit waren evenwel niet onbepikt. Naast de strikte binding aan de Verdragsbepalingen, voorzag de EGKS ook een Hof van Justitie, een Raad van Ministers en stelde het Verdrag een *Gemeenschappelijke Vergadering* in (art. 20 e.v. EGKS).

Deze Gemeenschappelijke Vergadering was samengesteld door en uit

de nationale parlementen, ten overstaan van wie de Hoge Autoriteit politieke verantwoording moest afleggen over de uitvoering van het Verdrag.

Deze Vergadering kreeg met name het recht om door aanneming van een motie van afkeuring de leden van de Hoge Autoriteit tot aftreden te dwingen (art. 24 EGKS).

De rechtvaardiging van het instellen van een "parlement" steunt op de volgende juridisch-politieke argumenten :

1. de institutionele structuur van de EGKS moest beantwoorden aan de beginselen van een democratische rechtsstaat ;
2. de grondslagen te leggen voor instellingen, die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming.

Toen Robert Schuman voorzitter werd van de Gemeenschappelijke Vergadering, herinnerde hij zijn instelling aan zijn primordiale functie, met name :

"Dans l'ordre institutionnel, c'est à l'Assemblée de traduire les sentiments de l'opinion publique dont le concours se révèle de plus en plus indispensable. C'est à elle qu'il appartient de faire comprendre aux Gouvernements et aux Exécutifs que l'idée européenne est une réalité vivante qui finira par s'imposer pour la prospérité et la paix de tous".

Bemerking :

Het idee van een parlementaire vergadering voor Europa was niet nieuw.

In mei 1948 kwam onder impuls van Winston Churchill te Den Haag een groot congres van de Europese Beweging bijeen. Dit congres, waaraan de grondleggers van Europa deelnamen (Churchill, Schuman, de Gasperi, Spaak, Reynaud, Blum, Monnet en andere) stelde de gedachte van een Europese vertegenwoordigende vergadering centraal.

Frankrijk, toen zeer Europees gezind, nam de gedachte over en deed een voorstel aan alle landen die op grondslag van de democratie wilden meedoen.

Een internationale Commissie ontwierp een statuut en nog in de zomer van 1949 kwam de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa reeds bijeen.

De zetel van de Raad werd te Straatsburg gevestigd (als symbool van de Frans-Duitse verzoening).

Het was de eerste maal in de Europese geschiedenis dat men beroep deed op parlementairen, onafhankelijk van hun regering, om het idee van Europese eenmaking te verwezenlijken !

Het oorspronkelijk opzet was immers van de Raadgevende Vergadering, als vertegenwoordiger van de publieke opinie, de motor te maken van de Raad van Europa.

Het was tevens een revolutionaire nieuwigheid dat de leden van dit parlement niet per nationale delegatie zaten en ook niet als partijfrac-

ties, maar in alfabetische volgorde. Ieder was dus alleen met zijn (al dan niet bestaand) Europees geweten.

Dat de Raad van Europa geen succes werd was zeker niet de fout van de Raadgevende Vergadering. De oorzaak lag eerder bij het Comité van de Raad van Ministers - die alle resultaten van de vergadering van tafel veegde - en in het gebrek aan solidariteit tussen de lidstaten (voornamelijk de onsolidaire houding van Engeland).

Bij het ontstaan van de EEG en de Euratom, werd in de bijlage van de Verdragen van Rome bepaald dat de Parlementaire Vergadering dezelfde zou zijn voor de drie Gemeenschappen.

Vanaf haar eerste zitting, op 20 maart 1958, noemde de Gemeenschappelijke Vergadering zich "*de Europese Parlementaire Vergadering*". Op 30 maart 1962, riep het zichzelf uit tot "**Europees Parlement**".

Opmerking :

Deze verklaring heeft het *niet* afgelegd omdat het zich wou optimiseren als een echt parlement, maar wel omdat het niet gelukkig was met zijn benaming vooral in de Duitse en Nederlandse vertaling.

De oorspronkelijke bevoegdheden van het Europees Parlement concentreerden zich in hoofdzaak rond haar politiek controlerende functie. Het werd daarom toebedeeld met voornamelijk raadgevende bevoegdheid (niet-bindend adviesrecht en controlerecht op de Europese Commissie). Echte wetgevende bevoegdheid werd het onthouden.

In de loop der jaren kreeg het langzamerhand toch meer macht, armslag en politieke moed. In juli 1972 begon het grotere wetgevende bevoegdheid te eisen, en in oktober 1973 grotere financiële bewegingsvrijheid.

December 1974 was een historische datum voor het Parlement toen het voor de eerste maal de Gemeenschapsbegroting vaststelde "... onze eerste juridische staatsrechtelijke daad" (dixit voorzitter C. Berkhouwer).

Het kernprobleem bleef echter de rechtstreekse verkiezingen. Artikel 138 van het Verdrag van Rome schreef de verkiezingen voor :

De Vergadering stelt ontwerpen op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen, volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen de desbetreffende bepalingen vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

Met andere woorden : het Parlement werd belast met het opstellen van een ontwerp waaraan de Ministerraad met unanimiteit haar goedkeuring moest hechten.

Reeds in 1960 keurde het Parlement een eerste ontwerp goed (rapport

teur: Fernand Dehousse - B -); het werd evenwel verworpen door Frankrijk.

Reden: enerzijds wenste Frankrijk geen vertegenwoordigende vergadering die geen macht heeft en anderzijds wilde het ook geen macht geven aan een Parlement dat benoemd was en niet gekozen.

Het is pas 20 september 1976 dat de Europese Raad te Parijs het besluit nam in de vorm van een Akte om rechtstreekse verkiezingen te organiseren.

Nadat de Akte door alle Lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke procedures was aanvaard en de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen tot stand waren gekomen, vonden tussen 7 en 10 juni 1979 de eerste Europese verkiezingen plaats. In België op 10 juni 1979 (wet van 28 maart 1978 bekendgemaakt in het Belgische Staatsblad van 30 september 1978).

Belangrijke opmerking:

De Akte voorziet niet in een eenvormige verkiezingsprocedure in alle lidstaten. De lidstaten konden het hierover niet eens worden maar anderzijds wou men de verkiezingen niet langer onnodig uitstellen.

De taak evenwel om een eenvormige verkiezingsprocedure uit te werken, blijft overeenkomstig de Verdragen opgedragen aan het Parlement en de Raad, waarbij aan eerstgenoemde instelling het initiatief toekomt (art. 7 (1) Akte).

Voor de tweede Europese verkiezingen zullen helaas nog steeds de nationale bepalingen van toepassing zijn, enerzijds door een gebrek aan eensgezindheid binnen het Parlement, waardoor er een sterk afgezwakt voorstel uit de bus kwam, anderzijds omdat in hoofdzaak Groot-Brittannië nog niet bereid is een proportioneel kiesstelsel toe te passen.

DEEL 1: De huidige bevoegdheden van het Europese Parlement

A. SAMENSTELLING

Het Europees Parlement bestaat uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschappen zijn verenigd (artikelen 20 EGKS, 137 EEG en 107 EGA).

Tot 1979 werden de leden dus aangewezen door en uit de nationale parlementen. De Europese verkiezingen brachten hierin verandering. Het aantal europarlementairen bedraagt momenteel 434 leden die onderverdeeld zijn in zes fracties (de Socialisten, de Christen-democraten, de Europese Democraten (conservatieven), de Communisten en geestesverwanten, de Liberalen en Democraten, en de Europese Democraten van de Vooruitgang (Gaulisten en geestesverwanten). Daarnaast zijn er nog de groep van de Technische Coördinatie en de Niet-ingechrevenen. De leden worden verkozen voor 5 jaar.

B. DE BEVOEGDHEDEN VAN HET HUIDIGE EUROPEES PARLEMENT

Het is hier niet de bedoeling een technische en gedetailleerde opsomming te geven van de bevoegdheden van het Parlement. Schematisch gesteld, kan men zeggen dat het vier functies heeft: een raadgevende functie, een controlerende functie, een begrotingsrecht en een reeks bijzondere bevoegdheden die van intern-huishoudelijke aard zijn of specifiek in de Verdragen vernoemd zijn.

In het algemeen zijn de bevoegdheden van het Europees Parlement, volgens de oorspronkelijke verdragen betrekkelijk beperkt, hoewel zij niet te zeer mogen worden onderschat.

De **raadgevende functie** staat, althans in theorie, centraal. Dit wil zeggen dat het Parlement in de meeste gevallen wordt geraadpleegd.

Het wordt gevraagd *advies* uit te brengen over de voorstellen van besluiten die door de Commissie aan de Raad worden voorgelegd. Maar de Raad is geenszins door dit advies gebonden; hij kan er van afwijken (wat niet zelden gebeurt) of er zelfs in het geheel geen rekening mee houden.

Daar de parlementaire adviezen *niet-bindend* zijn, zal dus de invloed die het Parlement op de Raad kan uitoefenen, in grote mate afhangen van een goede samenwerking met de Raad maar vooral met de Europese Commissie.

Inzake de **controlerende functie** van het Parlement, vormt de mondelinge en schriftelijke procedure ter beantwoording van *parlementaire vragen* een belangrijk controle-instrument. Anderzijds heeft het Parlement de bevoegdheid tegen de Commissie een *motie van afkeuring* uit te brengen die de leden van deze instelling verplicht hun functie collectief neer te leggen.

Hoewel deze bevoegdheid tot afkeuring ongetwijfeld niet te verwaarlozen is, heeft zij in feite een zeer beperkte draagwijdte, want zij kan slechts worden uitgeoefend tegenover de Commissie (die enkel initiatiefnemende en uitvoerende bevoegdheden heeft) en niet tegen de Raad (die de instelling is die over de beslissingsbevoegdheid beschikt).

Voornamelijk inzake het **begrotingsrecht** heeft het Parlement het dichtst een wetgevende functie benaderd. Een eerste stap op weg naar een zekere versterking van de bevoegdheden van het Parlement, werd dan ook gezet op begrotingsgebied door middel van het zogenaamde Tweede begrotingsverdrag (dat in 1975 werd ondertekend en op 1 juni 1977 in werking trad).

Bij dit Verdrag werden aan het Parlement binnen bepaalde grenzen werkelijke bevoegdheden verleend, met name voor de zogenaamde

“niet-verplichte” uitgaven. Dit zijn de uitgaven die niet automatisch voortvloeien uit een basistekst van wetgevende aard en waarvan het aandeel momenteel minder dan 20% van de totale begroting uitmaakt. Tevens verkreeg het Parlement hierbij het recht de begroting in haar geheel te verwerpen en de bevoegdheid om kwijting te verlenen aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting.

Opmerking :

De uitbreiding van budgettaire bevoegdheden hield verband met het feit dat met ingang van 1980 de begroting van de Gemeenschappen niet meer uit de bijdragen voor de lidstaten afzonderlijk wordt gedekt, maar uitsluitend uit de “Eigen Middelen”.

Het belang van het parlementaire budgetrecht moet hier onderstreept worden. Bij de evaluatie van de werkzaamheden zal dit aspect nader toegelicht worden. Nu reeds kan men zeggen dat de toekenning van dit recht een eerste stap is naar de erkenning van het Parlement als een medebeslissende instantie in communautaire zaken. Het heeft in ieder geval de Raad gedwongen het Parlement als een volwaardige partner bij de begrotingsbehandeling te aanvaarden.

Uit deze vrij theoretische benadering kan voorlopig reeds afgeleid worden dat :

- het Parlement in rechte over vrij beperkte bevoegdheden beschikt ;
- het verschilt van nationale parlementen doordat het geen wetgevende bevoegdheid heeft, noch beantwoordt aan de vereisten van een parlementaire controle zoals wij die zien in een democratisch bestel ;
- het door zijn “controlerende” bevoegdheden verschilt van andere parlementaire organen die in andere Europese Organisaties (Raad van Europa, de West-Europese Unie en de Benelux) zijn voorzien, daar hun vrijwel uitsluitend een raadgevende functie is toebedeeld ;
- het binnen zijn wettelijke bevoegdheden het besluitvormingsproces kan beïnvloeden door een nauwe samenwerking met Raad en Commissie, hetgeen concreet inhoudt een permanente dialoog tussen Parlement en Commissie en consultatie- en concertatieprocedures met de Raad.

C. EVALUATIE

Tijdens de eerste euroverkiezingen werd er gezegd dat voor de toekomst van de Europese Gemeenschappen veel zou afhangen van de wijze waarop het Europees Parlement zijn taak zou vervullen. Het zou daarom al zijn beperkte middelen maximaal moeten aanwenden om zijn politieke wil in het beleid van de Gemeenschappen tot gelding te brengen.

Wat heeft dit Parlement hiervan terecht gebracht ?

Wil men een objectief bilan maken dan moet men rekening houden met twee voorafgaande bemerkingen. Vooreerst, het gaat hier om een

vrij jonge instelling die noodzakelijke kinderziekten moet doormaken om spectaculaire resultaten te kunnen opleveren. Het bekende proces van vallen en opstaan geldt ook voor het Europees Parlement. Ten tweede mag men niet vergeten dat de Europese Gemeenschappen zelf zich in een crisistoestand bevinden. Men zou het Parlement onrecht aandoen door deze malaise volledig of slechts maar gedeeltelijk aan het Parlement toe te schrijven. Hierin schuilt het gevaar bij de volgende rechtstreekse verkiezingen. De kiezers zullen geneigd zijn een globaal proces te maken van de Europese integratie, een proces waarin het Parlement niet als aanklager maar als beschuldigde zal getekend worden.

Het eerste bilan is globaal beschouwd positief, en dit om volgende redenen :

1. het feit zelf van de rechtstreekse verkiezingen waardoor het Parlement zijn democratische grondslag versterkte ;
2. het maximaal aanwenden van de beperkte middelen waarover het beschikte ; het Parlement heeft zich opgesteld als een waardige begrotingsautoriteit die een dialoog terzake met de overige instellingen heeft mogelijk gemaakt. Het heeft gebruik gemaakt van alle gelegenheden om zijn stem te verheffen of om advies te geven, zelfs wanneer de Verdragen het niet voorschreven ;
3. voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Gemeenschappen, wordt er rekening gehouden met de mening van het Parlement. Zo is het Parlement erin geslaagd een reeks voorstellen van de Commissie te vervolledigen en in voorkomend geval zeer sterk te verbeteren. Dit houdt verband met de snelheid waarmee het Parlement erin slaagt beslissingen te nemen en met de meer pro-Europese ingesteldheid van zijn leden ;
4. Het Parlement heeft een moreel gezag opgebouwd dat zowel binnen als buiten Europa weerklank heeft gevonden. De intensiteit van de lobbying in Straatsburg bewijst het belang dat sommigen aan het werk van het Parlement hechten. Resoluties van het Parlement met betrekking tot wantoestanden of de schending van mensenrechten in derde landen, hebben vaak hun uitwerking niet gemist. Ook werd door buitenlandse staatshoofden het Parlement als het meest geschikte forum beschouwd om hun boodschap gericht aan de Europese bevolking uit te brengen.
Tenslotte hebben alle belangrijke derde landen diplomatieke vertegenwoordigers die de activiteiten van het Parlement op de voet volgen.

Wanneer men een evaluatie maakt, kan men dit vanuit een dubbele optiek doen.

Enerzijds, het Europees Parlement en het wetgevingsproces, anderzijds

de impact van het Europees Parlement op het communautaire (het Europees integratieproces) gebeuren.

Het E.P. en het wetgevingsproces

In eerste instantie heeft het Parlement duidelijk geopteerd voor een politiek "des petits pas" in het vooruitzicht van een meer radicale uitbreiding van haar bevoegdheden via een Verdragsherziening.

Zoals reeds vermeld, is de dialoog met de andere instellingen verbeterd en uitgebreid; zowel statistieken als resultaten kunnen dit aantonen. Steeds binnen de grenzen van het institutioneel toelaatbare kan men van een merkelijke vooruitgang spreken op het vlak van het initiatiefrecht en de begroting.

Dankzij de bespreking van bepaalde thema's werden communautaire acties bespoedigd. Zoals blijkt uit het belangrijke debat over de honger in de wereld, dat niet alleen leidde tot vermeerdering van kredieten voor ontwikkelingshulp, maar ook een weerklink vond bij de nationale parlementen. Hetzelfde geldt voor de bespreking van de rechten van de vrouw, die gevolgd werd in gans Europa, en die actiecomité's ertoe aanzette de lacunes in de nationale wetgevingen aan de kaak te stellen. In de lente 1983 nam het Europees Parlement het eerste duidelijke algemene rapport aan over mensenrechten in de wereld. Via zijn parlementaire delegaties heeft het Parlement er ook toe bijgedragen dat voor individuele gevallen vanrechtenschendingen het menselijk leed werd draaglijk gemaakt of dat men eindelijk een uitreisvisum kwam.

Inzake budgettaire bevoegdheden, heeft het Europees Parlement als begrotingsautoriteit, menig begrotingsspecialist pal doen staan. Hier kan het resultaat van het aanwenden van de financiële macht optimaal genoemd worden. Hoewel het begrotingsdebat voor het publiek vaak een louter technische aangelegenheid is, kan het belang ervan niet voldoende onderstreept worden.

De begroting is immers geen louter boekhoudkundig instrument, maar het weerspiegelt het beleid gevoerd door de Europese Gemeenschappen. Het Europees Parlement formuleert elk jaar bij de lezing van de begroting de doelstellingen waaraan de voorgelegde begroting dient te beantwoorden. Zo bepaalde het in 1979 dat de begroting zodanig moest geherstructureerd worden dat Europese kredieten effectief zouden kunnen bijdragen tot de strijd tegen de werkloosheid en het opheffen van de regionale geschillen. Het zou m.a.w. de rol weerspiegelen die de Gemeenschappen spelen in de economieën van de Lidstaten. Wanneer deze oriëntaties niet gevolgd werden, was het Europees Parlement zelfs bereid de ultieme daad te stellen. Het Parlement verwierp met name de begroting 1980, daar het niet verder kon aanvaarden een budget aan te nemen dat onvoldoende kredieten voorzag voor structurele problemen, andere dan deze bestemd voor landbouw. Hetzelfde

geldt voor de verwerping van de supplementaire begroting van 1982, waarbij het Europees Parlement weigerde akkoord te gaan met het systeem van quasi-automatische en onvoorwaardelijke budgettaire compensaties (terugbetalingen) aan bepaalde lidstaten. Deze verwerpingen waren geen demagogische machtsgreep, maar waren wel een gerechtvaardigde uitoefening van zijn bevoegdheid.

Het aanwenden van het begrotingsinstrument was evenwel niet altijd een volledig succes op het inhoudelijke vlak (de begroting gestemd in 1980 vervult niet alle parlementaire wensen), maar het was wel noodzakelijk om de geloofwaardigheid van het Parlement te behouden en om consequent te blijven met de parlementaire budgettaire principes.

In termen van concrete begrotingssuccessen, kan men volgende verwezenlijkingen vermelden: nieuwe Gemeenschappelijke Verklaring tussen de Instellingen van juni 1982, waarbij een betere samenwerking tijdens de budgettaire procedure werd voorzien en meer duidelijkheid inzake het onderscheid tussen de verplichte en niet-verplichte uitgaven, voornamelijk wat betreft de classificatie van de kredieten van het Regionaal Fonds.

Ook enkele cijfers ter overweging: in 1970 bedroegen de niet-verplichte uitgaven — dus deze waarover het Europees Parlement het laatste woord heeft — 3% van de totale uitgaven, in 1983 vertegenwoordigden zij $\pm 25\%$ van het totaal. Het wist ook de landbouwuitgaven te verminderen van $3/4$ van het budget in 1979 tot $2/3$ in 1982 en er kwamen meer kredieten vrij voor regionale en sociale politiek, voor energie, research en wetenschap.

De evaluatie van het Europees Parlement als begrotingsautoriteit zou onvolledig zijn, indien de budgettaire controle niet vermeld werd. Het budgettaire onderzoek betekent een parlementaire controle op de publieke uitgaven en is alsdusdanig een essentieel attribuut van elke parlementaire democratie. Deze functie wordt door de Begrotingscontrole-Commissie van het Europees Parlement in nauwe samenwerking met het Europese Rekenhof uitgeoefend.

De controle op de uitvoering van de begroting heeft in bepaalde gevallen geleid tot een meer efficiënt gebruik van de communautaire gelden en tot bestrijding van onregelmatigheden en fraudes. Zo bracht de budgettaire controle in 1980 aan het licht dat de Europese Commissie er niet in geslaagd was het embargo, m.b.t. de levering van landbouwproducten aan de Sovjet-Unie — opgelegd tengevolge van de invasie in Afghanistan — efficiënt toe te passen. Het parlementaire verslag lokte de nodige maatregelen uit om aan het euvel te verhelpen. Kortom, het Europees Parlement heeft, in het algemeen, een gezonder beheer van de Gemeenschapsgelden in de hand gewerkt.

De impact van het Europees Parlement op de verschillende beleidsdomeinen van de Gemeenschappen.

Deze is zo verscheiden en omvattend, dat hierover een aparte lezing noodzakelijk is. Samenvattend kan gesteld worden dat het Parlement een bijdrage heeft geleverd, hoe bescheiden die ook moge zijn, tot het sensibiliseren van de machthebbers en de Europese bevolking, voor de Europese zaak, voor de noodzaak van een sterk en verenigd Europa.

Het betoog zou onvolledig zijn, mochten ook niet de zwakke punten van het Parlement in het kort nader toegelicht worden.

Het Parlement, kan niet werkelijk representatief genoemd worden, zolang een deel van de Europese bevolking onthouden blijft van een parlementaire vertegenwoordiging. Dit geldt voornamelijk voor Groot-Brittannië, met zijn meerderheidskiesstelsel. Een uniforme kieswet voor Europa is dus zeker geen overbodige luxe, maar een democratische noodzaak.

Het vergaderen op drie verschillende plaatsen, het zetelprobleem, is niet alleen een financiële aderlating, maar doet ook afbreuk aan een optimale benutting van bevoegdheden.

Inzake het wetgevingsproces is de grootste handicap van het Parlement, de onconsequente houding van het Parlement bij belangrijke stemmingen, waardoor het een deel van geloofwaardigheid, vooral bij de overige instellingen, heeft ingeboet. Het saneren van landbouwwitgaven kan bijvoorbeeld niet gepaard gaan met een pleidooi voor een sterke stijging van de landbouwprijzen.

De eerste legislatuur van het rechtstreeks verkozen Europees Parlement was een strijd om eigen imagovorming, het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de gevestigde instellingen, een gevecht om waardering, meer bevoegdheden en een eerste stap in de richting van een grondige omvorming van het institutionele bestel.

De bescheiden rol die het Parlement toegewezen kreeg door de Verdragen, en het gebrek aan een wetgevende bevoegdheid, is door de parlementairen steeds beschouwd als rem op de verdere Europese integratie.

Het voornaamste argument ter staving van hun stelling is dat wanneer nationale beleidsdomeinen worden overgedragen aan de Gemeenschappen (zie bijvoorbeeld de douanewetgeving, het landbouwbeleid, de externe handelspolitiek), deze volledig ontsnappen aan de nationale parlementen, en dat er dus een democratisch rechtvacuum ontstaat, bij gebrek aan een echte Europese parlementaire controle ; zoiets is onaanvaardbaar.

Het Parlement heeft daarom van meet af aan gestreefd naar een uitbreiding van bevoegdheden. Het heeft hierbij zowel geopteerd voor de feitelijk machtsuitbreiding binnen het institutionele kader als voor de meer radicale oplossing, met name een herziening van de Europese Verdragen ; het ontwerp van Europese Unie.

DEEL II : De bevoegdheden van het Europees Parlement zoals voorgesteld in het ontwerp van Europese Unie

Een preliminaire opmerking is hier noodzakelijk.

Het idee dat "een" parlement het initiatief zou nemen voor een nieuw verdrag voor Europa is niet nieuw.

Reeds in 1962 voorzag het Ontwerp van Europese Defensie Gemeenschap expliciet deze mogelijkheid . Het is niet onbelangrijk de betrokken tekst hier even in herinnering te brengen.

Art. 38 van het EDG-Verdrag voorzag met name dat de Parlementaire Vergadering van de EDG voorstellen moest uitwerken, niet alleen aangaande het organiseren van rechtstreekse verkiezingen maar ook betreffende het uitwerken van een voorstel van Europese Unie. Deze Gemeenschap met een federale of confederale structuur zou gebaseerd moeten zijn op het principe van de scheiding der machten en moest de samenwerking kunnen verzekeren tussen de bestaande en de nog te creëren Gemeenschappen.

Het project dat hieruit voortvloeide, voorzag een Europees Parlement met een tweekamerstelsel : een Kamer van Volksvertegenwoordigers, bestaande uit rechtstreekse verkozen leden, en een Senaat, samengesteld uit nationale parlementairen.

Met het mislukken van de EDG, verviel echter ook het eerste parlementaire ontwerp van Europese Unie.

Het kan geen toeval genoemd worden dat het initiatief voor een institutionele hervorming zo sterk aangegrepen werd door het huidige Europees Parlement. Het kan ook geen toeval genoemd worden dat het Spinelli-rapport doelstellingen nastreeft, die gelijkaardig zijn met deze vermeld in art. 38 van het EDG-Verdrag. Beide voorstellen beantwoorden immers aan een fundamentele behoefte, met name, dat er iets moet veranderen willen de Gemeenschappen hun élan terugvinden, dat er iets moet gebeuren om het té sterke inter-gouvernementele karakter van de Europese Gemeenschappen op te vangen.

Het probleem ligt in hoofdzaak bij de *besluitvorming*. Er moet een nieuw evenwicht komen tussen de instellingen, gebaseerd op het principe van de scheiding der machten. Geen enkele instelling dient het monopolie van de macht te bezitten : geen almachtige Raad waarin Europa zijn besluiteloosheid en onderlinge verdeeldheid blijft ten toon spreiden, maar ook geen almachtig Parlement dat zich zou baseren op monistische opvattingen over volkssouvereiniteit die niet op de Europese werkelijkheid toepasbaar zijn. Staten en volkeren zouden gezamenlijk de wetgevende en de begrotingsautoriteit moeten vormen. De kern van het Spinelli-rapport is daarom het streven naar een doelmatige en democratische besluitvorming. Of hiervoor een nieuw Verdrag nodig is, is evenwel een andere vraag.

A. Het Europees Parlement in het ontwerp van Europese Unie

Wat de **structuur** van het Parlement betreft, bevat het ontwerp praktisch geen nieuwigheden.

Het Parlement, qua wijze van totstandkoming, samenstelling en legislatuurperiode blijft in de Unie ongewijzigd.

Het Parlement, wordt uitdrukkelijk als een instelling van de Unie erkend, onder de benaming "Europees Parlement" (Eerste Deel, art. 8). "Het Europees Parlement wordt door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen bij vrije, geheime stemming door de burgers van de Unie verkozen. De duur van de zittingsperiode is vijf jaar." (Derde deel, Titel I, art. 14, eerste paragraaf).

Zoals ook thans het geval is, valt het vraagstuk van de verkiezingsprocedures buiten het bestek van het Verdrag.

"Bij organieke wet zal een uniforme verkiezingsprocedure worden vastgesteld; zolang deze wet nog niet in werking is getreden, is de verkiezingsprocedure van toepassing welke geldt voor de verkiezing van het Parlement van de Europese Gemeenschap." (idem, tweede paragraaf).

Inzake **bevoegdheden** van het Parlement, verschilt het ontwerp fundamenteel met de huidige verdragsbepalingen.

De kern van het ontwerp ligt vervat in een artikel dat uitdrukkelijk bepaalt dat de wetgevende macht gezamenlijk door de Raad en het Parlement wordt uitgeoefend (Derde Deel, Titel II, art. 36).

De wetgevingsfunctie van het Parlement in het ontwerp staat dus centraal; daarnaast oefent het nog een controlefunctie uit, terwijl de raadgevingsfunctie zo goed als verdwenen is, althans voor het Parlement (Het is voornamelijk de Commissie die adviezen verstrekt over de wetsontwerpen).

De taken van het Parlement zijn vervat in het Derde Deel (institutionele bepalingen, Titel I, art. 16); hier volgt een korte toelichting ervan.

1. Het Europees Parlement neemt overeenkomstig dit Verdrag deel aan de wetgevings-, de begrotingsprocedure en het sluiten van internationale overeenkomsten.

Het Parlement als wetgever

De wetgevende macht wordt uitgeoefend aan de hand van voorstellen van de Commissie of op initiatief van één der beide organen.

De nieuwigheid is dus tweërlei:

- a. het Parlement krijgt formeel een initiatiefrecht;
 - b. het Parlement krijgt medebeslissingsrecht bij het totstandkomen van de Europese wetgeving.
- a. het initiatiefrecht van het Parlement houdt in dat het de Europese Commissie kan verzoeken een wetsontwerp in te dienen, overeenkomstig de bepalingen van haar verzoek. Mocht de Commissie wei-

geren op dit verzoek in te gaan dan voorzien de bepalingen garanties voor het Parlement opdat dit recht steeds uitgeoefend kan worden.

b. De wetgevingsprocedure is wat ingewikkelder.

Zoals vermeld gaat het om een soort "navettensysteem". Vereenvoudigd komt dit hierop neer: alle wetsontwerpen worden ingediend bij het Parlement; worden zij door het Parlement goedgekeurd, dan zendt het ze naar de Raad van de Unie. Als er overeenstemming is, is de behandeling beëindigd. Indien er geen resultaat is bereikt, komt het wetsontwerp bij het Comité van Overleg terecht. Dit Comité is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de voornaamste instellingen. Hierop volgt dan weer een ingewikkelde procedure waarbij het ontwerp naargelang de uitslag van de beraadslaging naar ofwel de Raad én het Parlement, ofwel naar het Parlement alleen wordt teruggezonden. Telkens moeten er bepaalde termijnen worden nageleefd.

Het niet-naleven van die termijnen heeft verstrekkende gevolgen. Zo wordt er bepaald dat indien het Parlement of de Raad het ontwerp niet binnen de gestelde termijnen in stemming brengen, de tekst geacht wordt te zijn aangenomen door de instelling die zich niet heeft uitgesproken. Hierdoor wordt dus de nalatende of de besluitloze partij bestraft.

Deze situatie mag evenwel niet overdreven worden daar enerzijds - althans in de overgangperiode van 10 jaar - nog beroep kan gedaan worden op het bekende "vitaal nationaal belang"

en daar anderzijds - de wet slechts aangenomen kan worden zo één van de wetgevingsorganen het uitdrukkelijk heeft goedgekeurd.

en daar tenslotte - de termijnen in onderling overleg kunnen verlengd worden.

Het ontwerp van Unie legt uitdrukkelijk de klemtoon op een "gezamenlijke" uitoefening van de wetgevende macht, met het doel een duidelijke afbakening van bevoegdheden tussen het Parlement en de Raad te vermijden. Hierdoor wil men verhinderen dat één van de beide partners uitgeschakeld wordt om te statueren over een bepaald beleidsdomein.

Het parlement als begrotingsautoriteit.

Zoals in de Verdragen van Rome, berust de begrotingsautoriteit bij het Parlement en bij de Raad.

Daar evenwel het stelsel van financiën van de Unie anders is dan in het huidige, worden de bevoegdheden aangepast, wat voor het Parlement concreet een uitbreiding van begrotingsbevoegdheden betekent:

- Het Parlement krijgt nu ook inspraak ten aanzien van de ontvangstenzijde van de begroting.

Terwijl nu over de verhoging van de Eigen Middelen hoofdzakelijk door de Lidstaten moet beslist worden, wil het ontwerp van Europese Unie daarentegen dat er over de financiële wetgeving van de Unie slechts door haar eigen instellingen wordt besloten. En vooral, het laatste woord in deze, dient te worden gesproken door het orgaan dat in de Unie de democratische sanctie kan verlenen, d.w.z. : het Parlement.

- Belangrijk voor het Parlement is dat het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven verdwijnt.

In de Unie zal er slechts één enkel soort uitgaven bestaan ; de bevoegdheden zullen in de vorm van opeenvolgende vereiste meerderheden over de instellingen worden verdeeld.

Concreet betekent dit dat het Parlement voor alle uitgaven van de Europese Gemeenschappen over dezelfde bevoegdheden beschikt als de Raad. Er wordt in het ontwerp niet uitdrukkelijk gesproken over een globale verwerping van de begroting. Wel bepaalt het dat het Parlement is dat de begroting definitief vaststelt. Het is ook het Parlement dat het laatste woord heeft door het verlenen van kwijting aan de Commissie.

Het Parlement en de internationale verdragen

Het is vrij bekend dat het zich gefrustreerd voelt door het feit dat het over geen bevoegdheden inzake het afsluiten van internationale verdragen beschikt.

Opmerking : De huidige procedure ziet er vereenvoudigd als volgt uit : de Commissie voert de onderhandelingen, de bevoegdheid tot het sluiten van het akkoord berust bij de Raad ; slechts indien een specifieke verdragsbepaling daarin voorziet, doet de Raad dit na raadpleging van het Parlement.

Er bestaan wel procedures, de zogenaamde Procedure-Luns-Westerterp, die voorzien in het zo goed mogelijk inlichten van het Parlement, over het verloop van de onderhandelingen en de resultaten ervan. Ze zijn evenwel onbevredigend voor het Parlement daar het heropenen van de onderhandelingen naar aanleiding van een parlementair advies hoogst onwaarschijnlijk is gebleken.

Het ontwerp van Europese Unie voorziet in een gezamenlijke bevoegdheid Raad-Parlement voor het sluiten van internationale verdragen. Praktisch zou dit betekenen dat de Commissie onderhandelingen zou voeren op basis van een mandaat, haar verstrekt door de Raad na raadpleging van het Parlement.

De overeenkomsten en verdragen worden gesloten door de Commissie en worden geratificeerd door de Raad en het Parlement.

2. Het Europees Parlement keurt het beleidsprogramma van de Commissie goed, waardoor deze haar investituur verkrijgt.

De huidige Verdragen voorzien enkel dat de Europese Commissie een

jaarlijkse verslag van haar activiteiten voorlegt aan het Parlement dat in een plenaire zitting wordt besproken.

In het ontwerp wil het Parlement meer invloed krijgen op het beleid dat de Commissie wenst te voeren door voorafgaandelijk haar programma goed- of af te keuren. De Commissie kan dan ook maar enkel in functie treden als het van het Parlement de investituur heeft gekregen.

Opmerking : De bepalingen zijn niet duidelijk ingeval er geen investituur wordt gegeven. Twee mogelijkheden doen zich hier voor : ofwel stelt de Commissie een nieuw programma op, ofwel zal het Parlement haar dwingen "af te treden", hoewel ze nog niet in functie is getreden !

3. Het Europees Parlement oefent politiek toezicht uit op de Commissie

Reeds nu is aan het Parlement opgedragen toezicht uit te oefenen op het beleid van de Commissie. Door de nadruk te leggen op "politiek" toezicht, wordt het meer politieke - en dus niet bureaucratische - karakter van de Commissie beklemtoont.

Dit recht bestaat reeds in de vorm van de mondelinge en schriftelijke procedure van parlementaire vragen, waardoor het Parlement in staat is toezicht uit te oefenen op het beleid van de Commissie en met haar een vrijwel permanente dialoog in kritische zin over communautaire zaken te voeren.

4. Het Europees Parlement kan met gekwalificeerde meerderheid een motie van afkeuring aannemen die de leden van de Commissie dwingt gezamenlijk hun functie neer te leggen.

Deze bevoegdheid is reeds voorzien in de huidige Verdragen.

5. Het Europees Parlement bezit het recht van enquête en neemt verzoekschriften in ontvangst die de burgers van de Gemeenschappen tot het Parlement richten.

Het betreft hier enkel een bevoegdheid die reeds in de praktijk bestaat en die men wenst te institutionaliseren. De bedoeling hiervan is in hoofdzaak een nauwer contact te leggen tussen de parlementairen en de Europese bevolking.

B. Evaluatie

Deze evaluatie is enkel beperkt tot dat deel van het ontwerp Spinelli dat betrekking heeft op de bevoegdheden van het Parlement vandaar dat het beknopt zal zijn.

Naar *opzet* kan men slechts vaststellen dat het Parlement zichzelf heeft verheven tot co-wetgever van de Europese Unie. Het heeft zich hierbij de attributen toegeëigend eigen aan een wetgevende macht.

Wat de *middelen* betreft, de concrete uitvoering van die macht, kunnen wel enkele vraagtekens geplaatst worden :

Het navettensysteem bij de besluitvorming biedt niet alle garanties tegen blokkage- of vertragingmanoeuvres, en de procedure vertoont een aantal leemten die voornamelijk in het voordeel van de Raad spelen.

Een voorbeeld hiervan :

“Indien het Comité van Overleg overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijke tekst, dan wordt deze voorgelegd aan het Europees Parlement (voor tweede lezing) en aan de Raad, die een besluit moeten nemen, zonder het recht te hebben de tekst te amenderen”.

Deze bepaling geeft de indruk dat de twee organen verplicht zijn deze tekst aan te nemen, hetgeen echter niet waar is, daar een andere bepaling voorziet dat de Raad in tweede lezing van de tekst van het Parlement mag afwijken. Het laatste woord ligt dus bij de Raad.

Zoals reeds aangehaald bij de bespreking van de bevoegdheden van het Parlement in de Europese Unie, is het inroepen van een *vitaal nationaal belang* nog steeds een grote struikelblok voor een vlot besluitvormingsproces.

De overgangsregeling (van 10 jaar) voorziet dat een Lidstaat zich kan beroepen op een vitaal nationaal belang, waardoor de stemming wordt uitgesteld, op voorwaarde dat dit belang door de Commissie is erkend. De vraag kan gesteld worden : wat gebeurt er indien een Lidstaat zich beroept op een vitaal belang en indien de Commissie dit niet erkent ? Wat zo beide het oneens zijn ?

Door dit recht van controle aan de Commissie te geven wou men het nationale belang toetsen aan het communautaire belang. Maar er is niets voorzien voor het geval de lidstaat niet akkoord gaat met het oordeel van de Commissie. Het resultaat zal zijn dat het communautaire belang moet zwichten voor het nationale. Is dit een vooruitgang op het huidige systeem ?

Een alternatieve oplossing zou erin bestaan dat een Lidstaat in het wetsontwerp vermeldt of er al dan niet een vitaal belang in het spel is. Het zou dan aan het Parlement zijn dergelijke kwalificaties te beoordelen en er rekening mee te houden. Zo een bijzondere gekwalificeerde meerderheid van het Parlement beslist dat er geen vitale belangen op het spel staan, zou het wetsontwerp toch nog kans hebben aangenomen te worden.

Een ander zwak punt blijft de *motie van wantrouwen tegen de Commissie*. Zonder medezeggenschap bij de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie en/of haar leden en zo het Parlement weigert de nieuwe Commissie haar investituur te verlenen, kan men ofwel in een institutioneel vacuüm belanden, ofwel kan er voor een conflict tussen de Europese Raad en het Parlement gevreesd worden. Met andere woorden, zolang het Parlement niet betrokken wordt in de benoeming van de Europese Commissie is er geen afdoende waarborg

dat een nieuw benoemde Commissie een beleid zal voeren, dat wel overeenstemt met de wensen van het Parlement.

Er bestaan lidstaten waar het parlement de Executieve (de Commissie) met een motie van wantrouwen ten val kan brengen, maar daar staat dan tegenover dat de uitvoerende macht gewoonlijk als tegengewicht het parlement kan laten ontbinden. Deze mogelijkheid kan men zich echter moeilijk voorstellen in een Europese Unie.

Het systeem waarbij de Executieve voor een vooraf vastgestelde termijn door de beide wetgevende organen wordt verkozen, zou het onmiskenbare voordeel opleveren van een grotere stabiliteit en doelmatigheid.

Tenslotte, toch een positief element is dat het *initiatiefrecht van het Parlement* wettelijk erkend wordt. Dit sterke parlementaire wapen was reeds in de laatste jaren ontworpen. Het opnemen in de verdragstekst is evenwel een onmiskenbaar voordeel.

BESLUIT

“Europees Parlement, praatbarak of wetgever? Ook in de toekomst?” Het huidige Parlement heeft bewezen zijn bevoegdheden reëel uit te breiden, zonder zich daarom echter te mogen kwalificeren als een wetgever. Het Verdrag Europese Unie, geeft het Parlement de status van mede-wetgever.

Om te besluiten op de vraag gesteld in de titel van het referaat, lijkt het me onontbeerlijk te antwoorden op twee belangrijke vragen:

- A. Is het *nodig* via een nieuw Verdrag meer bevoegdheden te geven aan het Europees Parlement?
- B. Is het project *haalbaar*?

A. Nodig?

Wat noodzakelijk is, is een beter evenwicht tussen de instellingen. Op korte termijn kan dit binnen de bestaande Verdragen worden verwezenlijkt; het volstaat dat het Parlement het proces van feitelijke machtsuitbreiding verder zet:

Europa heeft een beter institutioneel instrumentarium nodig. Europa heeft hierbij een sterker Parlement nodig. Om hiervoor naar de radicale oplossing te grijpen, zal steeds betwist blijven. Het Parlement beschikt echter over middelen die het, zonder wetgever te zijn, de nodige macht verschaffen. Goed gefundeerde uitspraken van het Parlement kunnen voldoende overtuigingskracht hebben om de publieke opinie in de Lidstaten te mobiliseren en om een verandering te voltrekken in het sterk nationalistisch denken van burgers en partijen.

Een nieuw Verdrag is minder essentieel voor het Parlement dan de parlementairen menen te denken. Wanneer het Parlement zich tot een

politieke macht ontwikkelt, dan zullen de overige instellingen verplicht zijn met het Parlement rekening te houden en zullen zij trachten zich te verzekeren van de parlementaire steun.

Zoals opgemerkt werd door eminente rechtsgeleerden, heeft de parlementaire geschiedenis aangetoond dat de ontwikkeling van het nationale staatsbestel tot een parlementaire democratie zich in hoofdzaak heeft voltrokken door een verandering in de wijze waarop staatshoofd en ministers de grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen en veel minder door de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan het Parlement. In Europa zou het in eerste instantie volstaan de regeringen meer pro-Europa bewust te maken. Ze hebben evenwel geen keuze want met een nationaal-protectionistische ingesteldheid hebben ze geen toekomst voor hun economie, voor hun burgers.

Een versterking van de parlementaire invloed op het besluitvormingsproces, ligt evenwel minder in de rechtstreekse relatie met de Raad, doch meer in enerzijds het aanhalen van de politieke banden tussen Parlement en de Commissie en anderzijds in de versterking van de rol van de Commissie in het besluitvormingsproces van de Raad.

Een parlementair medebeslissingsrecht vormt een sluitstuk van een dergelijke ontwikkeling.

B. Haalbaar ?

Het Europees Parlement zit terzake met twee grote handicaps :

1. De Europese publieke opinie is nog niet rijp - bij gebrek aan afdoende informatie - voor een nieuw Verdrag. Door het ontwerp gedurende de kiesstrijd te lanceren, bestaat het gevaar dat men verkeerdelijk de indruk zal geven dat het Parlement niet goed gefunctioneerd heeft omdat het over te weinig bevoegdheden beschikt. Wat ook het lot moge wezen van het ontwerp, het Parlement moet ernaar streven een positieve klank te geven aan de verkiezingen, temeer daar het een vrij positief balans kan voorleggen.
2. Een zeer zwak punt van het ontwerp is de manier waarop men het Verdrag wil doen in werking treden. In de huidige stand van zaken is het utopisch te veronderstellen dat het Verdrag van Europese Unie zal toepasbaar worden van zodra het door een gekwalificeerde meerderheid van Lidstaten is geratificeerd. Zullen de nationale parlementen het ontwerp in ongewijzigde vorm willen aanvaarden ? Een tweede lezing van dit ontwerp, met indiening van amendementen, is evenwel niet door het Parlement voorzien.

Deze bemerkingen mogen evenwel niet tot de conclusie leiden dat het Europees Parlement niet aan zijn eigen toekomst en bevoegdheidsuitbreiding dient te werken. Het tegendeel is waar, op voorwaarde dat het maar met de nodige realiteitszin wordt gedaan.

In 1789 sprak Mirabeau de beroemde woorden uit : "Wij zijn hier door

de wil van het volk en zullen slechts wijken voor het geweld van de bajonetten''. Professor Brugmans commentariëerde deze woorden door te zeggen dat men zich vandaag minder romantisch uitdrukt, maar dat men toch moet blijven uitkijken naar hedendaagse Europese Mirabeau's.

Ik onderschrijf zijn zienswijze, en voeg ernog aan toe, dat het beter is te strijden met de wapens die men heeft, dan te willen strijden met utopische wapens.