

INLEIDENDE NOTA

van: het Praesidium

aan: de Conventie

Betreft: De rol van de nationale parlementen in de Europese structuur

Voor de leden van de Conventie gaat hierbij een discussienota over de rol van de nationale parlementen in de Europese structuur.

Dit document is beschrijvend van aard en kan als uitgangspunt dienen voor het debat over de rol van de nationale parlementen dat tijdens de plenaire zitting van de Conventie op 6 en 7 juni 2002 zal worden gehouden.

DISCUSSIONENOTA

Betreft: De rol van de nationale parlementen in de Europese structuur

INLEIDING

1. Sinds enige tijd worden met betrekking tot de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie vaak de volgende twee opmerkingen gehoord: in de eerste plaats beweren sommigen dat, aangezien de nationale wetgeving op sociaal-economisch gebied in feite grotendeels het resultaat is van de omzetting van communautaire richtlijnen, de nationale parlementen op dat gebied nog slechts als "registratiekamer" fungeren; een tweede vaak gehoorde opmerking is dat de nationale parlementaire controleprocedures te kort zouden schieten voor bepaalde nieuwe beleidsgebieden, zoals politieke en justitiële samenwerking, het economisch en monetair beleid in het kader van de EMU en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.
2. Zich bewust van deze problemen, hebben de lidstaten in de eerste plaats verklaring nr. 13, gehecht aan het Verdrag van Maastricht, aangenomen, waarin wordt onderstreept dat het noodzakelijk is de informatie-uitwisseling tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement te intensiveren. Voorts wordt in deze verklaring gesteld dat de regeringen erop zouden moeten toezien *"dat de nationale parlementen tijdig, ter informatie of voor eventuele bespreking, de beschikking krijgen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie"*.

3. Voorts is bij de aanneming van het Verdrag van Amsterdam een protocol vastgesteld over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. In dat protocol wordt het volgende bepaald: *"Voorstellen van de Commissie voor wetgeving (...) worden tijdig beschikbaar gesteld, zodat de regering van elke lidstaat ervoor kan zorgen dat het nationale parlement ze voorzover dienstig ontvangt. Er dient een periode van zes weken te verstrijken tussen het ogenblik waarop een wetgevingsvoorstel of een voorstel voor een uit hoofde van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vast te stellen maatregel door de Commissie in alle talen aan het Europees Parlement en de Raad beschikbaar wordt gesteld, en de datum waarop het met het oog op een besluit, hetzij de aanneming van een besluit, hetzij de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt (...) op de agenda van de Raad wordt geplaatst (...)."*¹. Voorts wordt in ditzelfde protocol de rol van de op 16-17 november 1989 in Parijs opgerichte Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) bevestigd en nader ingevuld. De COSAC kan met name *"tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elke door haar passend geachte bijdrage richten inzake de wetgevende werkzaamheden van de Unie, meer bepaald wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en vraagstukken in verband met grondrechten"*.
4. In verklaring nr. 23, gehecht aan het Verdrag van Nice, wordt gesteld dat de Conferentie verlangt dat een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet, in het bijzonder met de vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Voorts wordt in deze verklaring gesteld dat een van de thema's waarover moet worden nagedacht de "rol van de nationale parlementen in het Europese bestel" is.
5. Tot slot worden er in de Verklaring van Laken in verband met de democratische legitimatie van de Unie de volgende vragen gesteld over de rol van de nationale parlementen:
- a) Moeten zij vertegenwoordigd zijn in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement?
 - b) Moeten zij een rol spelen op die gebieden van het Europese optreden waar het Europees Parlement niet bevoegd is?

¹ Bepaalde documenten worden niet in het protocol genoemd, met name die welke verband houden met de tweede pijler en de nauwere samenwerking, en die welke door de lidstaten aan de Europese Raad worden voorgelegd.

- c) Moeten zij zich concentreren op de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten, bijvoorbeeld door een voorafgaande controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel?

- 6. In deze nota wordt nagegaan op welke wijze de nationale parlementen thans aan de werkzaamheden van de Unie deelnemen (I) en worden enkele voorstellen belicht die onlangs over de toekomstige rol van de nationale parlementen in de Unie zijn gedaan (II).

I. DE DEELNEMING VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN AAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE UNIE

- 7. De nationale parlementen nemen op drie verschillende manieren deel aan de werkzaamheden van de Unie. In de eerste plaats bij de totstandbrenging en de implementatie van het recht van de Unie (A), in de tweede plaats wanneer zij politieke controle uitoefenen op de standpunten die hun respectieve regeringen binnen de Raad innemen (B) en in de derde plaats wanneer zij samenwerkingsbetrekkingen met de andere parlementen in de Unie aangaan (C).

A. DE DEELNEMING VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN BIJ DE TOTSTANDBRENGING EN DE IMPLEMENTATIE VAN HET RECHT VAN DE UNIE

- 8. De nationale parlementen nemen thans op twee verschillende niveaus deel aan de totstandbrenging van het recht van de Unie: op het niveau van het primaire recht (verdragen en andere teksten die op gelijke voet staan met de verdragen) en op het niveau van het secundaire recht (unilaterale handelingen van de instellingen, gebaseerd op de verdragen) ².
- 9. Deelneming van de nationale parlementen aan de totstandbrenging van het primaire recht vindt met name plaats ten aanzien van de volgende handelingen:
 - a) wijzigingen in de verdragen (artikel 48 VEU);
 - b) toetredingsakkoorden (artikel 49 VEU).

² In deze nota wordt uitsluitend verwezen naar het EU-Verdrag en het EG-Verdrag.

10. De secundairrechtelijke handelingen waarvoor in deelneming van de nationale parlementen is voorzien, zijn met name:
- a) het besluit van de Europese Raad over de geleidelijke vaststelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid (artikel 17, lid 1, eerste alinea, VEU);
 - b) het besluit van de Europese Raad over de integratie van de WEU in de Unie (artikel 17, lid 1, tweede alinea, VEU);
 - c) overeenkomsten in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 34, lid 2, onder b), VEU);
 - d) besluiten van de Raad om het beoogde optreden in het kader van de derde pijler over te brengen naar de eerste pijler (artikel 42 VEU);
 - e) het besluit van de Raad tot vaststelling van de bepalingen ter aanvulling van de in het verdrag vastgelegde rechten inzake het burgerschap van de Unie (artikel 22, tweede alinea, VEG);
 - f) het besluit van de Raad betreffende het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een eenvormige procedure (artikel 190, lid 4, VEG);
 - g) het besluit van de Raad tot vaststelling van de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap (artikel 269 VEG);
 - h) de overeenkomsten tussen de lidstaten op verscheidene gebieden die hoofdzakelijk onder het internationale privaatrecht vallen, ter verwezenlijking van doelstellingen van de Gemeenschap door middel van eenvormige rechtsregels (artikel 293 VEG) ³.
11. De bevoegdheid voor de implementatie van het communautaire recht ligt bij de lidstaten, die alle passende maatregelen nemen om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (artikel 10 VEG). Daarbij conformeren de lidstaten zich aan de regels die uit hun interne en met name hun constitutionele recht voortvloeien (beginsel van de institutionele autonomie). Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om uitvoering te geven aan het recht van de Unie per lidstaat kunnen verschillen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt uitsluitend bij de betrokken lidstaat, maar in bepaalde gevallen is een bevoegdheidsverdeling

³ Voorbeelden: Verdrag van Brussel van 29 februari 1968 betreffende de onderlinge erkenning van vennootschappen en rechtspersonen, waarvan het toepassingsgebied naderhand is uitgebreid door de Overeenkomst van 28 mei 1998, gebaseerd op artikel 31 VEU; Verdrag van Brussel van 1 februari 1973 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

tussen de nationale parlementen en de regeringen gemaakt. Zo kent de nationale constitutie van bepaalde federale of geregionaliseerde lidstaten op bepaalde gebieden wetgevende bevoegdheden (concurrente of exclusieve) toe aan de federale of regionale eenheden.

12. Hoewel in dit proces zeer vaak een rol aan het parlement is toebedeeld, heeft het parlement in bepaalde gevallen aan de regering de bevoegdheid gedelegeerd om de normaliter aan de wetgever voorbehouden maatregelen vast te stellen, die nodig zijn voor de implementatie van het recht van de Unie.

B. CONTROLE VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN OP HUN REGERINGEN

13. De controleprocedures maken deel uit van de constitutionele organisatie en praktijk die eigen is aan elke lidstaat. Daaruit mag geconcludeerd worden dat de doelmatigheid van deze controle afhangt van de parlementaire procedures die in elke lidstaat bestaan.
14. In sommige lidstaten verleent het nationale parlement een onderhandelingsmandaat aan de regeringsvertegenwoordiger voordat deze aan de werkzaamheden van de Raad deelneemt (bijv. in Denemarken, Nederland voor derdepijleractiviteiten, Oostenrijk - *Bundesrat* - en Finland). In andere lidstaten kan het nationale parlement volgens bepaalde - in doelmatigheid variërende - regelingen zijn opvattingen over een bepaald wetgevingsvoorstel kenbaar maken, maar blijft de regering vrij om daar al dan niet rekening mee te houden (bijvoorbeeld België, Spanje, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). Om hun politieke controle te versterken ⁴, verlangen sommige nationale parlementen dat hun regeringsvertegenwoordigers in de Raad in bepaalde gevallen een "parlementair voorbehoud" maken, met als gevolg dat de

⁴ Zie Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, blz. 78.

Raad geen definitief besluit kan nemen zolang een dergelijk voorbehoud niet is ingetrokken ⁵.

C. DE SAMENWERKING TUSSEN DE PARLEMENTEN VAN DE UNIE

1. Vormen van samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement

15. Met betrekking tot de samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement bestaan er zeer uiteenlopende praktijken. In de regel nemen de Europarlementariërs niet deel aan de werkzaamheden van de nationale parlementen. Er bestaat echter een tendens tot nauwere samenwerking; zo kennen met name twee lidstaten (België en Griekenland) een gezamenlijke commissie van nationale en Europese parlementsleden, waarin de laatstgenoemde leden dezelfde rechten hebben als de eerstgenoemde ⁶. In andere lidstaten kunnen de EP-leden deelnemen aan de vergaderingen van de commissie voor Europese zaken in hun nationaal parlement en mogen zij er het woord voeren (Chambre des Députés L, Bundesrat D, Senato E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, Nationalrat A, Bundesrat A). In bepaalde lidstaten mogen de EP-leden slechts deelnemen aan

⁵ In Duitsland is de positie van de *Bundestag* en de *Bundesrat* door een grondwetswijziging en de uitvoeringswetgeving op basis van het Verdrag van Maastricht aanzienlijk versterkt (wanneer de bevoegdheidsgebieden of de belangen van de deelstaten in het geding zijn) ten aanzien van de standpuntbepaling van de bondsregering in de Raad. Zo is er in de *Bundestag* een commissie voor Europese zaken ingesteld die over bijzondere bevoegdheden beschikt, en moet de bondsregering zich tijdens de onderhandelingen in de Raad naar het standpunt van de *Bundestag* richten (zie artikel 23, lid 3, van de Duitse grondwet en §§ 2 en 5 van de wet op de samenwerking tussen de bondsregering en de Duitse bondsdag in aangelegenheden van de Europese Unie). (Voor een uitgebreide bespreking, zie: Peter M. Huber, *National Parliaments and the Lawmaking Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle Analysen 24, 2002). Wat de *Bundesrat* betreft, zijn deelname aan het communautaire besluitvormingsproces bestaat in het uitbrengen van een advies over voorgestelde communautaire besluiten die aan de bevoegdheidsgebieden of de belangen van de deelstaten raken. De bondsregering moet dan in het communautaire onderhandelingsproces "in overwegende mate" ("*massgeblich*") met dit advies rekening houden, door met de deelstaten tot overeenstemming te komen (in dergelijke gevallen maakt een vertegenwoordiger van de deelstaten deel uit van de Duitse delegatie in de Raadszitting).

In het Verenigd Koninkrijk verbindt de regering zich ertoe om, na de Unie-teksten aan de twee kamers van het parlement te hebben toegezonden, geen voorstel in de Raad te aanvaarden waarvan de bespreking door de twee kamers nog niet is afgerond.

In Frankrijk bepaalt artikel 88-4 van de grondwet dat beide parlementaire assemblees resoluties kunnen aannemen, wanneer voorstellen voor handelingen van de Unie met bepalingen van wetgevende aard aan hen worden voorgelegd. Deze resoluties zijn niet bindend voor de regering. (Zie Sabine Delmas-Darroze, 'Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union Européenne', in: *Revue du marché unique européen*, 4/1999, blz. 161 e.v.).

⁶ In Duitsland bestaat de Commissie voor Europese zaken van de *Bundestag* uit 36 nationale en 14 Europese parlementsleden; de laatsten hebben echter geen stemrecht.

de werkzaamheden van hun nationale parlement als zij een dubbel mandaat hebben (Folketing DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK en House of Lords UK). Tot slot is in drie nationale parlementen niet formeel in deelneming van EP-leden voorzien (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia de República P). Dit neemt niet weg dat er bijvoorbeeld in de parlementen van Finland, Nederland en Zweden ontmoetingen plaatsvinden van nationale parlementsleden en Europarlementariërs ⁷.

16. Omgekeerd nemen de nationale parlementsleden min of meer regelmatig deel aan commissievergaderingen van het Europees Parlement, waar zij wel spreekrecht maar geen stemrecht hebben ⁸.
17. Artikel 55 van het intern reglement van het Europees Parlement bepaalt hieromtrent het volgende: *"1. Het Europees Parlement houdt de nationale parlementen van de lidstaten regelmatig op de hoogte omtrent zijn activiteiten. 2. De Conferentie van voorzitters kan de Voorzitter het mandaat verlenen te onderhandelen over faciliteiten voor de nationale parlementen van de lidstaten, op basis van wederkerigheid, en andere maatregelen voor te stellen ter vergemakkelijking van de contacten met de nationale parlementen."*

2. Vormen van multilaterale samenwerking

a. De Assisen van Rome

18. In november 1990 vond in Rome een conferentie van de parlementen van de EU ⁹ plaats, die in haar slotresolutie de IGC (Maastricht) verzocht rekening te houden met de voorstellen van

⁷ Zie bijvoorbeeld het gebruikelijke "Europa-overleg" in de Tweede Kamer NL. Deze vergaderingen, waaraan leden van de regering, het nationaal parlement en het EP deelnemen, zijn bedoeld om de Raadszittingen voor te bereiden en de Raadsbesluiten te evalueren. Daartoe wordt de volgende procedure gevolgd: de EP-leden ontvangen het halfjaarlijkse vergaderrooster voor het Europa-overleg; willen zij hieraan deelnemen, dan schrijven zij zich in bij de Commissie Europese zaken en ontvangen zij de vergaderdocumenten; tijdens de vergadering zitten de EP-leden naast de nationale volksvertegenwoordigers; zij voeren als eersten het woord (maximaal 5 minuten); de regeringsvertegenwoordigers zijn niet verplicht op hun vragen te antwoorden (in de praktijk schijnen hun vragen echter door de nationale parlementsleden te worden overgenomen).

⁸ Zie bijvoorbeeld de bijeenkomst die op 16 april 2002 georganiseerd werd door de Commissie economische zaken van het EP met de overeenkomstige commissies van de nationale parlementen, teneinde met name de uitvoering van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te bestuderen. Deze bijeenkomst had tot doel de nationale parlementen meer te betrekken bij het voorbereidingsproces van de belangrijkste instrumenten voor het economisch beleid van de EU, die een groeiende invloed op de opstelling van niet alleen de EU-begroting maar ook de nationale begrotingen zouden hebben.

⁹ Beter bekend onder de naam "Assisen", naar een idee van toenmalig Raadsvoorzitter François Mitterand. Doel van deze conferentie was om te debatteren over de toekomst van de Gemeenschap, de gevolgen van de voorstellen betreffende de EMU voor de EG en de lidstaten, en in het bijzonder de rol van de nationale parlementen. Dit initiatief werd door het Europees Parlement overgenomen in twee resoluties van november 1989 en maart 1990. Vervolgens nam de Italiaanse kamer van afgevaardigden een resolutie aan, waarin werd voorgesteld deze Assisen in Rome te houden. Zo kwamen meer dan 300 parlementsleden bijeen, voor tweederde parlementsleden van de lidstaten en voor eenderde leden van het Europees Parlement.

de parlementen met betrekking tot de EMU en de politieke unie. Voorts verklaarde deze conferentie positief te staan tegenover een nauwere samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement door regelmatige vergaderingen van de gespecialiseerde commissies, informatie-uitwisseling en het organiseren van conferenties van de parlementen van de Europese Gemeenschap, wanneer de bespreking van wezenlijke uitgangspunten voor het beleid van de Gemeenschap daarom vraagt, en met name wanneer er een intergouvernementele conferentie plaatsvindt. Sedertdien zijn er geen andere assisen geweest.

b. De COSAC

19. Tezelfdertijd werd op initiatief van Laurent Fabius, toenmalig voorzitter van de Franse *Assemblée nationale*, de Conferentie van de organen van de nationale parlementen die gespecialiseerd zijn in communautaire aangelegenheden (COSAC) ¹⁰ opgericht. Deze conferentie brengt elk halfjaar, op uitnodiging van het parlement van de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt, vertegenwoordigers (zes per lidstaat) van de Europa-commissies van de parlementen van de vijftien lidstaten, zes vertegenwoordigers van het Europees Parlement en drie waarnemers van elke kandidaat-lidstaat bijeen. De belangrijkste taak van deze conferentie is om de informatieverstrekking aan de parlementen te verbeteren door het systematisch uitwisselen van de teksten die zij aannemen, alsmede het verstrekken van alle nuttige informatie over hun activiteiten en het uitbouwen van hun onderlinge betrekkingen.
20. Zoals hiervoor al opgemerkt (onder punt 2), heeft het Verdrag van Amsterdam de rol van de COSAC in de Unie erkend: het aan het Verdrag gehechte protocol bepaalt tevens dat de COSAC *"elk wetgevingsvoorstel of -initiatief [kan] bestuderen dat betrekking heeft op de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en dat rechtstreeks van invloed zou kunnen zijn op de individuele rechten en vrijheden"*; zij mag tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elke door haar passend geachte bijdrage richten inzake wetgevende werkzaamheden van de Unie, meer bepaald wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Ofschoon de COSAC slechts eenmaal per halfjaar bijeenkomt, neemt zij toch regelmatig bijdragen aan: in oktober 2000 (Versailles) (voorstel inzake wijzigingen in bovengenoemd protocol met het oog op het Verdrag van Nice), in mei 2001 (Stockholm) (over de toekomstige ontwikkeling van de Unie en de rol van de nationale parlementen) en in oktober 2001 (Brussel) (over de toekomst van Europa).

¹⁰ De eerste bijeenkomst vond plaats op 16 en 17 november 1989 te Parijs.

II. VOORSTELLEN OVER DE TOEKOMSTIGE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE UNIE

21. In het bovengenoemde Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen wordt gesteld dat het wenselijk is "*een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie te stimuleren*". Sindsdien zijn enkele voorstellen gedaan om die betrokkenheid inderdaad te stimuleren. Volgens sommigen zouden de nationale parlementen een doeltreffender politiek toezicht op de nationale regeringen moeten uitoefenen, in het bijzonder wanneer de regeringen deelnemen aan initiatieven in het kader van de Raad die niet onder de eerste pijler vallen (defensie/buitenlandse zaken en justitie/binnenlandse zaken); anderen vinden dat voor bepaalde activiteiten van de Unie in verplichte raadpleging van de nationale parlementen moet worden voorzien. Dan zijn er nog anderen die voor wijziging van het bestaande institutionele kader pleiten, hetzij door de instellingen anders samen te stellen hetzij door nieuwe instellingen te creëren waarin de nationale parlementen collectief vertegenwoordigd zijn.

A. De politieke controle van de nationale parlementen op hun respectieve regeringen

22. In bepaalde gevallen zijn de nationale parlementen van mening dat zij niet in staat zijn een doeltreffende politieke controle uit te oefenen op hun respectieve regeringen wanneer die aan de werkzaamheden van de Unie deelnemen. Dat is volgens sommigen te wijten aan het feit dat de Raad achter gesloten deuren vergadert en de parlementen niet voldoende tijd hebben om de teksten van de Unie te bestuderen.

23. Niettemin hebben de lidstaten althans tot op zekere hoogte zelf de oplossing voor dit probleem in handen; het inrichten en uitoefenen van de parlementaire controle op de standpunten van de nationale regeringen ten aanzien van de werkzaamheden van de Unie valt immers onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten ¹¹. Dit betekent dat een versterking van de nationale parlementaire controle niet noodzakelijk tot een verdragswijziging hoeft te leiden. In dit verband is reeds voorgesteld de mogelijkheid te bestuderen vertegenwoordigers van de nationale parlementen deel te doen uitmaken van de delegaties van de lidstaten wanneer de Raad als wetgever optreedt ¹². Het mandaat, de aanwijzingsprocedure en de rol van deze parlementsleden zouden nader besproken kunnen worden.
24. Het zou voor de nationale parlementen ook dienstig kunnen zijn goede praktijken te vergelijken en eventueel uit te wisselen ¹³. Daarvoor zouden vooral de werkzaamheden in de COSAC kunnen worden benut. In dit verband zou het overigens nuttig zijn te weten hoe de nationale parlementen de in bovengenoemd protocol vastgelegde termijn van zes weken gebruiken om de wetgevingsvoorstellen van de Unie te bestuderen. Voorts zou het van belang zijn te weten of de instellingen zich nauwgezet houden aan deze termijn, die ertoe dient om de nationale parlementen nauwer bij de werkzaamheden van de Unie te betrekken.
25. Tot slot wordt ook geopperd meer recht te doen aan de rol van de nationale parlementen bij de omzetting van het Unierecht door de Gemeenschappen kaderbesluiten te doen vaststellen, zodat een grotere beoordelingsmarge aan de nationale wetgever wordt gelaten.

¹¹ Zie in dit verband de Resolutie van het Europees Parlement van 7 februari 2002 over de betrekkingen van het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa, naar aanleiding van het ontwerp-verslag van de heer Napolitano van de Commissie institutionele zaken en de voorstellen van de heer Bruton in zijn bijdrage voor de Conventie (doc. CONV 27/02, blz. 33-36).

¹² Zie M. Barnier, *L'urgence européenne*, *Note personnelle de Michel Barnier*, 17 oktober 2001.

¹³ Zie in dit verband de voorstellen van mevrouw Lena Hjelm-Wallén, de heren Sören Lekberg en Göran Lennmarker, mevrouw Lena Hallengren, de heren Kenneth Kvist en Ingvar Svensson in hun bijdrage aan de Conventie (doc. CONV 61/02).

B. Verdragswijzigingen strekkend tot verplichte raadpleging van de nationale parlementen

26. Sommigen pleiten ervoor om via verdragswijzigingen in verplichte raadpleging van de individuele nationale parlementen te voorzien, met name in de volgende gevallen:

- i. bij de aanneming van besluiten van supra-wetgevende aard (hetgeen zou betekenen dat er in de verdragen een normenhiërarchie moet worden vastgelegd) en/of
- ii. in het kader van de huidige tweede en derde pijler en/of
- iii. bij bepaalde aanwijzingsprocedures waarin het EG-Verdrag voorziet en/of
- iv. bij de controle op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, in het bijzonder wanneer de Unie een besluit wil aannemen zonder dat de Verdragen daar een expliciete bevoegdheidsgrondslag voor bieden (eventuele herziening van artikel 308 VEG om in verplichte raadpleging van de nationale parlementen te voorzien) ¹⁴.

C. Voorstellen strekkend tot wijziging van de institutionele structuur van de Verdragen

27. Bepaalde voorstellen strekken ertoe de nationale parlementen collectief en rechtstreeks bij het Europees besluitvormingsproces te betrekken, hetzij door een autonome instelling met eigen bevoegdheden te creëren, hetzij door een nieuwe Europese 'kamer' in te stellen waarin de nationale parlementen vertegenwoordigd zijn ¹⁵. De belangrijkste voorstellen daartoe, die hieronder worden besproken, hebben betrekking op verschillende structuren. Nu eens wordt van vier componenten uitgegaan (bijv. een conventie waarin de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vertegenwoordigd zijn), dan weer van slechts één component (een collectieve vertegenwoordiging van de nationale parlementen, bijv. een autonome kamer).

¹⁴ Een aantal van deze punten zijn aan de orde gesteld in de zitting van de Conventie van 15 en 16 april 2002; zie ook de bijdrage van de heer Dini, die ervoor pleit artikel 308 VEG te wijzigen en daarin de raadpleging van de nationale parlementen op te nemen (doc. CONV 32/02, blz. 4).

¹⁵ Het eventueel creëren van een controlemechanisme voor de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel werd door een aantal leden van de Conventie ter sprake gebracht tijdens de zitting van 15 en 16 april 2002.

i. Bepaling van het model van de Conventie

28. Dit voorstel houdt in dat er een andere procedure wordt gevolgd voor de herziening van de verdragen; zulks naar aanleiding van de succesvolle werkwijze van de conventie die het Handvest van de grondrechten heeft opgesteld. Het voordeel van dit voorstel zou zijn dat de nationale parlementen, het EP, de regeringen en de Commissie samen uitvoerig debatteren over verdragswijzigingen. Hierdoor zou de bekrachtiging van deze wijzigingen door de nationale parlementen naderhand gemakkelijker worden.

ii. De instelling van een congres

29. Dit voorstel behelst de instelling van een permanente conferentie van de parlementen (Europees Parlement en nationale parlementen) die regelmatig bijeen zou komen, in het bijzonder om op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel toe te zien, jaarlijks de 'staat van de Unie' te bestuderen en verdragswijzigingen te beoordelen. Deze gedachte ¹⁶ lijkt terug te gaan op de Assisen van Rome van 1990; in de slotresolutie daarvan werd immers aanbevolen nieuwe assisen bijeen te roepen steeds wanneer een debat nodig is om vraagstukken te bestuderen die van wezenlijk belang zijn voor de nationale parlementen.

iii. Versterking van de rol van het COSAC

30. Zoals eerder opgemerkt (zie de punten 19 en 20), heeft het COSAC geen enkele formele bevoegdheid maar kan het 'bijdragen' voorleggen aan de instellingen van de Unie. Sommigen twijfelen aan de doeltreffendheid van de werkzaamheden van het COSAC (de standpunten moeten met eenstemmigheid worden aangenomen en zijn niet bindend voor de nationale parlementen) en stellen voor dat het COSAC vaker bijeenkomt en een permanent secretariaat krijgt, zodat de continuïteit van haar werkzaamheden beter kan worden gewaarborgd en geregelde contacten tussen de vertegenwoordigers van de gespecialiseerde nationale parlementaire commissies en de commissies van het EP tot stand kunnen worden gebracht. De (aldus versterkte) COSAC zou tevens politieke controle op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van de wetgevingsinitiatieven van de Commissie kunnen uitoefenen. Het zou geraadpleegd kunnen worden en dienaangaande adviezen kunnen uitbrengen. Deze politieke controle zou op twee tijdstippen kunnen plaatsvinden: ex ante (preventief) of ex post, d.w.z. na de aanneming maar vóór de inwerkingtreding van het besluit.

¹⁶ Geopperd door de heer Jospin in een redevoering van 28 mei 2001.

iv. De instelling van een onafhankelijke kamer

31. Dit voorstel strekt ertoe om naast het Europees Parlement een tweede assemblée op Europees niveau in te stellen. Deze nieuwe kamer zou uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen bestaan (elke staat zou vertegenwoordigd worden door hetzelfde aantal nationale parlementsleden of door een naar gelang van de bevolking verschillend aantal). Volgens sommigen zou zij niet aan de gewone communautaire wetgevingsprocedure mogen deelnemen, maar zou zij bevoegd moeten zijn voor aangelegenheden die onder de huidige tweede en derde pijler vallen ¹⁷. Zij zou tevens een controle ex ante op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel moeten uitoefenen en daartoe de wetgevingsvoorstellen van de Commissie moeten bestuderen ¹⁸.
32. Volgens sommigen zou daartoe een commissie, bestaande uit twee of drie leden van elk nationaal parlement, kunnen worden ingesteld, die een advies uitbrengt over de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en over de bevoegdheid van de Unie om op te treden (controle ex ante). Deze adviezen zouden op verzoek (van een lidstaat of van een van de instellingen van de Unie) of op initiatief van haar voorzitter worden uitgebracht, en zouden geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van het Hof van Justitie op dit gebied ¹⁹. Een politieke controle ex post (na de aanneming van het besluit) zou ook bestudeerd kunnen worden.

v. De instelling van een tweede kamer bij het Europees Parlement

33. Volgens sommigen zou er veeleer voor moeten worden gekozen om bij het Europees Parlement een tweede kamer als vertegenwoordiging van de nationale parlementen in te stellen ²⁰. Het EP zou dan uit twee kamers ²¹ bestaan: een hogerhuis (samengesteld uit

¹⁷ Dit voorstel is onlangs nog door de Franse senaat voorgelegd; zie schriftelijke bijdrage aan de Conventie van Hubert Haenel (CONV 12/02); in deze bijdrage wordt dit voorstel gerechtvaardigd, teneinde:

- Europa beter in elk land te verankeren;
- 'kleine' en 'grote' lidstaten op een harmonieuzer wijze te betrekken bij het bouwen aan Europa;
- een beter evenwicht tot stand te brengen in de instellingen en tussen de Unie en de lidstaten, door meer aandacht voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

¹⁸ Zie de bijdrage van de heer Teufel, waarin deze voorstelt een gemengd politiek comité in te stellen (doc. CONV 24/02, blz. 4).

¹⁹ Zie Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, juli 2001.

²⁰ Dit voorstel is nader uitgewerkt door de heer Fischer, tijdens een redevoering aan de Universiteit van Humboldt te Berlijn op 12 mei 2000; redevoering van Tony Blair in Polen op 6 oktober 2000.

²¹ Het tweekamerstelsel kent in Europa verschillende varianten, zowel wat betreft de samenstelling van de tweede kamer (rechtstreeks/indirect gekozen leden, aangewezen leden, mengvorm van beide), als wat betreft het aantal leden en de verdeling daarvan (zelfde aantal leden voor elke deelstaat - bijv. Amerikaanse Senaat - of een aantal naar rato van de bevolking - bijv. Duitse *Bundesrat*). Bij indirect gekozen leden zijn eveneens varianten mogelijk: verkiezing door de wetgevende assambles van de deelstaten (bijv. Oostenrijkse *Bundesrat*), aanwijzing door de uitvoerende macht (Duitse *Bundesrat*) of verkiezing door plaatselijke organen (bijv. Frankrijk).

vertegenwoordigers van de nationale parlementen, met hetzelfde aantal vertegenwoordigers voor iedere lidstaat ²² of met een verschillend aantal vertegenwoordigers per staat naar gelang van de bevolking) en een lagerhuis (het huidige Europees Parlement). De aldus aangewezen vertegenwoordigers van de nationale parlementen zouden een dubbel mandaat hebben: een nationaal mandaat en een Europees mandaat.

34. De Conventie zou deze voorstellen kunnen bestuderen en de voor- en nadelen ervan kunnen onderzoeken, met dien verstande dat sommige voorstellen elkaar uitsluiten.

²² Zie toespraak van Jorge Sampaio in het Schotse Parlement op 14 februari 2002.