

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1989-1990

15 MEI 1990

Voorstel van resolutie strekkende tot het wegwerken van het democratisch deficit

(Ingediend door de heer Gijs)

TOELICHTING

Eén van de reeds lang gestelde doelstellingen van de hervorming der instellingen van de Europese Economische Gemeenschap is de versterking van de democratische dimensie van de Gemeenschap, in het bijzonder door de versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

Sinds de jaren '60 is het een constante zorg geweest om de democratische participatie van het Parlement op wetgevend gebied door te voeren.

1. De Rapporten

In het Plan Fouchet I van 19 oktober 1961 en Fouchet II van 18 januari 1962 werden aan de Europese Parlementaire Vergadering alle bevoegdheden toegekend die verband houden met de Europese Unie. De Vergadering kan ook vragen en aanbevelingen tot de Raad van Ministers richten.

Het Rapport-Vedel van 25 maart 1972 vloeiende voort uit de opdracht die de Commissie gaf aan een Groep *ad hoc* om het geheel van de problemen te bestuderen die te maken hebben met de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1989-1990

15 MAI 1990

Proposition de résolution tendant à combler le déficit démocratique

(Déposée par M. Gijs)

DEVELOPPEMENTS

L'un des objectifs premiers de la réforme des institutions de la Communauté européenne est de renforcer sa dimension démocratique, en particulier grâce au renforcement des compétences du Parlement européen.

Depuis les années soixante, l'une des préoccupations constantes a été la participation démocratique du Parlement dans le domaine législatif.

1. Les rapports

Les plans Fouchet I du 19 octobre 1961 et Fouchet II du 18 janvier 1962 attribuaient à l'Assemblée parlementaire européenne toutes les compétences relatives à l'Union européenne. Ils prévoyaient également que l'Assemblée pouvait adresser des questions et présenter des recommandations au Conseil de ministres.

Le rapport Vedel du 25 mars 1972 constituait l'aboutissement de la mission confiée par la Commission à un groupe *ad hoc* chargé d'étudier l'ensemble des problèmes liés à l'élargissement des compétences du Parlement européen.

De noodzaak van deze uitbreiding werd gezien in samenhang met de nieuwe taken verbonden aan de realisatie van de Economische en Monetaire Unie. De versterking van de rol van het Parlement komt tegemoet aan het opvullen van zowel de democratische lacune als de leemtes met betrekking tot een doeltreffende werking van de Gemeenschap.

Op 29 december 1975 voltooide Eerste Minister Tindemans zijn Verslag over de Europese Unie, in opdracht van de Europese Top van 9 en 10 december 1974 te Parijs.

Het Rapport-Tindemans kende aan het Europees Parlement een daadwerkelijk initiatiefrecht toe met betrekking tot alle vraagstukken die tot de bevoegdheid behoren van de Europese Unie, ongeacht het feit of ze door het E.E.G.-Verdrag werden bestreken.

De versterking van de instellingen en van hun democratische legitimiteit was één van de onderdelen om de Unie geleidelijk te verwezenlijken.

Tevens werd gesuggereerd dat jaarlijks een debat zou gewijd worden aan de werking van de Instellingen en de staat van de Unie.

Het Rapport-Tindemans leidde tot de Verklaring van de Europese Raad van Den Haag van november 1976 over de geleidelijke totstandkoming van de Europese Unie.

Het zogenaamde Rapport van de Drie Wijzen (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin) stelde een aantal onmisbare verbeteringen voor in het kader van de verhouding van het Europees Parlement tot de Commissie en tot de Raad.

Er moeten meer diepgaande antwoorden worden geformuleerd door de Commissie en de Raad ten aanzien van de resoluties van het Europees Parlement.

Het Rapport brak ook een lans voor de voorstelling door de Commissie van haar algemeen actieprogramma aan het Europees Parlement ten einde hieraan een grondig debat te kunnen wijden.

En de Voorzitter van de Europese Raad moest zich tot het Parlement wenden om een directe politieke dialoog te ontwikkelen, aldus dit Rapport.

Op 6 november 1981 hadden de Regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en van Italië een ontwerp voor een Europese Acte ingediend bij de Europese Raad.

Dit ontwerp, beter bekend onder de naam Plan Genscher-Colombo, wilde een bijdrage leveren tot de oprichting van de Unie door een reeks structurele wijzigingen.

La nécessité de cet élargissement était envisagée dans le cadre des nouvelles tâches liées à la réalisation de l'Union économique et monétaire. Le renforcement du rôle du Parlement comblait la lacune démocratique ainsi que les lacunes relatives au fonctionnement efficace de la Communauté.

Le 29 décembre 1975, M. Tindemans, Premier Ministre de l'époque, clôturait son rapport sur l'Union européenne, dont il avait été chargé par le Sommet européen des 9 et 10 décembre 1974 à Paris.

Le rapport Tindemans accordait au Parlement européen un droit d'initiative effectif pour toutes les questions relevant de l'Union européenne, qu'elles soient ou non couvertes par le traité C.E.E.

Le renforcement des institutions et de leur légitimité démocratique était l'un des éléments qui devaient contribuer à la réalisation progressive de l'Union.

Il fut également suggéré de consacrer chaque année un débat au fonctionnement des institutions et à l'état de l'Union.

L'aboutissement du rapport Tindemans fut la Déclaration du Conseil européen de La Haye en novembre 1976 relative à la réalisation progressive de l'Union européenne.

Le rapport dit « des Trois Sages » (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin) proposait un certain nombre d'améliorations indispensables dans les relations entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil.

La Commission et le Conseil devaient formuler des réponses plus approfondies à propos des résolutions du Parlement européen.

Ce rapport rompait également une lance pour que la Commission présente son programme général d'action au Parlement européen afin qu'il puisse y consacrer un débat approfondi.

Et, toujours selon ce rapport, le Président du Conseil européen devrait se rendre régulièrement devant le Parlement afin de développer un dialogue politique direct.

Le 6 novembre 1981, les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et d'Italie déposèrent un projet d'Acte européen auprès du Conseil européen.

Ce projet, mieux connu sous le nom de plan Genscher-Colombo, voulait contribuer à la mise en place de l'Union par une série de mesures structurelles.

In het Plan werd de belangrijkheid onderstreept van het Europees Parlement. Tot de bevoegdheid ervan moesten behoren alle vraagstukken die verband houden met de Europese Gemeenschap en met de Europese Politieke Samenwerking.

Het Plan wenste tevens de raadpleging van het Parlement voor toetredings- en associatie-akkoorden en voor het sluiten van internationale verdragen door de E.E.G.

Ook werd het belang onderstreept van de contacten met de nationale Parlementen.

Uiteindelijk verzandde het hele initiatief in de Plechtige Verklaring van Stuttgart van 19 juni 1983.

Deze intentieverklaring sprak zich uit voor het horen van het Parlement inzake het sluiten van internationale akkoorden door de E.E.G. en inzake toetreding van kandidaat-lid-staten tot de E.E.G.

Het Parlement moest zich uitspreken over alle materies die verband houden met de Europese Unie, met inbegrip van de Europese politieke samenwerking.

In ieder geval wordt een essentiële rol toebedeeld aan het Parlement in het kader van de ontwikkeling tot Europese Unie.

Onder impuls van Altiero Spinelli kwam een brede beweging tot stand die leidde tot de oprichting van een bijzondere parlementaire commissie voor institutionele vraagstukken op 9 juli 1981.

Systematisch en met een ruime participatie van praktisch alle politieke groepen in het Europees Parlement, werd gedurende drie jaar gewerkt aan een ontwerp van verdrag tot oprichting van de Europese Unie.

Dit Ontwerp-Verdrag werd op 14 februari 1984 door het Europees Parlement aangenomen.

Het Ontwerp-Verdrag legde de nadruk op het democratisch karakter van de Unie, zowel wat betreft fundamentele rechten en vrijheden en het democratisch gehalte van de Lid-Staten, als wat betreft de ontwikkeling tot een meer doeltreffend en democratisch institutioneel apparaat.

In een versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement werd voorzien als volgt:

— het Parlement neemt deel aan de wetgevende en budgettaire procedures en aan het afsluiten van internationale akkoorden;

— het Parlement verleent de investituur aan de Commissie;

Ce plan soulignait l'importance du Parlement européen, qui devait compter dans ses compétences toutes les matières relevant des Communautés européennes et de la coopération politique européenne.

Ce plan souhaitait également la consultation du Parlement pour les accords d'adhésion et d'association et pour la conclusion de traités internationaux par les C.E.

Il soulignait aussi l'importance des contacts avec les parlements nationaux.

Finalement, toutes ces initiatives aboutirent à la Déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983.

Cette déclaration d'intention se prononçait en faveur de la consultation du Parlement avant la conclusion d'accords internationaux par la C.E.E. et l'adhésion d'Etats à la C.E.E.

Le Parlement devait également se prononcer sur toutes les matières relevant de l'Union européenne, y compris la coopération politique européenne.

En tout cas, un rôle essentiel était attribué au Parlement dans le cadre du développement de l'Union européenne.

Sous l'impulsion d'Altiero Spinelli apparut un vaste mouvement qui entraîna la création, le 9 juillet 1981, d'une commission parlementaire sur les questions institutionnelles.

Pendant près de trois ans, pratiquement tous les groupes politiques du Parlement européen ont travaillé systématiquement à un projet de traité instituant l'Union européenne.

Ce projet de traité fut adopté par le Parlement européen le 14 février 1984.

Le projet de traité soulignait le caractère démocratique de l'Union tant au niveau des droits et libertés fondamentales et de la qualité démocratique des Etats membres que du développement d'un appareil institutionnel plus démocratique et plus efficace.

Un renforcement des compétences du Parlement européen fut prévu:

— le Parlement sera associé aux procédures législative et budgétaire ainsi qu'à la conclusion des accords internationaux;

— le Parlement donnera l'investiture à la Commission;

— het Parlement oefent de politieke controle uit op de Commissie.

Het principe is stemming met gewone meerderheid, maar voor specifieke gevallen kan een gekwalificeerde meerderheid worden vereist. Om aangenomen te worden, moet een wet het akkoord verkrijgen van het Parlement en de Raad.

Dit parlementair initiatief bracht een stroomversnelling teweeg. De Europese Raad van Fontainebleau van juni 1984 besloot tot de oprichting van een Comité *ad hoc* voor de institutionele problemen, samengesteld uit de vertegenwoordigers van de Regeerders.

Het rapport van dit zogenaamde Comité-Dooge (naar zijn Ierse voorzitter) werd in maart 1985 aan de Europese Raad meegedeeld.

Reeds in april gaf het Parlement er een overwegend positief oordeel over.

Het Rapport-Dooge hernam de voorstellen van het Ontwerp-Verdrag van het Europees Parlement over de deelname van het Parlement aan de wetgevende macht onder vorm van medebeslissingsrecht met de Raad, de uitbreiding van zijn controlerende taak over de buitenlandse betrekkingen en de verantwoordelijkheid inzake de jaarlijkse vaststelling van inkomsten. Tevens wenste het Rapport de controlerende taak over de Commissie uit te breiden, evenals over de verschillende beleidsdomeinen van de Unie.

Het Rapport was het hoofdthema van de Europese Raad van juni 1985.

Het Europees Parlement had zich intussen reeds aangesloten bij de besluiten van het interim-Rapport Dooge en keurde op 12 december 1984 een resolutie goed die de bijeenroeping vroeg van een Intergouvernementele Conferentie in 1985.

In juni 1985 kwam het Italiaanse voorzitterschap van de Europese Raad een doorbraak. De Raad besloot dat een Intergouvernementele Conferentie voorstellen tot institutionele hervormingen en tot de uitbreiding van het communautair beleid zou indienen tegen december 1985. Van 2 tot 4 december 1985 vergaderde de Europese Raad in Luxemburg en kwam men tot een akkoord over een « Acte unique européen ».

Deze Europese eenheidsacte werd ondertekend door de Regeringen van de Lid-Staten op 28 februari 1986 en trad in werking op 1 juli 1987 na enige moeilijkheden met Ierland.

De Acte voert een nieuwe samenwerkingsovereenkomst in tussen de Raad, de Commissie en het Parlement op wetgevend vlak. Het doel was het Parlement nauwer te betrekken bij de besluitvorming van de Commissie. Het resultaat is een ingewikkelde procedure, die beperkt blijft tot de gevallen waarin de Raad beslist bij gekwalificeerde meerderheid.

— le Parlement exercera le contrôle politique sur la Commission.

Le vote à la majorité simple sera la règle générale, mais une majorité qualifiée pourra être requise pour des cas spécifiques. Pour être adoptée, une loi devra recevoir l'approbation du Parlement et du Conseil.

Cette initiative parlementaire a entraîné une accélération. Le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 décida de créer un comité *ad hoc* pour les problèmes institutionnels, composé de représentants des chefs de gouvernement.

Le rapport de ce comité, baptisé « Comité Dooge » (du nom de son président irlandais), fut transmis au Conseil européen en mars 1985.

Dès le mois d'avril, le Parlement rendit un avis essentiellement positif.

Le rapport Dooge reprenait les propositions du projet de traité du Parlement européen sur la participation du Parlement au pouvoir législatif sous la forme d'un partage du pouvoir décisionnel avec le Conseil, l'extension de sa mission de contrôle aux affaires étrangères et la responsabilité en matière de fixation annuelle des ressources. Ce rapport souhaitait également élargir le pouvoir de contrôle à la Commission ainsi qu'aux différentes politiques de l'Union.

Ce rapport constitua le thème principal du Conseil européen de juin 1985.

Le Parlement européen avait entre-temps adhéré aux conclusions du rapport provisoire Dooge et approuva le 12 décembre 1984 une résolution demandant la convocation d'une conférence intergouvernementale en 1985.

La présidence italienne du Conseil européen fit avancer les choses en juin 1985. Le Conseil décida qu'une conférence intergouvernementale présenterait des propositions de réformes institutionnelles et d'élargissement de la politique communautaire pour décembre 1985. Du 2 au 4 décembre 1985, le Conseil européen se réunit à Luxembourg et parvint à un accord portant sur un « Acte unique européen ».

Cet Acte unique européen fut signé par les gouvernements des Etats membres le 28 février 1986 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 après quelques difficultés avec l'Irlande.

Cet Acte instaure une nouvelle convention de coopération au niveau législatif entre le Conseil, la Commission et le Parlement. L'objectif visé était d'associer plus étroitement le Parlement aux décisions de la Commission. Il en résulta une procédure complexe, limitée aux cas où le Conseil décide à la majorité qualifiée.

Deze samenwerking vervangt het vroegere adviesrecht, en dit op volgende terreinen: reglementering inzake non-discriminatie wegens nationaliteit; vrij verkeer van werknemers; vrijheid van vestiging voor bepaalde activiteiten; coördinatie van bestuursrechtelijke bepalingen inzake vreemdelingen om redenen van openbare orde, veiligheid en gezondheid; toegang tot zelfstandige beroepen en onderlinge erkenning van diploma's; een aantal nieuwe beschikkingen inzake de voltooiing van de Interne Markt; de sociale politiek, het Regionaal Fonds en de oprichting van gemeenschappelijke onderzoekscentra en infrastructuur.

Deze domeinen zijn niet onbelangrijk, maar beperkt in het perspectief van een algemeen medebeslissingsrecht, dat een rechtstreeks verkozen Parlement normaal toekomt.

De procedure zelf is trouwens te ingewikkeld om een werkelijke medebeslissing voor het Parlement in de praktijk mogelijk te maken.

Wel heeft het Parlement een medebeslissingsrecht inzake toetredingsverdragen en associatieverdragen.

Om de uiteindelijke democratisering van het besluitvormingsproces te verwezenlijken, moet de Intergouvernementele Conferentie van einde 1990 worden aangegrepen.

De indieners van dit voorstel zijn van oordeel dat de realisatie van de Interne Markt en de Monetaire Unie gepaard moet gaan met het toekennen van een volledige wetgevende bevoegdheid aan het Europees Parlement.

2. De jurisprudentie

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, is de Gemeenschap verplicht «de algemene beginselen die de rechtsorden van de Lid-Staten gemeen hebben» te eerbiedigen (zaak 44/79, Hauer). Het Hof zelf beschouwt de deelneming van het Parlement aan de wetgeving als een afspiegeling, op communautair niveau, van een democratisch grondbeginsel volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen.

Met de zaken 138/79 en 139/79 van het Hof van Justitie (van 29 oktober 1980), wensen de indieners van dit voorstel slechts twee voorbeelden aan te halen, waarbij de miskennis van de raadpleging van het Europees Parlement een schending uitmaakt van wezenlijke vormvoorschriften.

«De raadpleging, in artikel 43, tweede lid, derde alinea E.E.G.-Verdrag, en in parallel lopende verdragsbepalingen voorzien, is het middel dat het Parle-

Cette coopération remplace l'ancien droit d'avis et ce, dans les domaines suivants: réglementation relative à la non-discrimination en raison de la nationalité; libre circulation des travailleurs; liberté d'établissement pour certaines activités; coordination des dispositions administratives concernant les étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique; accès aux activités non salariées et reconnaissance mutuelle des diplômes; un certain nombre de nouvelles dispositions en matière d'achèvement du marché intérieur; politique sociale, Fonds régional et création de centres d'étude et d'une infrastructure communs.

Ces domaines ne sont pas sans importance, mais sont limités dans la perspective d'un droit général à participer au pouvoir décisionnel, qui revient normalement à un Parlement élu au suffrage direct.

La procédure en elle-même est d'ailleurs trop compliquée pour permettre dans la pratique un partage effectif du pouvoir décisionnel entre le Parlement et le Conseil.

Le Parlement partage toutefois ce pouvoir décisionnel en matière de traités d'adhésion et d'association.

Pour réaliser la démocratisation finale du processus décisionnel, la Conférence intergouvernementale de fin 1990 devra en être saisie.

Les auteurs de la présente proposition estiment que la réalisation du Marché intérieur et de l'Union monétaire doit s'accompagner de l'octroi d'une compétence législative pleine et entière au Parlement européen.

2. La jurisprudence

D'après la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la Communauté est tenue de respecter «les principes généraux du droit en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres» (affaire 44/79, Hauer). La Cour considère même la participation du Parlement au processus législatif comme un reflet au niveau de la Communauté d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative.

Les affaires 138/79 et 139/79 de la Cour de justice (du 29 octobre 1980) ne sont que deux exemples que les auteurs de la présente proposition de résolution désirent citer, dans lesquels l'omission de la consultation du Parlement européen constitue une violation des prescriptions formelles essentielles.

«La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, comme par d'autres dispositions parallèles du traité C.E.E., est le moyen qui

ment in staat stelt daadwerkelijk aan de communautaire regelgeving deel te nemen. De hierin besloten liggende bevoegdheid is een wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht. Ofschoon in beperkte mate, spiegelt zich daarin, op communautair niveau, een democratisch grondbeginsel af, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen. Waar het Verdrag voor bepaalde gevallen een reguliere raadpleging van het Parlement verlangt, heeft men dan ook te maken met een wezenlijk vormvoorschrift, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt. »

In de zaak 70/88, Parlement tegen Raad, van 22 mei 1990 verzocht het Parlement om zelf als eiser te mogen optreden ter verdediging van de eigen door het Verdrag toegekende prerogatieven.

Wanneer het Parlement daarbij aanvoerde dat het niet voldoende betrokken is geweest bij de totstandkoming van de zogenaamde Tsjernobyl-Verordening (*in casu* eist het Parlement samenwerkings- in plaats van adviesbevoegdheid), dan moet het kunnen beschikken over een beroepsmogelijkheid ter bescherming van zijn wettelijke belangen.

Het Hof concludeerde: « Bijgevolg is het Parlement gerechtigd bij het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen tegen een handeling van de Raad of de Commissie, op voorwaarde dat dit beroep alleen strekt tot verdediging van zijn prerogatieven en daarbij enkel middelen worden aangevoerd die gegrond zijn op de aantasting van deze prerogatieven.

Onder dit voorbehoud is het beroep tot vernietiging ingesteld door het Parlement, onderworpen aan regels die in de verdragen worden voorgeschreven voor het beroep tot vernietiging ingesteld door de andere instellingen. »

3. Democratie en democratisch deficit

Bij wet van 13 mei 1955 werd het Eerste Aanvullend Protocol goedgekeurd bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De ondertekenende Regeringen, leden van de Raad van Europa, besloten om stappen te ondernemen ten einde de collectieve handhaving te verzekeren van bepaalde rechten en vrijheden welke niet zijn genoemd in Titel I van het Verdrag. In artikel 3 verbinden zij zich ertoe « om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen. »

De begripsomschrijving die doorgaans aan democratie wordt gegeven, is de volgende: « een organisatiebeginsel of bestuursvorm, uitgaande van het recht van een ieder om in vrijheid en gelijkheid het gemeen-

permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. »

Dans l'affaire 70/88, Parlement contre Conseil, du 22 mai 1990, le Parlement a demandé à pouvoir ester lui-même en demandant, afin de défendre les prérogatives que le traité lui a attribuées.

Le Parlement ayant fait valoir qu'il n'a pas été suffisamment associé à l'élaboration du Règlement dit de Tchernobyl (en l'occurrence, le Parlement réclame un pouvoir de coopération au lieu d'un pouvoir consultatif), il doit pouvoir disposer d'une possibilité de recours afin de protéger ses intérêts légaux.

La Cour a conclu: « Par conséquent, le Parlement est recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte du Conseil ou de la Commission, à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci.

Sous cette réserve, le recours en annulation au Parlement est soumis aux règles prévues par les traités pour le recours en annulation des autres institutions. »

3. Démocratie et déficit démocratique

La loi du 13 mai 1955 a approuvé le Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe, décidèrent d'entreprendre des démarches afin d'assurer le maintien collectif de certains droits et libertés non cités au titre I^{er} de la Convention. Ils s'engageaient, à l'article 3, « à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La définition qui est généralement donnée de la notion de démocratie est la suivante: « Principe d'organisation ou forme d'administration, partant du droit de chacun à participer et à influencer la politi-

schappelijk beleid mee te bepalen en te beïnvloeden, en van de plicht van het gezag tot verantwoording van het beleid tegenover de leden van de gemeenschap. »

Een rechtstreeks gekozen parlement met wetgevende macht is een essentieel element van een democratisch stelsel.

Door de overdracht van bevoegdheden van de Lid-Staten aan de Europese Gemeenschappen, wordt de autonomie van de parlementen van de Lid-Staten alsmaar kleiner. Op de domeinen waarvoor de E.G. exclusief bevoegd is, heeft de nationale wetgever geen enkele bevoegdheid meer. De nationale wetgever is verplicht de nationale wetgeving aan te passen aan de communautaire wetgeving. Daarenboven heeft het Hof van Justitie herhaaldelijk vastgesteld dat de nationale wetgever verplicht is zich van elke maatregel te onthouden die de goede werking van de Gemeenschap, de uniforme toepassing van het communautaire recht of de uitoefening van de door dit recht toegekende prerogatieven zou kunnen aantasten.

Totnogtoe werd dit verlies aan bevoegdheden van de nationale parlementen niet gecompenseerd door de overdracht van deze bevoegdheden aan de rechtstreeks gekozen parlementaire instelling op communautair niveau. In werkelijkheid zijn het echter de in de Raad bijeenkomende vertegenwoordigers van de Lid-Staten die de wetgevende macht uitoefenen. Het verlies aan democratische bevoegdheidsuitoefening op nationaal vlak, zonder compensatie, leidt tot een democratisch vacuüm, dat meer en meer het « democratisch deficit » wordt genoemd.

4. Het Belgisch Memorandum

Het « Belgisch Memorandum » van 20 maart 1990 ligt volledig in dezelfde lijn als de verklaring-Mitterrand-Kohl en het werd als geheel zeer gunstig onthaald op de bijzondere Europese Top te Dublin van 28-29 april 1990.

De doelstellingen van de Gemeenschap moeten, luidens het Memorandum, aangevuld worden met een gelijklopende inspanning op institutioneel en politiek vlak. Aldus moet de democratische component van het institutioneel apparaat verhoogd worden door het Parlement te versterken en door de sociale dimensie van de Gemeenschap te ontwikkelen.

Met betrekking tot het democratisch deficit, behandelt het Memorandum de werking van het Parlement en het Europa der burgers en de mensenrechten.

que commune en toute liberté et en toute égalité, ainsi que du devoir de l'autorité de justifier sa politique auprès des membres de la communauté. »

Un parlement élu au suffrage direct et doté du pouvoir législatif est un élément essentiel dans un régime démocratique.

Le transfert de compétences des Etats membres aux Communautés européennes réduit l'autonomie des parlements des Etats membres. Le législateur national n'a plus aucun pouvoir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté. Le législateur national est tenu d'adapter la législation nationale à la législation communautaire. En outre, la Cour de justice a décidé à plusieurs reprises que le législateur national est tenu de s'abstenir de toute mesure pouvant porter atteinte au bon fonctionnement de la Communauté, à l'application uniforme du droit communautaire ou à l'exercice des prérogatives attribuées par ce droit.

Jusqu'à présent, cette perte de compétences des parlements nationaux n'a pas été compensée par le transfert de celles-ci à l'assemblée parlementaire élue au suffrage direct au niveau communautaire. En réalité, ce sont les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil qui exercent le pouvoir législatif. La perte de l'exercice démocratique de certaines compétences au niveau national, sans compensation, entraîne un vide démocratique, appelé de plus en plus souvent « déficit démocratique ».

4. L'Aide-mémoire belge

L'Aide-mémoire belge du 20 mars 1990 se situe résolument dans la ligne de la déclaration Mitterrand-Kohl et a même reçu un accueil très favorable au Sommet européen spécial des 28-29 avril 1990 à Dublin.

Les objectifs de la Communauté doivent, aux termes de cet Aide-mémoire, être complétés par un effort parallèle au niveau institutionnel et politique. La composante démocratique de l'appareil institutionnel doit ainsi être accentuée en renforçant le Parlement et en développant la dimension sociale de la Communauté.

En ce qui concerne le déficit démocratique, l'Aide-mémoire traite du fonctionnement du Parlement ainsi que de l'Europe des citoyens et des droits de l'homme.

« Het Parlement: de werking van het Parlement zou ongetwijfeld doelmatiger moeten gemaakt worden (onder meer om beter het hoofd te bieden aan de bijkomende taken die voortvloeien uit de verwezenlijking van de interne markt en de Eenheidsacte), maar dit hangt voornamelijk af van de beslissing van het Parlement zelf. Om het democratisch deficit te verminderen, moet niet de doelmatigheid worden verhoogd, maar moet het Parlement over meer bevoegdheden kunnen beschikken, hoofdzakelijk op wetgevend vlak (hoewel ook wijzigingen op budgettair vlak zouden kunnen overwogen worden). De voornaamste eis van het Parlement is het medebeslissingsrecht. »

Hiertoe worden een aantal voorstellen tot hervorming gedaan:

— de samenwerkingsprocedure uitbreiden tot alle besluiten van wetgevende aard, die genomen werden door de Raad met gekwalificeerde meerderheid;

— erin voorzien dat de beslissingen van wetgevende aard (genomen door de Raad in tweede lezing bij het einde van de samenwerkingsprocedure) binnen een termijn van drie maanden na hun aanvaarding kunnen vernietigd worden, door een stemming in het Parlement met de volstreekte meerderheid van de leden. In dat geval zou de procedure dienen hernomen te worden met een nieuw voorstel van de Commissie;

— de procedure van het eensluidend advies uitbreiden tot de verdragswijzigingen, de eigen middelen, de belangrijke internationale akkoorden en de eenvormige procedure voor de verkiezingen van het Europees Parlement;

— de verkiezing van de voorzitter van de Commissie toevertrouwen aan het Parlement. De andere leden van de Commissie (en de rechters van het Hof) zouden verder nog steeds benoemd worden door de Lid-Staten, maar zouden onderworpen worden aan een inwilligingsprocedure door het Parlement.

R. GIJS.

*
* *

« Le Parlement: le fonctionnement du Parlement devrait sans doute être rendu plus efficace (notamment pour mieux faire face aux tâches supplémentaires découlant de la réalisation du marché intérieur et de l'Acte unique), mais ceci relève principalement de la décision du Parlement lui-même. Pour atténuer le déficit démocratique, il ne s'agit pas d'accroître l'efficacité, mais d'accroître les pouvoirs du Parlement, et cela essentiellement dans le domaine législatif (bien que des modifications pourraient également être envisagées sur le plan budgétaire. La revendication essentielle du Parlement est la codécision aux décisions. »

Un certain nombre de propositions de réforme ont été faites à cet effet:

— étendre la procédure de coopération à toutes les décisions de type législatif prises par le Conseil à la majorité qualifiée;

— prévoir que les décisions de type législatif (arrêtées par le Conseil en deuxième lecture à l'issue de la procédure de coopération) peuvent être annulées dans un délai de trois mois après leur adoption, par un vote du Parlement acquis à la majorité absolue des membres qui le composent. Dans ce cas, la procédure devrait être reprise par une proposition nouvelle de la Commission;

— étendre la procédure de l'avis conforme aux modifications du traité, aux ressources propres, aux accords internationaux importants et à la procédure uniforme pour les élections du Parlement européen;

— confier l'élection du président de la Commission au Parlement. Les autres membres de la Commission (et les juges de la Cour) continueraient à être nommés par les Etats membres, mais seraient soumis à une procédure d'agrément par le Parlement.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

— Verwijzend naar de Regeringsverklaring van 10 mei 1988, in het bijzonder de passages inzake de Europese integratie:

« De Regering beklemtoont de noodzaak van een Europese politieke identiteit wat een verdere democratisering en versterking van de Europese politieke instellingen impliceert.

De Regering opteert voor verruiming van de bevoegdheden van het Europees Parlement, een verdere veralgemening van de gekwalificeerde meerderheidsstemmingen in de Raad van Ministers, efficiëntere uitvoeringsbevoegdheden voor de Europese Commissie.

Zij zal de inspanningen van het Europees Parlement ter zake ondersteunen. »

— Verwijzend naar het Rapport-Toussaint (1) en de Resolutie van het Europees Parlement van 17 juni 1988 over het democratisch tekort van de Gemeenschappen (2).

— Gelet op de verschillende rapporten die de weg naar de Europese Unie en de democratische besluitvorming voorbereiden.

— Gelet op de verschillende resoluties die ten tijde van de ratificatie van de Europese Acte en daarna door de nationale parlementen zijn aangenomen, in het bijzonder de Resolutie aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 6 december 1989 over de Europese integratie (3).

— Gelet op de Preambule van de Europese Acte en in het bijzonder op de passus m.b.t. de bevordering van de democratie.

— Gelet op artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

— Verwijzend naar het Belgisch Memorandum van 20 maart 1990 en in het bijzonder naar het hoofdstuk over het democratisch deficit.

— Overwegende dat de urgentie van de realisering van de Europese politieke unie, een versterking vereist van de democratische controle op Europees niveau.

(1) Doc. Europees Parl. A2-276/87.

(2) P.B. C 187 van 18 juli 1988, blz. 229.

(3) Gedr. St. Kamer, 1000/2, 1989-1990.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

— Se référant à l'Accord de gouvernement du 10 mai 1988, en particulier au passage concernant l'intégration européenne:

« Le Gouvernement souligne la nécessité d'une identité politique européenne, ce qui implique la poursuite de la démocratisation et le renforcement des institutions politiques européennes.

Le Gouvernement opte pour la poursuite de l'extension des compétences du Parlement européen, pour la généralisation des votes à majorités qualifiées au Conseil de ministres, pour des compétences d'exécution efficaces de la Commission européenne.

Il soutiendra les efforts du Parlement européen en la matière. »

— Se référant au rapport Toussaint (1) et à la résolution du Parlement européen du 17 juin 1988 relative au déficit démocratique des Communautés (2).

— Vu les différents rapports ouvrant la voie vers l'Union européenne et un processus décisionnel démocratique.

— Vu les différentes résolutions adoptées par les parlements européens à l'époque de la ratification de l'Acte européen et ultérieurement, en particulier la résolution du 6 décembre 1989 sur l'intégration européenne adoptée par la Chambre des Représentants (3).

— Vu le préambule de l'Acte européen et, en particulier, le passage relatif à l'amélioration de la démocratie.

— Vu l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

— Se référant à l'Aide-mémoire belge du 20 mars 1990 et, en particulier, au chapitre relatif au déficit démocratique.

— Considérant que l'urgence de la réalisation de l'Union politique européenne requiert un renforcement du contrôle démocratique au niveau européen.

(1) Doc. Parl. européen A2-276/87.

(2) J.O. C 187 du 18 juillet 1988, p. 229.

(3) Doc. Chambre, 1000/2, 1989-1990.

1. Is van mening dat de concentratie van de wetgevende macht bij leden van de regeringen, verenigd in de Raad, leidt tot een institutionele evenwichtsverstoring, die zowel oorzaak is van het zgn. « democratisch deficit » als van het gebrek aan doelmatigheid van de werking van de Gemeenschap.

2. Vraagt de Regering het « Belgisch Memorandum » verder uit te werken en te bepleiten bij de Lid-Staten.

3. Neemt zich voor de ratificatie van het nieuwe ontwerp-verdrag dat wordt voorbereid door de intergouvernementele conferentie van einde 1990, te koppelen aan een wezenlijke vooruitgang op het vlak van het democratisch besluitvormingsproces.

4. Verzoekt de Regering het Parlement op de hoogte te houden van de wetsvoorstellen van de Raad die rechtstreeks van toepassing zijn in België en voor de uitvoering waarvan de medewerking van het Parlement is vereist.

R. GIJS.

1. Estime que la concentration du pouvoir législatif entre les mains des membres des gouvernements réunis au sein du Conseil entraîne un déséquilibre institutionnel, qui est la cause du « déficit démocratique » ainsi que du manque d'efficacité du fonctionnement de la Communauté.

2. Demande au Gouvernement de développer l'« Aide-mémoire belge » et de le défendre auprès des Etats membres.

3. A l'intention de lier la ratification du nouveau projet de traité préparé par la Conférence intergouvernementale de fin 1990 à un progrès essentiel dans le domaine du processus décisionnel démocratique.

4. Demande au Gouvernement de tenir le Parlement au courant des propositions du Conseil qui sont directement applicables en Belgique et dont l'exécution requiert la collaboration du Parlement.