

Gepubliceerd (met drukfouten) in:

Preadvies Staatrechterkring, in: *Parlement en buitenlands beleid*, [Publikaties van de Staatsrechterkring nr. 5] W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993 blz. 47-83

## Het parlement en de Europese besluitvorming

Leonard F.M. Besselink

## Inhoudsopgave

### 1. Plaatsbepaling

### 2. Parlementaire invloed waarop?

#### 2.1 Inhoudelijk

#### 2.2. Formeel

#### 2.3. Subjecten

### 3. Parlementaire invloed: hoe?

#### 3.1 De Tweede Kamer

##### 3.1.1. Informatie van de regering

###### 3.1.1.1. Agenda's en verslagen

###### 3.1.1.2. Ontwerp-richtlijnen en verslag over implementatie

###### 3.1.1.2.1. Excurs: het parlement en implementatie

###### 3.1.1.3. Beleidsoverzichten

##### 3.1.2. Kanttekeningen

###### 3.1.2.1. De juridische grondslag van informatie-voorziening

###### 3.1.2.2. Coördinatie van informatie-stromen

##### 3.1.3. Betrekkingen met parlementen van andere lid-staten; interparlementaire conferenties

##### 3.1.4. Betrekkingen met leden van het Europees Parlement

#### 3.2. De Eerste Kamer

### 4. Parlement en decentralisatie: een nieuw democratisch tekort

### 5. Conclusie

## Het parlement en de Europese besluitvorming

### 1. Plaatsbepaling

De positie van het parlement is diep verankerd in het denken over de democratische rechtsstaat. Toch is de parlementaire functie ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen relatief zwak. Deze afwijking van de normale beginselen van de democratische rechtsstaat wordt wel gerechtvaardigd met een beroep op de vertrouwelijkheid, compromis-bereidheid en flexibiliteit die vereist zijn voor het voeren van een effectief buitenlands beleid. Wat er ook zij van deze rechtvaardiging, zij kan niet voldoen voor wat betreft de rol van het parlement ten aanzien van de Europese besluitvorming.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt afgeleid dat de Gemeenschappen trekken hebben van rechtsstatelijkheid<sup>1</sup>. De jurisprudentie van datzelfde Hof wijst uit dat de EG niet slechts beschouwd moeten worden als een autonome rechtsorde, maar evenzeer als een rechtsorde gebaseerd op de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lid-staten.<sup>2</sup> In de Verklaring over Democratie van de Europese Raad van Kopenhagen (7 en 8 april 1978) gaven de regeringsleiders "uitdrukking aan hun verlangen ... de beginselen te beschermen van de parlementaire democratie", en verklaarden plechtig "dat de eerbiediging en de handhaving van de parlementaire democratie en de mensenrechten in ieder van de Lid-Staten voor zijn deelneming aan de Europese Gemeenschappen van wezenlijk belang zijn". Het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de Unie "de nationale identiteit van de lid-staten, waarvan de regeerstelsels gebaseerd zijn op de democratische beginselen", zal respecteren (artikel F, eerste lid). Voeg daarbij dat krachtens vaste praktijk de kandidatuur van niet democratische staten zonder meer terzijde wordt geschoven, en men mag veronderstellen dat fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat niet zomaar afgezwakt kunnen worden ten behoeve van zoiets als compromis-bereidheid, de vertrouwelijkheid van de besluitvorming en de slagvaardigheid van het beleid. Ook aan essentiële beginselen van de parlementaire democratie mag wat betreft de Europese besluitvorming geen afbreuk worden gedaan.

In ieder geval moge duidelijk zijn dat het Nederlandse parlement een wezenlijke functie behoudt ten aanzien van het beleid dat de Nederlandse regering in de Europese gremia voert, en daardoor indirect ook ten aanzien van de Nederland bindende besluiten die in de EG genomen worden. Het bestaan, de bevoegdheid noch de (vaak onderschatte) feitelijke betekenis van het Europees Parlement kan daaraan afdoen, ook niet indien het Europees Parlement meer bevoegdheden had gehad dan het thans heeft; het Europees Parlement vermag immers niet de Nederlandse regering als zodanig te controleren, laat staan te legitimeren.

De rol van het nationale parlement reikt echter verder dan alleen bemoeienis met de regering. Ook los van de inbreng van de nationale regering dient het Nederlandse parlement legitimerende, controlerende en mede-wetgevende bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot de Europese besluitvorming. Vanuit het systeem van de Europese Gemeenschappen zijn daarvoor verschillende argumenten aan te voeren. Het belangrijkste is dat de Europese integratie gebouwd is op een beginsel van verticale machtsverdeling waarbij weliswaar de besluitvorming primair op Europees niveau geïnstitutionaliseerd wordt, maar

---

<sup>1</sup>In HvJ 23 april 1986, 294/83, Jur. 1986, blz. 1556 e.v. (Les Verts v. Europees Parlement), verbond het Hof in één adem het karakter van de Gemeenschap als rechtsgemeenschap - in de Engelse tekst "a community based on the rule of law" - met rechterlijke toetsing aan "het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond, namelijk het Verdrag" (§ 23). Daaruit wordt soms afgeleid dat het Gemeenschapsrecht "constitutioneel recht" of zelfs "staatsrecht" is. In de Engelstalige handboeken over het recht der internationale organisaties echter, is het van oudsher gebruikelijk om een oprichtingsverdrag - of het nu gaat om het Bureau International des Poids et Mesures, de NAVO of de EG - als "constitution" aan te duiden. Als gesproken wordt over het oprichtingsverdrag van de EEG als "the constitution" van de Gemeenschap, dan zal dat voor de wat oudere student van het recht der internationale organisaties een vertrouwde klank hebben, die sterk verschilt van die van het woord "constitutie" bij de staatsrecht-student die relatief onbekend is met het recht der internationale organisaties.

<sup>2</sup>De hernieuwde nadruk van het Hof in de beruchte opinie 91/1 over het eerste ontwerp-EER-verdrag op de autonomie van de bestaande Europese rechtsorde, heeft primair betrekking op de externe soevereiniteit van de Gemeenschappen en is dus geen herleving van de oude doctrine van de Gemeenschaps-autonomie t.o.v. de lid-staten, maar een nieuwe ontwikkeling daarvan. .

waar de uitvoering voornamelijk bij nationale autoriteiten berust.<sup>3</sup> Bovendien is het bestaande Europees bouwwerk onvoltooid. De nationale parlementen zullen, behalve in het dagelijkse functioneren, aan de in 1996 voorziene verdragsrechtelijke verbouwing van de Gemeenschappen hopelijk de nodige stenen hebben bij te dragen<sup>4</sup> - wat dit betreft blijven de lid-staten "Herren der Verträge".

Daarnaast zijn er argumenten ontleend aan de aard en grondslag van de parlementaire taak. De rol die aan nationale parlementen wordt toegedacht ten aanzien van de EG-besluitvorming wordt vaak afgeleid uit het denkschema dat erop neerkomt dat, als de EG bevoegd zijn een besluit te nemen, dit ook door een Europese instantie gecontroleerd en gelegitimeerd dient te worden; het nationale parlement heeft geen taak meer, behalve dan bij enkele uitvoeringsbesluiten - en zelfs daar vindt men de rol van het parlement op grond van in wezen anti-parlementaire drogredenen vaak eigenlijk onnodig.<sup>5</sup> Dit schema is dieper ingesleten geraakt sinds het Europees Parlement rechtstreeks gekozen wordt en het zich manifesteerde door zijn krachtdadige en inventieve gebruik van traditionele controle-middelen (zoals het vragen- en enquête-recht) en van zijn telkens toenemende begrotings- en quasi-medewetgevende bevoegdheden. Ondanks het ontbreken van een algemene wetgevende bevoegdheid, is de feitelijke controlerende activiteit van het Europees Parlement groter geweest dan die van sommige nationale parlementen. En dan hoeft men niet alleen te denken aan relatief zwakke parlementen als het Franse, dat tot aan de grondwetswijziging in verband met het Verdrag van Maastricht geen moties tot de regering kon richten<sup>6</sup>, maar ook aan Nederland. Juist op het gebied van parlementaire beïnvloeding van het buitenlands beleid heeft het Europees Parlement instrumenten ontwikkeld die hier pas recent tot stand zijn gebracht. Reeds uit 1964 dateert de "Luns-procedure" met betrekking tot associatie-verdragen, in 1973 uitgebreid tot handelsverdragen ("Westerterp-procedure") en in 1983 tot alle belangrijke overeenkomsten die de Gemeenschappen sluiten. Op grond van deze procedure wordt aan het Europees Parlement op drie momenten informatie en daarmee mogelijkheden van beïnvloeding gegeven: voordat de onderhandelingen aanvangen (met eventueel een oriënterend plenair debat), na afsluiting van de onderhandelingen maar vòòr ondertekening van het verdrag, en na ondertekening maar vòòr de definitieve binding aan het verdrag met eventueel een plenair debat bij belangrijke verdragen. Ook valt nog te wijzen op de interparlementaire delegaties van het Europees Parlement en parlementen van derde landen, die naast die van de Associatie-verdragen door het Europees Parlement eigener beweging zijn opgericht.<sup>7</sup> De Tweede Kamer

---

<sup>3</sup>Hierop vormt het mededingingsbeleid een notoire uitzondering. Maar juist hier streeft de overbelaste Commissie met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel een vorm van her-nationalisatie na, zie Pb. 1993 C 39/6 en hierover M. van der Woude, Nationale rechters en de EG Commissie, NJB 1993, blz. 585 e.v.; Commission's Notice on Cooperation Between National Courts and the Commission in applying Articles 85 and 86 EEC, Editorial Comments, CMLRev 1993, nr 4.

<sup>4</sup>Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel N, tweede lid.

<sup>5</sup>Zo ventileerde het kabinet in een eerste reactie op het CTW advies inzake implementatie-wetgeving, waarin een soortgelijke logica werd gevolgd, de nog steeds rondzingerende gedachte dat bij "gebonden implementatie", d.w.z. uitvoering van richtlijnen die weinig beleidsruimte laten, "de behoefte aan een democratisch gelegitimeerde besluitvormingsprocedure op nationaal niveau vanzelfsprekend" minder is dan bij "discretionaire implementatie", zie kamerstuk 21 109, nr. 34, blz. 5.

<sup>6</sup>Conseil constitutionnel, nos. 59-2 en 3 DC, 17, 18, 24 juni 1959, Recueil Conseil constitutionnel, blz. 58. Het nieuwe artikel 88-4 van de Constitutie luidt: "Le gouvernement soumet à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque Assemblée" (art. 5, Loi constitutionnelle no 92-554, 25 juni 1992, Journal officiel, 26 juni 1992). Deze nieuwe bevoegdheid tot het richten van moties tot de regering is reeds nader geïnterpreteerd en ingekaderd in CC, no 92-314 DC 17 december 1992, zie o.m. Revue du Droit Public, 1993, blz. 320-321.

<sup>7</sup>Voor de Luns/Westerterp procedures, zie achtereenvolgens Raadsverslag, 24-25 februari 1964, blz. 26, verklaring van de Raad, 16 oktober 1973, beide opgenomen in het Blumenfeld rapport, EP Doc. I-685/81, blz. 12-13; voor de laatste uitbreiding, de Plechtige verklaring over de Europese Unie, Europese Raad, Stuttgart, 20 juni 1983, punten 2, 3, 7, EG Bulletin 1983, nr 6, blz. 28; zie ook de wijziging door de Europese Akte van artt. 237 en 238 EEG; voor een analyse en evaluatie, o.m. M. Chauchat, Le contrôle politique du Parlement

daarentegen liet zich pas op 11 januari 1991 door de regering toezeggen dat zij omtrent onderhandelingen van "politiek belangrijke verdragen" geïnformeerd zal worden voordat de regering zich op het resultaat van de onderhandelingen vastlegt door ondertekening.<sup>8</sup>

Het is niettemin onjuist te denken dat door zijn bevoegdheden en punctuele taakopvatting het Europees Parlement de rol van de nationale parlementen op het Europese niveau zonder meer overneemt, zodat de nationale parlementen terug kunnen treden wanneer het de Gemeenschapsbesluitvorming als zodanig betreft. Het Europees Parlement heeft immers een rol die te onderscheiden is van die van de nationale parlementen. Het gaat mij er niet om het Europese algemeen belang en het nationale algemeen belang te definiëren als elkaar uitsluitende belangen, integendeel. Maar het Europees Parlement profileert zich niet als representant van nationale belangen<sup>9</sup> - dat zou ook moeilijk anders kunnen, alleen al gezien de weging van de aantallen vertegenwoordigers van lid-staten<sup>10</sup>. Een nationaal parlement daarentegen kan zich moeilijk de rol van representant van het algemeen Europees belang aanmatigen. Ook wanneer de opvatting van Europees en nationaal parlement niet verschilt over wat in een concreet geval in het algemeen belang is, behouden deze gremia een onderling verscheiden representerende functie. Het Europees Parlement vertegenwoordigt het geheel van de volkeren van de lid-staten verenigd in de Gemeenschap (art. 137 EEG); de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 50 Grw). Met behoud van deze representatieve taak kan de een dan ook niet in de plaats van de ander treden. Omdat de meeste besluiten genomen in het kader van de Europese Gemeenschappen het Nederlandse volk direct of indirect raken, betekent dit dat de taak van de Staten-Generaal te dien aanzien blijft bestaan, ook als de Nederlandse regering als zodanig daarbij niet direct betrokken is.

## 2. Parlementaire invloed waarop?

De zojuist verdedigde stelling heeft tot gevolg dat geen van de besluitvormingsgebieden van de Europese Gemeenschappen naar inhoud, vorm of betrokken instanties a priori uitgesloten kunnen zijn van de belangstelling van de Staten-Generaal. Welke zijn die besluitvormingsgebieden?

---

Européen sur les exécutifs communautaires, Parijs 1989, blz. 116-145; J.H.H. Weiler, *The European Parliament and Foreign Affairs: External Relations of the European Economic Community*, en G. Gaja, *European Parliament and Foreign Affairs: Political Cooperation among the Nine*, in: *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, A. Cassese (ed.), Alphen a/d Rijn/ Germantown, Maryland, 1980, resp. blz. 151-189 en 191-205.

<sup>8</sup>TK 1990-1991, 21 214, nr. 8, blz. 2-3; ontwerp-verdragsteksten worden slechts bij uitzondering overgelegd. Ook het verdrag van Maastricht is vòòr ondertekening niet aan de Kamer overgelegd, zomin als de regering de Kamer op de hoogte hield van de precieze inhoud van de achtereenvolgende ontwerp-teksten waarover tijdens het Nederlands voorzitterschap werd overgelegd, hoewel die onderhandelingen wel tijdens verschillende debatten aan de orde zijn geweest. Dit leidde soms tot vreemde tafereelen, zie Hand. TK '91-'92, blz. 1755 r.k. - 1756 l.k.; er is zelfs een met algemene stemmen aangenomen motie d.d. 28 november 1991, die spreekt over verwerping van een bepaling in "het huidige ontwerp-verdrag" zonder dat de Kamer formeel over de tekst van dat ontwerp kon beschikken. Overigens verwierp de Tweede Kamer een motie met de strekking om het Unieverdrag, conform de toezegging van 11 januari 1991, na vaststelling maar nog voor de ondertekening aan het parlement te overleggen; zie TK 1991-1992, 22 300 V, nr. 54 (motie Van Middelkoop), Handelingen TK 1991-1992, blz. 2035, l.k..

<sup>9</sup>Ook na Maastricht het EG-verdrag bepaalt art. 137 dat het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de "volkeren" van de Lid-Staten, maar de betekenis is m.i. niet dezelfde als vòòr de rechtstreekse verkiezing van het EP. Het curieuze nieuwe artikel 138a bepaalt dat Europese politieke partijen bijdragen aan "het uitdrukken van de politieke wil van de burgers van de Unie", hetgeen dubbelzinnig is nu het burgerschap van de Unie uitsluitend bepaald wordt door de nationaliteit van burgers.

<sup>10</sup>Bijvoorbeeld Nederland heeft slechts 25 van de 519 stemmen in het Europees Parlement; ingevolge het Besluit EG-RvM 1-2-1993 tot wijziging van art. 2 van de Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering, Trb. 1993, 71, met ingang van 1994 25 van 536 stemmen. Intussen heeft de Europese Raad te Edinburgh (december 1992) besloten om het aantal leden van het EP vanaf 1994 uit te breiden tot 567, waarbij Nederland het relatief grootste aantal zetels extra krijgt: we gaan van 25 naar 31 zetels.

## 2.1. Inhoudelijk

Naar inhoud gaat het in beginsel om alle materies die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, zowel de uitsluitende bevoegdheden, zoals die op het gebied van de instandhouding van de visserij, de handelspolitiek, douane-beleid en het vrije verkeer van EG-onderdanen, als om die waar min of meer samenlopende en parallelle bevoegdheden bestaan, zoals bij de harmonisatie-maatregelen, maatregelen gericht op de verwerkelijking van de interne markt, delen van het landbouwbeleid, vervoersbeleid, de economische en financiële politiek, sociaal beleid, milieu-beleid enzovoorts. Met het Verdrag van Maastricht zijn bevoegdheden die voorheen voornamelijk tot de autonome bevoegdheid van de lid-staten behoorden tot Gemeenschaps- of Unie-bevoegdheid geworden. Vooral de begrotingspolitiek en onderdelen van het monetaire beleid zijn voorbeelden van typische soevereiniteitsattributen die worden gecommunautariseerd. Ook de twee samenwerkingsterreinen, te weten van justitie en binnenlands beleid en van het buitenlands- en veiligheidsbeleid (onder de Europese Akte de Europese Politieke Samenwerking), betreffen wezenlijke attributen van soevereiniteit die binnen de Unie-bevoegdheden komen te vallen, al heten zij voor het ogenblik gericht te zijn op intergouvernementele coördinatie en samenwerking.<sup>11</sup> Onderwijs en cultuur zullen na het inwerkingtreden van het Unie-verdrag tot parallelle bevoegdheden van de Gemeenschap gaan behoren.

Naast deze eigenlijke bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Unie, zijn niet minder belangrijk de zaken die niet tot de jurisdictie horen van de Gemeenschappen, maar in het kader van de EG-Raad voorwerp van overleg zijn en ook van besluitvorming. Hoewel het gemeenschapsrechtelijk per definitie een randverschijnsel is, blijkt uit de geannoteerde agenda's die aan de Tweede Kamer worden overgelegd, dat het feitelijk om een nogal frequent en relatief omvangrijk verschijnsel gaat. Sommige Raadsvergaderingen bestaan zelfs voor het overgrote deel uit overleg over zulke zaken, bijvoorbeeld die van de ministers van Cultuur<sup>12</sup>, maar ook bij andere Raden blijkt het te gaan om een zeer regelmatig fenomeen. In de praktijk van de Tweede Kamer blijken deze zogenoemde kader-bijeenkomsten<sup>13</sup>, waarschijnlijk vanwege hun in hoge mate politiek en beleidsmatig karakter, veelvuldig tot vragen en opmerkingen van de zijde van betrokken kamerleden te leiden en tot wat uitvoeriger beschouwingen van de zijde van de bewindslieden. Overigens wordt nergens in de kamerstukken duidelijk gemaakt of en wanneer het gaat om kaderbesluiten, zodat ze in de kamerstukken een schimmig bestaan leiden. Dat is bezwaarlijk om staatsrechtelijke redenen. Men moet onderscheiden tussen verschillende soorten kaderbesluiten: het kan gaan om uitoefening van taken die de Gemeenschapsverdragen opdragen aan de regeringen van de lid-staten, zoals de benoeming van de leden van de Commissie of het Hof van Justitie (art. 11 Fusie verdrag en 158, tweede lid, EG, resp. 167 EEG), waarvan wellicht kan worden volgehouden dat zij de uitsluitende uitvoering van verdragsplichten betreft, niet bestaande in enigerlei verdrag in de zin van de Grondwet; ook worden zonder grondslag in de oprichtingsverdragen in het kader van de Raad beleidsafspraken gemaakt die, wanneer zij niet uit zichzelf juridische rechten en plichten in het leven beogen te roepen, vanuit Nederlands perspectief beschouwd moeten worden als internationale administratieve akkoorden, die geen expliciete parlementaire goedkeuring behoeven<sup>14</sup>; wanneer zulke afspraken naar hun inhoud echter wel juridische binding beogen, gaat het zonder twijfel om verdragen in de zin van de Nederlandse grondwet. Kaderbesluiten van de laatste groep behoeven daarom parlementaire goedkeuring alvorens de regeringsvertegenwoordigers in de Raad Nederland aan zulke

---

<sup>11</sup>Zie echter artikel J.3 aanhef en onder 2 (mogelijkheid van meerderheidsbesluiten, behalve bij defensiepolitiek, art. J.4, derde lid), artikel J.8, eerste lid (gebondenheid aan beginselen en richtlijnen van Europese Raad) en Verklaring nr. 27 bij de slotakte (over het stemgedrag inzake het gezamenlijke buitenlands- en veiligheidsbeleid: vermijden van het veto bij besluiten die unanimitieit eisen), en artikel K.3, tweede lid (meerderheidsbesluiten).

<sup>12</sup>Zie TK 1990 e.v., 21 501-05.

<sup>13</sup>Naar de uitdrukking "de Ministers (of Regeringsvertegenwoordigers) in het kader van de Raad bijeen".

<sup>14</sup>Zie dienaangaande L.F.M. Besselink, Staatsrecht en buitenlands beleid, 1991, blz. 21-23 en de daar vermelde literatuur.

besluiten kunnen binden.<sup>15</sup> De tegenwerping dat het zou gaan om uitvoeringsovereenkomsten in de zin van artikel 62 Grondwet, naar de tekst van 1972 juncto additioneel artikel XXI Grondwet 1983, snijdt geen hout. Eerstens is juist de essentie van kaderbesluiten dat zij geen grondslag hebben in de verdragen (ook niet in artikel 235 EEG), zodat het moeilijk kan gaan om de "uitsluitende uitvoering van een goedgekeurd verdrag" in de zin van de Grondwet. En in het onaannemelijke geval dat men toch staande zou willen houden dat een bepaald besluit het karakter heeft van een uitvoeringsovereenkomst, moet er, ten tweede, op worden gewezen dat artikelen 6 respectievelijk 5 van de goedkeuringswetten van het EEG en Euratom-verdrag - welke ook na de veranderingen van het Verdrag van Maastricht onverminderd van kracht blijven - uitdrukkelijk bepalen dat nadere overeenkomsten ter uitvoering van deze verdragen aan de goedkeuring van de Staten-Generaal worden onderworpen.<sup>16</sup>

## 2.2. Formeel

Bij de parlementaire controle over EG-besluiten kan men onderscheiden tussen niet-wetgevende en wetgevende besluiten.

De niet-wetgevende besluiten kan men opnieuw in twee verschillende typen verdelen, die men naar de aard van de meest betrokken instantie kan aanduiden als executieve en politiek beleidsvormende besluiten. Bij de executieve besluiten kan men denken aan de uitoefening van bevoegdheden die door de Raad aan de Commissie zijn gedelegeerd, aan uitvoeringsbesluiten van de Commissie en andere communautaire instanties, allerlei rapporten, verslagen en beleidsvoornemens van de Commissie al dan niet in de vorm van Groenboeken, Witboeken en dergelijke. Bij de groep meer politieke besluiten moet men denken aan activiteiten van de ministers in het kader van de Raad bijeen, de Europese Politieke Samenwerking, na inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht de intergouvernementele samenwerking op het gebied van het veiligheidsbeleid en internationale aangelegenheden en van het justitieel en binnenlands beleid; en als laatste maar niet als minste, het overleg in en de besluiten omtrent beleidsvoornemens van de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, die in het Verdrag van Maastricht nu ook formele bevoegdheden heeft gekregen tot vaststelling van het beleid binnen de Unie en de Europese Gemeenschap (art. D, eerste alinea en artikel J8 Unieverdrag en art. 109J, derde lid EG). Ten slotte moeten onder de groep niet-wetgevende besluiten voor de volledigheid de uitspraken van het Hof van Justitie nog apart worden vermeld.

Bij de wetgevende besluiten kan men onderscheiden tussen de controle over de totstandkoming van wetgevende besluiten op EG-niveau en de rol van parlementen bij nationale wetgeving ter uitvoering van EG-wetgeving.

Het naast elkaar vermelden van de wetgevende en niet-wetgevende besluiten is nuttig, omdat soms de neiging bestaat om besluiten van wetgevende aard zonder meer als de belangrijkste te beschouwen. Dit wordt ook gesuggereerd door de Franse en Duitse grondwetsbepalingen die tot stand zijn gebracht naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht. Sedert de meest recente wijziging van de Franse grondwet bestaat voor de regering slechts de plicht om communautaire voorstellen van wetgevende aard aan de Assemblée en de Senaat te overleggen.<sup>17</sup> De informatieplicht van de Bondsregering jegens Bondsdag en Bondsraad daarentegen is in het nieuwe artikel 23, tweede lid, van de Grundgesetz zeer ruim geformuleerd. Maar het derde lid geeft daaraan slechts tanden voor zover het gaat om communautaire voorstellen van wetgevende aard: het bepaalt dat de Bondsregering de Bondsdag gelegenheid geeft tot het innemen van een standpunt voordat zij meewerkt aan wetgevende handelingen van de Unie, en dat de regering bij de onderhandelingen rekening

---

<sup>15</sup>Aldus ook P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, alle edities, laatstelijk Kapteyn/VerLoren van Themaat/Gormley, Introduction to the Law of the European Communities, 2nd ed., Deventer/Boston 1989, blz. 206.

<sup>16</sup>Wetten van 5 december 1957, Stb. 493 en 494.

<sup>17</sup>Artikel 88-4; zie boven, noot 6.

houdt met de standpunten van de Bondsdag.<sup>18</sup> Wat betreft wetgeving komt de situatie in Duitsland dus overeen met die van alle Raadsbesluiten in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk - zij het dat in het Britse geval een uitzonderingsgeval bestaat dat in de Duitse en Deense situatie niet formeel is vastgelegd. Ik kom daarop hieronder terug.<sup>19</sup>

Vanuit een oogpunt van parlementaire controle en invloed is een beperking van strikte parlementaire controle tot wetgevende besluiten ongelukkig. Weliswaar hebben wetgevende besluiten naar hun aard een ruime en algemene strekking. De besluitvorming rond communautaire wetgeving ligt echter vaak ingebed in een dicht web van reeds eerder genomen ambtelijke besluiten en politieke compromissen, waarvan de wetgeving niet meer dan een uitvloeisel is. Deze stand van zaken wordt in zekere zin geformaliseerd in het Unie-verdrag, voor zover het de Europese Raad bevoegd maakt om beleidsbepalende aanwijzingen te richten tot de belangrijkste wetgevende instellingen van de Gemeenschappen (art. D Unie-verdrag).<sup>20</sup> Hoewel de eigenlijke wetgevende besluitvorming langdurig kan worden getraineed, is het vaak moeilijk om pas als al het ambtelijke en diplomatieke voorwerk is gedaan de wetgeving nog eens een andere dan de vorm te geven van het tevoren vaak met moeite tot stand gebrachte compromis. Overigens moge het volkomen duidelijk zijn dat ook niet-wetgevende besluiten die later niet tot wetgeving leiden van groot belang kunnen zijn. Een besluit om al dan niet op ad hoc basis voedselhulp te verstrekken, om wel of niet een bepaalde begrotingspost af of op te voeren, om wel of niet bijdragen uit een van de Structuurfondsen uit te keren, of om wel of niet een militaire interventie politiek en materieel te ondersteunen, kan van het grootste belang zijn voor zowel de politieke kaders van de Gemeenschappen en lidstaten als voor de burgers. Het verwondert daarom niet dat het Joint Committee on Secondary Legislation of the European Communities van het Ierse parlement, dat bij zijn instelling in 1973 slechts voorstellen voor secundaire wetgeving tot voorwerp van onderzoek en beraadslaging kon maken, zijn bevoegdheden te beperkt vond en zijn mandaat uitgebreid zag worden tot niet-wetgevende voorstellen, beleidsdocumenten en andere besluiten van instellingen en organen van de EG.<sup>21</sup> Ook het Select Committee on European Legislation van het Britse Lagerhuis heeft in 1989 zijn bevoegdheden herzien zodat het niet alleen wetgevende voorstellen zou moeten beoordelen.<sup>22</sup> Het is niet ondenkbaar dat in Duitsland, misschien zelfs

---

<sup>18</sup>Art. 23 (2) GG (ingevolge art. 1, aanhef en onder 1, van het Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, 21 december 1992, Bundesgesetzblatt I, blz. 2086): "In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. (3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz." Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, 12 maart 1993, BGBl I, blz. 311-312, § 5: "Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung zu Rechtssetzungsakten der Europäischen Union dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Frist zur Stellungnahme muß so bemessen sein, daß der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen. Die Bundesregierung legt die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde." Dit spoort niet met de gemeenschapsrechtelijke terminologie, maar men moet naar Duits staatsrecht onder aangelegenheden resp. handelingen van de Unie ook die van de Gemeenschappen verstaan.

<sup>19</sup>Zie onder paragraaf 3.1.2.1.

<sup>20</sup>M.i. is de binding van de Raad van ministers aan die aanwijzingen de facto verzekerd door de samenstelling van de Raad; waarschijnlijk gelden die aanwijzingen ook als bindend voor de Commissie, die door de voorzitter in de Europese Raad vertegenwoordigd is. Het Europees Parlement kan haar taak natuurlijk alleen vervullen in dien het naar eigen believen de aanwijzingen aan de laars lapt. Zie ook U. Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLRev. vol. 29 (1992), blz. 1061-1062.

<sup>21</sup>Zie E. Moxon-Browne, The relationship between the Irish Parliament and the European Parliament, in: The European Parliament and the National Parliaments, V. Herman en R. van Schendelen, Saxon House, Farnborough, 1979, blz. 178-179.

<sup>22</sup>Zie M. Ryle, Recent Procedural Changes in the Commons, Parliamentary Affairs, vol. 44, 1991, blz. 474; en Standing Order no. 127, eerste lid, tweede volzin onder ii-iv, regel 19 e.v., Standing Orders, ordered by the House to be printed on 14 November 1991.



in Frankrijk, zich eveneens een dergelijke uitbreiding van bestaande parlementaire bevoegdheden tot niet-wetgevende besluiten zal voordoen.

In Nederland heeft de commissie-De Koning voorgesteld om een bepaling in het reglement van orde voor de Raad van Ministers op te nemen, waardoor de minister-president in de Europese Raad niet eens meer wordt gebonden aan het mandaat van de ministerraad, hetgeen hem alleen maar verder buiten de controle van het parlement brengt.<sup>23</sup> Waar in het buitenland een tendens bestaat om de regeringsoptreden in Europese gremia steeds meer te binden aan nationale controle mogelijkheden, wordt in Nederland voorgesteld de regeringsleider steeds minder te binden aan een nationaal mandaat. Nu ten gevolge van de formele aanwijzingsbevoegdheid van de Europese Raad in het Verdrag van Maastricht, latere besluiten van de EG-ministerraad en eventuele implementatie-wetgeving soms niet meer dan een direct voortvloeisel zijn uit een besluit van de Europese Raad, verkrijgt men een situatie waarin besluiten Nederland gaan raken door de medewerking daaraan van een niet rechtstreeks gekozen minister-president die daarbij kan hebben gehandeld in strijd met het mandaat van een kabinet dat het vertrouwen geniet van de volksvertegenwoordiging. Het is duidelijk dat hier allerlei belangrijke vragen rijzen omtrent de verhouding tussen deze nieuwe regel over de minister-president en de vertrouwensregel, en over de consequenties van een en ander voor het parlementair stelsel. Hier is niet de ruimte om daar dieper op in te gaan.<sup>24</sup>

### 2.3. Subjecten

De vraag waarop het parlement controle heeft uit te oefenen, laat zich ten slotte ook beantwoorden naar de subjecten van de EG-besluitvorming. Die subjecten zijn, naast de Nederlandse regering, vanzelfsprekend de Commissie en het Europees Parlement, maar ook behoren daartoe het Hof van Justitie en enkele andere zelfstandige EG organen.

De Nederlandse regering neemt als zodanig door middel van haar vertegenwoordigers deel aan de besluitvorming in de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, de Raad en aanverwante organen, waaronder het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) van cruciaal belang is. Het is in dit laatste gremium immers dat bijna alle besluiten van de Raad worden voorbereid (art. 4 Fusieverdrag). Bestaat er in COREPER volledige overeenstemming dan wordt het voorstel als zgn. A-punt in de Raad in beginsel als hamerstuk behandeld.

In het kader van de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden door de Commissie bestaan in veel gevallen comités van nationale ambtenaren die geraadpleegd moeten worden alvorens besluiten worden genomen. Door deze comitologie neemt in feite de regering deel aan gedelegeerde besluitvorming. Hiervan moet onderscheiden worden de raadpleging van nationale ambtenaren door de Commissie in de eerste, voorbereidende fase van de besluitvorming, die gericht is op het maken van ontwerp-voorstellen. Het heet dat nationale ambtenaren op grond van hun deskundigheid op persoonlijk titel gehoord worden en niet onder instructie staan van de regering. Desalniettemin worden zij als ambtenaar betrokken bij de besluitvorming en het is duidelijk dat hier een cruciaal moment van beïnvloeding ligt.<sup>25</sup>

Ik noemde ook het Hof van Justitie als subject van Europese besluitvorming. Dit behoeft enige uitleg nu er in de Nederlandse constitutionele praktijk een zekere huiver bestaat om te spreken over de rechter in de context van parlementaire invloed op de politieke besluitvorming. Het is in de Nederlandse verhoudingen ongebruikelijk dat de Staten-Generaal of een der kamers een rechter adieert, al is de bevoegdheid van het parlement wel 'ns voorwerp van een rechterlijke

---

<sup>23</sup>Zie het rapport "Het bestel bijgesteld", TK 21 427, nrs. 36-37, blz. 32-39.

<sup>24</sup>Zie voor de literatuur over de bevoegdheden van de minister-president in de Europese Raad, behalve de (eenzijdige) literatuur gebruikt door de commissie-De Koning, S. Rozemond, Regeringsleider in Europa; de rol van de minister president, Clingendael notitie, Den Haag 1992, 31 blz. en L.F.M. Besselink, De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken, TBP 1991, blz. 799-802.

<sup>25</sup>De noodzaak van beïnvloeding van Commissie-voorstellen vòòr deze tot stand worden gebracht, wordt ingezien door de staatssecretaris Dankert, zie TK UCV-25, 10 februari 1990, blz. 21.

uitspraak.<sup>26</sup> Op het niveau van de Europese instellingen ligt dit anders. Dan doel ik niet zozeer op het feit dat het Hof van Justitie zich wel informeel laat betrekken bij strikt politieke onderhandelingen<sup>27</sup>, maar op de formele inschakeling bij vragen omtrent de geoorlooftheid van bepaalde besluitvorming. Hoewel de oprichtingsverdragen daar niets met zoveel woorden over bepaalden, kan zoals bekend het Europees Parlement zowel gedaagd worden voor het Hof van Justitie als zelf zijn rechten veilig stellen door inschakeling van het Hof van Justitie. In de literatuur is wel bepleit dat nationale parlementen de bevoegdheid zouden moeten hebben om een gemeenschapshandeling aan te vechten wanneer die een schending van de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lid-staten oplevert. Het argument daarvoor is dat de nationale regeringen ter zake veelal geen belang hebben, omdat zij in de Raad aan zo'n handeling hebben meegewerkt en bovendien zich door verschuiving van een bevoegdheid naar de Gemeenschap juist kunnen onttrekken aan de vaak als lastig ervaren invloed van nationale parlementen; de nationale parlementen hebben er daarentegen juist een vitaal belang bij dat hun bevoegdheden niet onnodig ingeperkt worden. Eventueel zou het Europees Parlement in naam van het democratie-beginsel dergelijke gevallen moeten kunnen voorleggen aan het Hof van Justitie.<sup>28</sup>

Dit laatste - dat het Europees Parlement in zulke gevallen als belangenvertegenwoordiger van nationale parlementen voor het Hof gaat optreden - lijkt me onrealistisch. Niet dat het Europees Parlement geen oog zou hebben voor het democratie-beginsel. Het heeft een scherp oog voor het feit dat het democratisch tekort consequentie is van de overdracht van bevoegdheden van de lid-staten (die bloot staan aan nationale parlementaire controle) aan de Gemeenschappen (waar de parlementair-democratische controle nog vaak zwakker is).<sup>29</sup> Desalniettemin zal het Europees Parlement een verregaande communautarisering van nationaal beleid als een belangrijke missie zien, die het ervan zal weerhouden om namens een of meer nationale parlementen een zaak aan te spannen wegens een beweerdelijke schending van de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschap en lid-staten.<sup>30</sup> Evenzeer is het de vraag of nationale parlementen er wel behoefte aan hebben om de vraag of er sprake is van een inbreuk op de bevoegdheid van lid-staten als taak formeel over te dragen aan het Europees Parlement. De Kompetenz-Kompetenz binnen de grenzen van de doelstellingen van de Gemeenschappen, zou dan komen te liggen bij een Europese instelling, waardoor het gemeenschapsrechtelijke subsidiariteitsbeginsel in zijn tegendeel komt te verkeren, namelijk in een soevereiniteitsbeginsel. Beter is het om regeringen van lid-staten door middel van nationale wetgeving (eventueel langs andere weg) ertoe te verplichten om op verzoek van het parlement of een der kamers bij het Hof te interveniëren of het Hof te adiiëren indien door een gemeenschapshandeling de rechten van een nationaal parlement op enigerlei wijze in het geding zijn - gesteld dat er een manier zou zijn om deze rechten met een beroep

---

<sup>26</sup>Bijv. over de bevoegdheid van de verenigde vergadering Pres. Rb. 's-Gravenhage 11 januari 1991 (rolnr. 91/26), Pres. Rb. 's-Gravenhage 1991, 11 januari KG 1991, 51, Rechtshulp 1991, blz. 34-42, m.nt. Leonard F.M. Besselink; terughoudend over de rol van de rechter tegenover de bevoegdheden van het parlement, Hof Den Haag 27-9-90, NJ 91, 584, r.o. 9; HR 28-11-1990 NJ 1991/561, r.o. 4.5; HR 3-4-1992, RvdW 1992/101.

<sup>27</sup>Naar verluid heeft het Hof buiten de procedures ex artt. 238 en 228 EEG zich laten betrekken bij de onderhandelingen over het EER-verdrag, zie T. Hartley, *The European Court and the EEA*, ICLQ, vol. 41, 1992, blz. 847-848.

<sup>28</sup>A. Bleckmann, "Die Umsetzung der Gemeinschaftsbeschlüsse in nationales Recht im Lichte der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1991, blz. 577.

<sup>29</sup>Zie het rapport Toussaint, Europees Parlement, Zittingsdocumenten 1987-88, 1 februari 1988, document A2-276/87, blz. 10-13 en EP resoluties van 17 juni 1988, PB C187/229 en 16 februari 1989 onder K, PB C 69/147 en het Diligent-rapport, EP, 27 mei 1981, doc. I-206/81.

<sup>30</sup>Het streven van het Europees Parlement naar samenwerking met nationale parlementen kwam eerst geheel voort uit het verlangen het ontwerp-verdrag over de Europese Unie van het Europees Parlement (14 febr. 1984, Pb C 77/33), waarin een aanzienlijke overheveling van bevoegdheden naar de EG werd beoogd, van de benodigde steun te doen voorzien, en daarna om nationale parlementen te wijzen op de democratische tekortkomingen (i.e. te geringe macht van het EP) van de Europese Akte; zie het rapport Seeler, 6 jan. 1989 EP Zittingsdoc. A2-348/88/B, blz. 5-6; zie ook par. 3.1.3 hieronder.

op gemeenschapsrecht zeker te stellen door rechterlijke tussenkomst. Als het Hof van Justitie de bevoegde rechter is, blijft overigens dat de Kompetenz-Kompetenz inzake het subsidiariteitsbeginsel verschuift naar het communautaire niveau.

De commissie-Deetman heeft zich afgevraagd of het wenselijk is om de Tweede Kamer (en/of de regering) de bevoegdheid te geven interpretatieve vragen aan het Hof van Justitie te stellen inzake communautaire wetgeving tijdens de behandeling van implementatiewetgeving.<sup>31</sup> In het rapport van de commissie-Deetman zijn geen redenen aangevoerd voor een dergelijke pre-legislatieve procedure. Nog daargelaten de vraag waarom de Eerste Kamer niet ook zo'n bevoegdheid zou mogen hebben, is onduidelijk welk probleem de commissie door verwerkelijking van dit voorstel precies denkt op te lossen. Bekorting van de duur van het implementatie-proces zal er allerminst mee bereikt worden. En het is ten zeerste de vraag of het Hof inhoudelijk wel in staat zal zijn om in gevallen waarin de te implementeren besluiten tegenstrijdig, warrig, of anderszins gebrekkig zijn, de nodige duidelijkheid te scheppen. In gevallen waarin een EG-besluit stuit op onverwachte moeilijkheden die de uitvoering onmogelijk maken, gaat het Hof thans uit van een plicht voor de betrokken lid-staat tot het voeren van overleg met de EG-instellingen om tot een passende oplossing te komen. Deze plicht is een verbijzondering van de plicht tot samenwerking die het Hof baseert op het beginsel van gemeenschapstrouw dat in artikel 5 EEG tot uitdrukking is gebracht.<sup>32</sup> Bij uitvoeringsmoeilijkheden gaat het Hof er vanuit "dat het institutioneel stelsel der Gemeenschap aan de betrokken Lid-Staat de noodzakelijke middelen heeft verschaft om te bereiken dat zijn moeilijkheden redelijkerwijze in aanmerking worden genomen".<sup>33</sup> Deze middelen zijn die van de nationale regering in het proces van de politieke en bestuurlijke besluitvorming in de Gemeenschap. Ik meen vooralsnog dat daar inderdaad de oplossing van implementatie-problemen gezocht moet worden, en dat het parlement de middelen moet worden verschaft de regering ertoe te dwingen deze weg te bewandelen. Zelfs als implementatie-problemen praktisch oplosbaar zouden zijn door rechterlijke tussenkomst, dan nog is het twijfelachtig of een dergelijke rechterlijke bevoegdheid vanuit een oogpunt van machtenverdeling wel wenselijk is. Implementatie-wetgeving is, in de woorden van de nota "Zicht op wetgeving", onderdeel van "een aaneengesloten proces van wetgeving".<sup>34</sup> Tussenkomst door het Hof in dit proces van wetgeving door middel van al dan niet bindende pre-legislatieve beslissingen stelt het Hof bloot aan het verwijt van "gouvernement des juges", het Hof als wetgever-plaatsvervanger. Bij invoering van de bevoegdheid tot het stellen van pre-legislatieve vragen, doet het nationale parlement afstand van wetgevende verantwoordelijkheid ten gunste van een internationale instantie die geen politieke verantwoording verschuldigd is. Dergelijke bezwaren spelen minder bij invoering van een Europees lichaam met een op de Raad van State lijkende competentie tot advisering over Europese ontwerp-wetgeving, zoals voor wetgeving omtrent het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in de vorm van een "Permanent Comité Wetssystematiek, Uitvoering en Handhaving" onlangs bij motie door de Tweede Kamer is bepleit.<sup>35</sup> Voor invoering van pre-legislatieve beslissingen door het Hof is verdragswijziging noodzakelijk, maar een wijzigingsronde is, zoals opgemerkt, voorzien voor 1996.

Het instellen van een beroep bij het Hof van Justitie op verzoek van een tak van de volksvertegenwoordiging bestaat sinds kort in Duitsland. De nieuwe wet over de samenwerking tussen de Bond en de Länder in aangelegenheden van de Europese Unie, verplicht de Bondsregering om op verlangen van de Bondsraad het Hof van Justitie te adieren,

---

<sup>31</sup>TK 21 427, nr. 3, blz. 57, VI, d, B, vraagpunt 81; vraagpunt-nummering in stuk 21 427 nr. 6.

<sup>32</sup>Zie o.m. HvJ zaak 217/88, *Cie vs. Duitsland*, Jur. 1990, 2879, r.o. 33; over het beginsel van Gemeenschapstrouw en de samenwerkingsplicht o.m. Ole Due, Artikel 5, een bepaling met een federaal karakter?, *SEW* jrg. 40, 1992, blz. 366-366 en J. Temple Lang, *Community constitutional law: Article 5 EEC Treaty*, *CMLRev*, jrg. 27, 1990, blz. 645-681.

<sup>33</sup>HvJ zaak 39/72 *Cie vs. Italië*, Jur. 1973, 101; vgl. zaak 7/71, *Cie. vs Frankrijk*, Jur. 1971, 1003, r.o. 48 en 52/84, *Cie vs. België*, Jur 1986, 86, r.o. 16.

<sup>34</sup>TK 22008 nr. 2, blz. 40-41.

<sup>35</sup>TK 1992-1993, 22 800 XV nr. 24, motie aangenomen, zie Hand. TK 1992-1993, 13.

bij het Hof te interveniëren of andere in het Unie-verdrag voorziene geschillenprocedures te volgen, indien de Länder door een handelen of nalaten van "organen van de Unie"<sup>36</sup> geraakt worden op gebieden die behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de Länder en waarin de Bond geen wetgevende bevoegdheid heeft.<sup>37</sup>

In bepaalde opzichten lijkt de Rekenkamer van de EG op het Hof van Justitie. De Rekenkamer staat echter verder buiten de invloedssfeer van de lid-staten en daarmee van nationale parlementen, niet vanwege zijn onafhankelijkheid (art. 206 lid 5 EEG), maar omdat zij alleen op verzoek van de instellingen van de Gemeenschap adviezen kan uitbrengen (art. 206bis, vierde lid, tweede alinea). Voor het raadplegen van de Rekenkamer is men dus afhankelijk van de medewerking van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie (of het Hof van Justitie). Toch is het niet uitgesloten dat een nationaal parlement, of een kamer daarvan, de Rekenkamer van de EG attendeert op een onregelmatigheid of misstand in het financieel beheer van Gemeenschapsgelden, die bijvoorbeeld aan het licht kan zijn gekomen bij een nationaal parlementair onderzoek of een onderzoek van de nationale Rekenkamer.

Bij de subjecten van EG-besluitvorming kan ten slotte nog gewezen worden op zelfstandige organen als het Economisch en Sociaal Comité, na in werking treden van het Verdrag van Maastricht ook het Comité van de Regio's en op termijn de Europese Centrale Bank. Gezien de constitutionele autonomie die aan lagere publiekrechtelijke lichamen in Nederland toekomt, kan men zich afvragen of een nationale parlementaire lobby bij het ESC en het Comité van de Regio's gepast is - al blijkt het ESC contacten te onderhouden met fracties van het Europees Parlement en met sommige nationale parlementen die dat contact zoeken.<sup>38</sup> Wat betreft de monetaire autoriteiten waaraan door het Unie-verdrag besluitvormende bevoegdheden worden toegekend, zij herinnerd aan het in artikel 107 EG vastgelegde beginsel dat van geen enkel lichaam instructies mogen worden ontvangen. Wel is opvallend dat aan de instellingen en organen van de EG en aan "de regeringen van de Lid-Staten" wordt opgedragen dit beginsel te eerbiedigen en niet te zullen pogen die autoriteiten "te beïnvloeden", maar dat over nationale parlementen wordt gezwegen. Deze omissie betekent naar de letter dat parlementen bijvoorbeeld moties mogen aannemen die betrekking hebben op het gewenste handelen van de betrokken autoriteiten. Gezien de begrotingsbevoegdheden van nationale parlementen en de daarmee samenhangende macro-economische beleidsmogelijkheden is dit niet geheel zonder belang - al zal dit bij de verdragsopstellers te Maastricht niet hebben voorop gestaan.

### 3. Parlementaire invloed: hoe?

Na deze schets van wat er door nationale parlementen te beïnvloeden valt, rijst de vraag op welke wijze het Nederlandse parlement zijn invloed aanwendt. Ik bespreek eerst de wijze waarop de Tweede Kamer zijn rol vervult, zeg daarna iets over de Eerste Kamer, om ten slotte een paar opmerkingen te maken over het parlement en de decentrale openbare lichamen.

#### 3.1. De Tweede Kamer

Zoals bekend was de Tweede Kamer laat met het institutionaliseren van de aandacht voor Europese besluitvorming. Pas een kleine 35 jaar na het totstandkomen van de EGKS en 29 jaar na dat van de EEG, stelde zij een vaste commissie voor EG-zaken in<sup>39</sup>. Na de eerst volgende verkiezingen zal deze commissie om puur formalistische redenen - er moeten niet

---

<sup>36</sup>Zie boven noot 16, laatste volzin.

<sup>37</sup>Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, 12 maart 1993, BGBl. I, blz. 314, § 7.

<sup>38</sup>Economic and Social Consultative Assembly Bulletin, EG-ESC, Brussel nrs. 8-9, 1991, blz. 39-40, waar blijkt van officiële ontmoetingen van de voorzitter en secretaris-generaal met leden van de justitie-commissie van de Bondsdag en met de voorzitters van de verschillende groepering van het EP.

<sup>39</sup>Op 9 oktober 1986, Hand. TK 1986-1987, blz. 335.

meer vaste commissies zijn dan departementen - weer verdwijnen; alsdan zal zij telkens opnieuw voor de duur van de zittingsperiode als zgn. algemene commissie moeten worden ingesteld.<sup>40</sup> Naar verwachting zal dat gebeuren en zal de taak en opdracht van die algemene commissie niet veel verschillen van de huidige vaste commissie.

De vaste commissie van de Tweede Kamer van nu heeft een ruim mandaat dat teruggaat op notities van de Commissie voor de Werkwijze der Kamer. De commissie heeft tot taak om "in de fase van beleidsvoorbereiding door de regering en het daaropvolgende proces van besluitvorming binnen de Europese organen overleg te voeren met de bewindslieden van buitenlandse zaken". De commissie heeft een coördinerende functie ten aanzien van aangelegenheden die de doorwerking van Europees beleid in het Nederlandse betreffen en die meerdere vaste commissies regarderen. Ook heeft de commissie tot taak om contacten te onderhouden met het Europees Parlement, in het bijzonder de Nederlandse leden daarvan, en met soortgelijke parlementaire commissies in andere lid-staten. Ten slotte draagt de commissie verantwoordelijkheid voor het informeren en documenteren van de Kamer en de andere vaste commissies.<sup>41</sup>

De functie van coördinatie met andere vaste commissies heeft men onder meer willen realiseren door de leden te recruteren uit de vanuit het oogpunt van Europees beleid belangrijke andere vaste commissies.<sup>42</sup> Hoe moeilijk de idee van een coördinerende kamercommissie aanvankelijk lag, blijkt uit het feit dat bij de instelling van de commissie men meer aandacht wijdde aan de bezwaren van concurrentie met andere vaste commissies, dan aan de wijze waarop die andere commissies vertegenwoordigd zouden zijn.<sup>43</sup> Wellicht hangt daarmee samen dat de informerende en documenterende taak door de commissie voornamelijk is overgelaten aan de griffie, die schriftelijk de leden van andere kamercommissies attendeert op belangwekkende documenten en deze op aanvraag doorstuurt naar leden van zulke commissies.<sup>44</sup> De taak van attendering is dus geen voorwerp van besluitvorming in de vaste commissie voor EG-zaken. Hierin verschilt de werkzaamheid van de commissie van die van haar zuster-commissie in het Lagerhuis, het eerder genoemde Select Committee on European Legislation, dat een echt Scrutiny Committee is, dat alle voorstellen van de EG Commissie ontvangt en beoordeelt op hun belang en (sinds 1989) deze verwijst naar de twee European Standing Committees die aangewezen zijn om (in aanwezigheid van de meest betrokken minister) nader te beraadslagen over aan het Huis voor te leggen moties met betrekking tot de voorstellen.<sup>45</sup> Ook in de Bondsdag is het enige tijd de bedoeling geweest om een EG-commissie te laten bepalen welke EG-voorstellen nader onderzoek en beraadslaging zouden vergen. Uiteindelijk is men in 1978 van dit idee afgestapt, en heeft elke afzonderlijke "vak-

---

<sup>40</sup>Zie hierover TK 22 590, nr. 5, i.h.b. blz. 19-22; de tekst van het nieuwe Reglement van Orde, idem nr. 7, geamendeerd als onder (o.m.) nr. 11, aangenomen op 22 juni 1993 (Handelingen TK blz. 5870-5871), treedt in werking op de dag dat de TK na de eerstvolgende verkiezing voor het eerst bijeenkomt.

<sup>41</sup>Kamerstukken TK 1986-1987, 19 336 nr. 23 blz. 5 en nr. 24, blz. 1.

<sup>42</sup>TK 19 336, nr. 23, blz. 4, idem nr. 24, blz. 1-2, idem nr. 26, blz. 2-3. Daarmee volgt men een beleid dat ook de Bondsdag heeft gevoerd bij de samenstelling van de achtereenvolgende (onder-)commissies voor EG aangelegenheden, zie Bodies within National Parliaments specialising in European Community Affairs, Luxemburg, EP, National Parliaments Series, no. 3, rev. ed. 1989, blz. 10. Voor een beknopt overzicht van de achtereenvolgende commissies voor EG-zaken in de Bondsdag, E. Schoof, EG-Ausschuß: der Deutsche Bundestag und die Europäische Gemeinschaft, Bonn 1993, blz. 4-7; een meer volledige beschrijving van hun functioneren in R. Seider, Die Zusammenarbeit von deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlamentes und des Deutschen Bundestages und ihr Beitrag zum Abbau des parlamentarischen Defizits in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a/M., 1990, 217-270.

<sup>43</sup>Voor de huidige samenstelling zie Register Parlementaire Publikaties 1e halfjaar 1992-1993, blz. 196-197. De VC Buitenlandse Zaken is zeer sterk vertegenwoordigd met 14 van de 26 leden. In strijd met de opzet is geen gewoon lid van de VC onderwijs en wetenschappen vertegenwoordigd; zie 19 336, nr. 23, blz. 4.

<sup>44</sup>Zie TK 1987-1988, 19 336, nr. 26, blz. 3.

<sup>45</sup>Voor de taakomschrijving van deze Standing Committees en dit Select Committee, zie resp. Standing Orders no. 102 (i.h.b. leden 1, 6 en 8) en no. 127 (i.h.b. het eerste lid).

commissie" zelf te beslissen omtrent de vraag welk voorstel in die commissie nadere aandacht verdient.<sup>46</sup>

Wellicht komt in de gang van zaken enige kentering met het nog vaker te noemen besluit van mei 1993 van de vaste commissie EG-zaken om een nadere keuze te maken uit de selectieve maandelijkse regeringsoverzichten van ontwerpen van EG-wetgeving die de Europese Commissie aan de Raad heeft voorgelegd. De vaste commissie verzoekt de regarderende vaste commissie te berichten over de wijze waarop zij voornemens is de betreffende voorstellen te onderzoeken. Het gaat vooralsnog echter slechts over ontwerpen van EG-wetgeving en niet over de talloze andere EG-aangelegenheden.

Uit de stukken blijkt dat in Nederland de verschillende kamercommissies inzake concrete besluitvorming op Europees niveau meestal handelen in reactie op stukken die de regering hun doet toekomen, en is informatie uit andere bronnen voor zover ik heb kunnen nagaan niet vaak aanleiding geweest voor overleg van enige betekenis met de regering. De betreffende regeringsstukken zijn zo goed als altijd gericht tot de voorzitter van de kamer en worden in handen gesteld van de meest aangewezen commissie. We kunnen hieruit concluderen dat de coördinerende functie van de Vaste Commissie voor EG-zaken beperkt is.

### 3.1.1. Informatie van de regering

De stukken die de Kamer van de regering ontvangt, kunnen in drie groepen worden ingedeeld, die ik hieronder achtereenvolgens beschrijf.

#### 3.1.1.1. Agenda's en verslagen

Op de eerste plaats zijn daar de geannoteerde agenda's en verslagen van de Raden (incl. de Europese Raad). Vanaf de oprichting van de Vaste Commissie voor EG-zaken zijn daarover verschillende afspraken gemaakt met de regering. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft op zich genomen de agenda aan de Kamer te doen toekomen aan het begin van de week voorafgaand aan een bijeenkomst van een Raad, en om twee dagen na een Raad een kort verslag aan de Kamer te sturen.<sup>47</sup> De gang van zaken in Brussel maakt het nogal eens moeilijk om de geannoteerde agenda's tijdig aan de Kamer te zenden. Deze klacht is oud, maar geldt nog steeds. Ook blijkt nog immer dat verslagen er vaak (soms aanzienlijk) langer over doen om de Kamer te bereiken dan is toegezegd.<sup>48</sup>

Indien de betreffende vaste commissie daartoe aanleiding heeft, en indien de tijd dat toelaat, vindt voorafgaand aan een Raadsvergadering mondeling overleg plaats met de betrokken bewindspersoon. Hetzelfde gebeurt met de verslagen van Raadsvergaderingen. Tussen maart 1990 en juni 1993 heeft over de hier bedoelde stukken een mondeling overleg - als ik goed geteld heb - ruim dertig maal plaatsgevonden. Daarnaast is het gebruikelijk geworden om na afloop van bijeenkomsten van de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders een plenair debat te houden. Hoewel in de stukken zichtbaar is dat kamerleden langzamerhand beter geverseerd raken in Europese zaken, blijkt vaak dat het gaat om zodanig technische en ingewikkelde zaken, dat de min of meer haastige behandeling die de Kamer gelaten wordt, niet geheel bevredigt. Vandaar de wens om sommige dossiers diepgaander te bespreken. De staatssecretaris wacht op dit punt de voorstellen van de kamer af, die tot op heden nog niet zijn uitgewerkt.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup>Zie E.M. Thöne-Wille, *Die Parlamente der EG: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente*, Kehl am Rhein/ Straatsburg 1984, blz. 108-110. Wel raadplegen en adviserende Bondsdag-commissies elkaar over aanhangige dossiers (ook Europese) in gevallen waarin de Tweede Kamer gezamenlijke commissievergaderingen pleegt te houden.

<sup>47</sup>Zie TK 19 336, nrs. 6; idem nr. 23, blz. 5; idem nr. 26, blz. 3.

<sup>48</sup>De geannoteerde agenda's en verslagen van alle Raden en de Europese Raad worden sinds halverwege 1990 gepubliceerd onder kamerstuknummer 21 501 met subnummering voor elke soort EG-Raad. Ook de verslagen van mondeling overleg met de regering verschijnen vaak pas laat, hetgeen de coördinatie tussen commissies en kamerleden niet kan vergroten.

<sup>49</sup>TK 1991-1992, 21501, nr. 29, blz. 7-9.

### 3.1.1.2. Ontwerp-richtlijnen en verslag over implementatie

Naast de agenda's en verslagen zijn er de stukken omtrent EG-wetgeving die nationale uitvoeringswetgeving (zgn. implementatie) vergen. Het gaat daarbij om twee verschillende series kamerstukken, de een die betrekking heeft op de "uitvoering van EG-richtlijnen" en de ander die heet betrekking te hebben op "ontwerp-richtlijnen van de Europese Commissie".<sup>50</sup> De controle door de Tweede Kamer op deze punten is geheel voortgekomen uit bezorgdheid omtrent de vertragingen in de uitvoering door nationale regelgeving van EG-richtlijnen. Uit de betreffende stukken blijkt dientengevolge een grote eenzijdigheid in de benadering van het parlement. Niet de besluiten worden gecontroleerd, maar het tempo waarin ze worden uitgevoerd.<sup>51</sup> Pas recent is het inzicht doorgebroken dat deze eenzijdigheid in het geheel niet bijdraagt aan snellere implementatie. Integendeel, de cijfers wijzen uit dat de landen waar de parlementaire controle het meest inhoudelijk, uitgebreid en intensief is, en - cruciaal - bovendien voorafgaand aan de Europese besluitvorming, te weten in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, de achterstanden bij implementatie, voor zover die voorkwamen, altijd het geringst zijn geweest. Het heeft vrij lang geduurd voordat men begonnen is de Kamer in te lichten over ontwerpen van EG-besluiten die zouden moeten worden uitgevoerd door middel van nationale wetgeving. Aanvankelijk liet de Kamer - en dus de regering - het bij het toezenden van een samenvatting van ontwerp-richtlijnen. Sinds 28 mei 1991 zendt de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zeer beknopte toelichtingen op ontwerp-richtlijnen die de Commissie bij de Raad van de EG heeft ingediend aan de Kamer met een korte toelichting, nadat deze door de interdepartementale Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen zijn aangemerkt als belangwekkend.<sup>52</sup> Pas in februari 1992 vroeg de Vaste Commissie EG-zaken ook om toezending van ontwerp-verordeningen; de regering deed dit vervolgens daadwerkelijk met ingang van juni 1992 (over snelle implementatie gesproken). Vanaf dat moment zag men tevens in dat richtlijnen en verordeningen niet het enige kan zijn dat van belang is en worden ook mededelingen van de EG Commissie over wetgeving of wetgevingsprogramma's (Groenboeken en Witboeken etc.) en voorstellen voor Raadsresoluties en beschikkingen aan de Kamer gezonden.<sup>53</sup> Sinds mei 1993 selecteert de vaste commissie EG-zaken in haar maandelijkse (besloten) huishoudelijke vergaderingen, uit het maandelijkse overzicht een aantal voorstellen van de Europese Commissie die zij van groot belang acht.

Het mag op het eerste gezicht verwondering wekken dat de Kamer het aan de regering (althans onder ministeriële verantwoordelijkheid werkende ambtenaren) overlaat om uit te maken wat voor het parlement belangrijke of interessante voorstellen voor EG-wetgeving zijn, temeer daar het gaat om aan de Raad voorgelegde ontwerpen van de EG-Commissie die openbaar zijn, en zelfs rechtstreeks door de Commissie en het EP aan de Staten-Generaal worden toegezonden. De Kamer ziet aldus eigenlijk af van onafhankelijke "scrutiny". Dit is meer begrijpelijk indien men constateert dat de Vaste Commissie voor EG-Zaken, die hier een taak heeft, op de gewone wijze voorzien is van staf. Dat wil zeggen het deelt twee griffiers, een stafmedewerker en twee secretariële medewerkers met de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Defensie, zodat de ambtelijke ondersteuning neerkomt op een halve griffier, een kwart stafmedewerker en een halve secretaresse. Vergelijkt men dat met parlementen van lid-staten die hun controlerende taak

---

<sup>50</sup>Thans resp. kamerstukken 21 109 en 22 112.

<sup>51</sup>Zie bijvoorbeeld TK 1991-1992, 21 109, nr. 47, blz. 10-11.

<sup>52</sup>De procedure is beschreven in TK 1990-1991, 21 109, nr. 36. Zie thans ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, nrs. 331 en 332, (red. C. Borman, Zwolle 1993, blz. 224).

<sup>53</sup>Zie TK 1991-1992, 22 112, nr. 13; onjuist is dus de suggestie dat de Kamer geen zicht heeft op de EC Groenboeken, E. Jurgens, "EG na \*\*Maastricht\*\* is onparlementair stelsel", Stcrt. 98, 27 mei 1993, blz. 10, derde kolom. Niet alleen de onoverzichtelijke grafische vormgeving van de informatie-fiches in de kamerstukken, laat veel te wensen over; ook over de inhoud, die vaak weinig onthult omtrent het maatschappelijk belang van de voorstellen, bestaat ontevredenheid; zie bijvoorbeeld TK UCV 25, 10-2-1992, blz. 24, m.k..

scrupuleuzer opvatten, dan moeten we vaststellen dat daar juist van de parlementaire commissies de commissies voor Europese aangelegenheden de grootste staf hebben.<sup>54</sup>

#### 3.1.1.2.1. Excurs: het parlement en implementatie

Hoewel de belangrijkste vertragingen zich slechts zelden in het parlement voordoen, al was het maar omdat de meeste implementatie-besluiten geen formele wetgeving vergen<sup>55</sup>, dreigt de kwestie van tijdige implementatie te leiden tot wettelijke terugdringing van de rol van het parlement in de procedure van implementatie-wetgeving en van de inspraak door middel van adviesorganen.<sup>56</sup> Het is duidelijk dat dit het proces van Europese integratie berooft van mogelijkheden tot democratische legimitatie, waaraan een steeds dringender behoefte bestaat. Hier interesseert ons de rol van het parlement, die men wil terugdringen, hetzij door het verkorten van de parlementaire behandeling, hetzij door aanzienlijke verruiming van mogelijkheden tot gedelegeerde regelgeving, of een combinatie van beide.

Het meest drastische voorstel tot reductie van de rol van het parlement bij implementatie-wetgeving is die waarbij de regering het recht zou krijgen wetsvoorstellen ter stilzwijgende goedkeuring aan de kamers voor te leggen, met een verkorte procedure ingeval een vijfde van het aantal leden van een kamer om uitdrukkelijke goedkeuring vraagt.<sup>57</sup> Dit voorstel vergt grondwetswijziging zodat er ruime steun voor moet worden gevonden in de Staten-Generaal, die thans niet voorhanden lijkt. Ook de voorstellen om bij implementatie-wetgeving de Kamers wetsvoorstellen als hamerstuk te laten behandelen, of met slechts een korte schriftelijke ronde die aan strikte termijnen is gebonden, is door de Tweede Kamer niet in het onlangs vastgestelde nieuwe Reglement van Orde overgenomen.<sup>58</sup> Wat betreft de voorstellen om door ruimer gebruik van delegatie-bepalingen in formele wetten een snellere implementatie te bereiken, mogen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Er bestaan grosso modo drie typen van voorstellen tot verruiming van delegatie. De eerste komt erop neer dat een algemene wet de implementatie van alle EG-richtlijnen en

---

<sup>54</sup>Zo de staf van de Markt Commissie van de Deense Folketing, zie L. Lyck (ed.), Denmark and EC Membership Evaluated, London/New York, 1992, p. 9; hetzelfde geldt voor de House of Lords' Select Committee for European Affairs, dat met zeven vaste sub-commissies werkt, de meest uitgebreide staf heeft en ad hoc specialisten inschakelt, zie D. Brew, National parliamentary scrutiny of European Community legislation: the case of the United Kingdom Parliament, in: V. Herman en R. van Schendelen, The European Parliament and the National Parliaments, Farnborough, 1979, blz. 243.

<sup>55</sup>Zie J.C. de Moor e.a., "Implementatie problemen: gekissebis in het vooronder?", NJB 1992, blz. 601 e.v., en het Advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de wetsprocedure, CTW 92/6 - 30 september 1992, blz. 29, dat ook verwijst naar de relatie tussen voorafgaande betrokkenheid van het parlement in Denemarken en VK en de korte implementatie-periode, blz. 34. Een korte blik op de overzichten van te implementeren EG-besluiten in de kamerstukken, leert dat een meerderheid daarvan niet bij wet wordt uitgevoerd, maar door gedelegeerde wetgeving of door autonome lagere regelgeving, anders dan I. Sewan dono, "Regelgeving in de provincie Nederland", NJB 1992, blz. 264, suggereert.

<sup>56</sup>Zie TK 1991-1992, 22 690, nr. 2, tot invoering van een drietal [tk] regelingen in de AWB waarbij bepaald wordt dat wettelijke voorschriften tot inwinning van advies, tot extern overleg en tot voorafgaande kennisgeving niet gelden indien het (voorgenomen) besluit uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad of Commissie van de Europese Gemeenschappen, behoudens de plicht de Raad van State te horen en voorhangprocedures van amvb's en ministeriële regelingen ten gunste van de Kamers der Staten-Generaal.

<sup>57</sup>Het Advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de wetsprocedure, van 30 september 1992, CTW 92/6, blz. 25 en 26 beschrijft de verschillende voorstellen voor bekorting c.q. het afzien van de parlementaire behandeling. Meer summier ook CTW advies 90/22 van 21 december 1990 over implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde, blz. 25-26.

<sup>58</sup>Voor het nieuwe RvO TK, zie hiervoor noot 40. De Cie Toetsing Wetgevingsprojecten heeft in de loop van de tijd een steeds meer genuanceerd oordeel gevormd over de voorstellen. Het CTW advies 90/22 van 21 december 1990, blz. 25-26 noemde ze "een nuttige en nodige aanvulling, voor zover met procedureel-organisatorische maatregelen op de ministeries [...] niet voldoende verbetering en versnelling in de implementatie bewerkstelligd kan worden. Een dergelijke aanpassing [welke? L.B] van de procedure bij implementatie acht de Toestingscommissie veruit te prefereren". In het advies CTW 92/6 van 30 september 1992, blz. 28 en 30, is de commissie aanzienlijk genuanceerder over de stilzwijgende goedkeuring, en meent dat daartoe alleen een toevlucht moet worden genomen indien de te noemen verkorte procedure geen soelaas biedt. De regering wijst geen van de voorstellen af, zie kamerstuk 21 109 nr. 43, blz. 3-4 en de nota Zicht op Wetgeving.



verordeningen overlaat aan de Kroon die bij algemene maatregel van bestuur de betrokken regels vaststelt, zonedig in afwijking van bestaande wettelijke regels. Het tweede type is dat een wet zulks bepaalt voor een sector van wetgeving, bijvoorbeeld het milieu. Het derde type is een algemene wet die het mogelijk maakt om bij onjuiste implementatie of strijd met EG-wetgeving dit bij amvb te redresseren, zonedig in afwijking van wettelijke bepalingen.<sup>59</sup>

De eerste van deze voorstellen lijkt vanuit de verte gezien een beetje op de Legge La Pergola, een Italiaanse kaderwet die voorschrijft dat jaarlijks een formele implementatie-wet gemaakt wordt, waarin de wet zelf relevante EG-besluiten implementeert en de implementatie van specifiek aangeduide besluiten opdraagt aan lagere wetgevers.<sup>60</sup> Praktisch gesproken geeft de praktijk van de Legge La Pergola aan dat door ruime delegatie die toch een toereikende grondslag wil vinden in een wet, de snelheid van de implementatie niet wezenlijk verbeterd wordt.<sup>61</sup> Maar waar de Italiaanse implementatie-wet jaarlijks de te implementeren besluiten aanwijst en bepaalt welke daarvan door delegatie worden uitgevoerd, zou het in het Nederlandse voorstel gaan om delegatie voor onbepaalde tijd van niet nader aangeduide EG-richtlijnen en verordeningen. De Commissie-Kortmann heeft erop gewezen dat dit zal stuiten op de grenzen die de grondwet aan delegatie van wetgeving stelt op het punt van grondrechten, handhaving door straffen en ook op die van de toereikende grondslag die delegatie vereist met het oog op het primaat van de wetgever.<sup>62</sup> Wat betreft het tweede voorstel doen zich dezelfde bezwaren voor, zij het op wat kleinere schaal. Het derde delegatie-voorstel is een goed voorbeeld van onnodige wetgeving, omdat het probleem zich nauwelijks voor doet.<sup>63</sup> Tegen alle drie is verder in te brengen dat bij elke vorm van delegatie het zicht op wetgeving voor het parlement verder verdwijnt. Hiertegen bestaan in de Kamer vanzelfsprekende bezwaren.<sup>64</sup> De bezwaren worden overwegend indien, zoals voorgesteld, inderdaad bij amvb afgeweken mag worden van bepalingen van formele wetten. Zonder schending van fundamentele constitutionele principes vermag een algemene maatregel van bestuur een wet niet te wijzigen. Het semantisch trucje dat de amvb de wet niet wijzigt, doch slechts dat het "zonedig van wettelijke bepalingen mag afwijken", is te doorzichtig; de voorziening is er immers op gericht een wettelijke regeling bewust (al dan niet op onderdelen) van zijn strekking te ontdoen en anders te doen werken dan door de wetgever was beoogd. Ook indien door eventuele voorhangprocedures de wetswijziging bij amvb niet blijvend zou zijn, zou dat aan deze stand van zaken niet ten principale afdoen.<sup>65</sup>

Een meer algemene kritiek op deze voorstellen is, dat het twijfelachtig is of er behoefte is aan een verruiming van delegatie-mogelijkheden. De meerderheid van EG-besluiten wordt al op grond van delegatie-bepalingen in het nationaal recht uitgevoerd, terwijl de achterstanden bij gedelegeerde regelgeving niet heel veel minder zijn dan bij wetgeving. Bovendien is het de vraag of de buitengewone wetgevingsactiviteit na de "voltooiing" van de interne markt wel op

---

<sup>59</sup>Voor een beschrijving zie CTW 92/6, blz. 27-28; voor het derde type in het bijzonder het interim advies van CTW over de wetsprocedure bij onjuiste implementatie van EG-regelgeving, CTW (92/4).

<sup>60</sup>Wet nr 86, 8 maart 1989. Een Nederlandse vertaling van een uittreksel uit deze wet is te vinden in Regelmaat, 1992, blz. 32-33.

<sup>61</sup>Zie bijvoorbeeld L. Daniele, Italy and EEC Law in 1990, European Law Review, 1991, 421-423.

<sup>62</sup>CTW 90/22, blz. 22-23, CTW 92/6, blz. 28-29.

<sup>63</sup>Zie CTW 92/4, blz. 6; volgens de CTW is "de absolute noodzaak voor een machtingingswet bij onjuiste implementatie cijfermatig niet aantoonbaar", in vier jaar hebben zich 10 gevallen voorgedaan van incorrecte implementatie. Vlg. de in het hier genoemde advies beschreven voorstellen kan de regering reeds naar een van de wet afwijkende amvb grijpen als nog niet vaststaat dat de door de EG-Commissie beweerde onjuistheid in de implementatie zich rechtens wel heeft voorgedaan. Bovendien zijn de kosten van "Francovic-schadeplichtigheid" alleen hoger dan de kosten bij correcte implementatie, indien de implementatie voor burgers rechten creëert tegenover andere burgers. Zou echter voorzienbaar zijn dat onjuiste implementatie grote Francovic-schade zal veroorzaken, dan zal het parlement daar toch zeker reden in zien om een wettelijke correctie langs de gewone weg met voortvarendheid aan te pakken.

<sup>64</sup>Zie bijv. TK 90-91, 21 109, nr 29, blz. 2-3: "Het Nederlandse parlement staat bij het voorproces van de EG-regelgeving al buiten spel [...] Het zal het inzicht in de verwerking van die regelgeving in nationaal recht verliezen wanneer daarvoor gebruik wordt gemaakt van ministeriële regelingen. "

<sup>65</sup>De CTW is overigens tegen voorhangprocedures, die namelijk het proces van wetgeving aanzienlijk kunnen verlengen. We kunnen daaraan toevoegen dat voorhangprocedures bovendien tot grote rechtsonzekerheid aanleiding kunnen geven indien de amvb reeds in werking kan treden voordat een latere, daarvan afwijkende vervangende wet van kracht wordt, zoals in de voorstellen beoogd wordt.

dezelfde wijze zal voortduren. Wijziging van de wetgevingsprocedure die ten nadele zal strekken van de parlementaire betrokkenheid bij de EG-wetgeving is daarom te beschouwen als een buiten-proportionele ingreep in het constitutioneel bestel, waarvan de nadelen groter zijn dan de voordelen. Overigens bestaan er reeds delegatie-clausules die het vanuit parlementair en constitutioneel oogpunt verdienen ongedaan te worden gemaakt. Ik doel op die bepalingen die weliswaar op een min of meer bepaald onderwerp betrekking hebben, maar daarbinnen vrijwel blanco delegeren, en op bepalingen die nu reeds het gewraakte afwijken van de wet bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maken.<sup>66</sup>

### 3.1.1.3. Beleidsoverzichten

Ik kom nu tot een aanduiding van het derde soort stukken die de Kamer van de regering ontvangt en waarover met de regering van gedachten wordt gewisseld. Het gaat dan om beleidsstukken die de Europese integratie in meer algemene zin betreffen. Hierbij moeten als eerste worden genoemd de jaarlijkse verslagen die, op grond van artikel 4 resp. 5 van de goedkeuringswetten van het Euratom en EEG Verdrag (Stb. 1957, 493 en 494), door de regering aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het behelst - in de woorden van de goedkeuringswet van het EEG-verdrag - een verslag "omtrent de uitwerking en toepassing van [de Verdragen], uit welk verslag in het bijzonder blijkt, in hoeverre de instellingen der Gemeenschap en de Lid-Staten, alsmede Onze Ministers, recht doen wedervaren aan de noodzaak van een voortgaande uitbreiding van de werkgelegenheid in Nederland, voortvloeiende uit de bevolkingsdichtheid en de sterke bevolkingsgroei." Deze verslagen worden tegenwoordig met de regering besproken in een uitgebreide commissievergadering. Andere stukken die in de hier bedoelde categorie vallen, zijn beleidsstukken zoals die de afgelopen jaren zijn verschenen over de effecten van Europese integratie, in het bijzonder de instelling van een interne markt (Europa '92), op verschillende onderdelen van het nationale beleid.<sup>67</sup>

### 3.1.2. Kanttekeningen

#### 3.1.2.1. De juridische grondslag van informatie-voorziening

De stukken overziende kunnen nog de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Men kan zich afvragen of de Kamer zich soms niet te afhankelijk maakt van informatie-verschaffing door de regering, waarvan de grondslag relatief zwak is. De enige juridische grond is artikel 68 van de Grondwet. Deze bepaling, hoewel van het grootste belang, heeft ook zo zijn schaduwzijden. Een daarvan is het beroep op het staatsbelang. In verband met de internationale betrekkingen wordt daarmee nog al eens geschermd door de regering. Dit gebeurde ook in algemene zin in verband met het inlichten van de Kamer of een commissie over hetgeen zich in de Raad van de EG afspeelt, over niet openbare stukken van de Raad en over de positie die andere lid-staten innemen in de Raad. De regering voelt zich niet vrij in het toezenden van relevante documenten, omdat de beraadslagingen aan geheimhouding onderworpen zijn, hetgeen zich ook uitstrekt tot de ter discussie staande werkdocumenten. "Het probleem van de vertrouwelijkheid doet zich met name gevoelen wanneer in deze documenten, hetgeen vaak het geval zal zijn, posities van individuele lidstaten zijn

---

<sup>66</sup>Bijv. Wet op de geneesmiddelen-voorziening, art. 3, lid 8: "Ter uitvoering van een krachtens het Verdrag tot oprichting van de EEG of krachtens het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie tot stand gekomen bindende regeling inzake het in de handel brengen van geneesmiddelen kunnen bij algemene maatregel van bestuur regelen worden gesteld, waarbij kan worden afgeweken van de voorgaande bepalingen van dit artikel"; art. 120 Woningwet: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien"; art. 25 a Wet op de Gevaarlijke Werktuigen: "Bij of krachtens amvb kunnen ter uitvoering van krachtens het Verdrag tot oprichting van de EEG vastgestelde verplichtingen met betrekking tot gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen, regelen worden gesteld met betrekking tot andere onderwerpen dan bedoeld in artikelen 2 tot en 6"; delegatie van niet nader in de wet geregelde onderwerpen aan de minister in art. 2 g, lid 8, Wet regelende de uitoefening van de geneeskunst en in artikel 15 Warenwet (bij spoedgevallen).

<sup>67</sup>Bijv. de nota Europese integratie en binnenlandse zaken, TK 1989-1990, 21 618; het WRR rapport "De onvoltooide integratie", TK 1986-1987, 19 805; Voltooiing interne markt en WVC, TK 1987-1988, 20 595.

weergegeven", zo stelde de minister van buitenlandse zaken toen het ooit ging over modaliteiten van toezending van geannoteerde agenda's en verslagen.<sup>68</sup> Een en ander is nooit met zoveel woorden door de Kamer weerlegd, hoewel het een dubieus argument is. Er moge op gewezen worden dat de Duitse regering sinds kort wettelijk verplicht is de Bondsdag op de hoogte te stellen van de positie die andere lid-staten in de Raad hebben ingenomen. Dergelijke nationale wettelijke en grondwettelijke regelingen zullen de geheimhouding en vertrouwelijkheid van de beraadslagingen in de Raad - voor zover die in feite bestaat - aanzienlijk nuanceren.

Hoe dit ook zij, de praktijk vertoont een minder principieel, zij het zeer wisselend beeld. Vooral de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie doen in hun verslagen erg zuinigjes over wie welke positie in de Raad heeft ingenomen. Zij beperken zich vaak tot een summiere opsomming van conclusies en komen niet veel verder dan formuleringen als "sommige Lid-Staten", "een Lid-Staat ...", zelfs als aan de pers en op openbare persconferenties volkomen duidelijk is geworden wie op welk standpunt heeft gestaan en om welke reden. Kamerleden hebben wel de klacht geuit dat zij wat er werkelijk gebeurd is in de krant moeten lezen.<sup>69</sup> De minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer behandelt de Kamer niet anders dan de pers; hij is zo realistisch de lid-staten en hun positie ten aanzien van bepaalde dossiers gewoon bij naam te noemen. De minister van WVC geeft in haar verslagen van Cultuurraden ook de strekking weer van specifieke uitspraken van met naam en toenaam genoemde regeringsvertegenwoordigers. Overigens blijkt uit de openbare stukken niet vaak dat informatie geheel en al geweigerd is op basis van een geheimhoudingsplicht. Wel had de vorige minister van Buitenlandse Zaken nog wel eens moeite met de gedachte welke consequenties parlementaire invloed voor de internationale besluitvorming zou kunnen hebben, en zelfs met de consequenties van zijn eigen toezeggingen op dat gebied. Dat bleek bijvoorbeeld toen hij het verzoek van een kamerlid om de overeengekomen ontwerp-tekst van het Verdrag van Maastricht nog voor de ondertekening aan de Kamer te overleggen, in eerste instantie beschouwde als een slechte grap.<sup>70</sup> Inmiddels blijkt men bereid om bepaalde informatie vertrouwelijk aan de Kamer te overleggen. Dat gebeurde bijvoorbeeld met een juridisch advies aan de Raad over de oplossing van het Deense probleem na het eerste referendum over Maastricht (vreesde men afwijkende meningen van juristen, of wilde men juist iets voor niet ter zake gespecialiseerde politici verborgen houden, gaat men zich haast afvragen)<sup>71</sup>, en de minister van Justitie zendt (onder druk van het parlementair voorbehoud bij de Schengen-verdragen) ook werkdocumenten van de Raad van ministers belast met immigratieaangelegenheden / Trevi-ministers vertrouwelijk aan de Tweede Kamer.<sup>72</sup>

Behalve door de verschoning met een beroep op het staatsbelang is de inlichtingenplicht niet nader in de Grondwet geclausuleerd. "De door een of meer leden verlangde inlichtingen" moeten verstrekt worden. Dit lijkt een sluitende formulering van de informatie-plicht van de regering, maar het blijkt bij nader inzien een minder rustig bezit.<sup>73</sup> Van

---

<sup>68</sup>Zie brief van de minister van buitenlandse zaken, kamerstuk 19 336, nr. 6. .

<sup>69</sup>Bijv. Jurgens, TK 1991-1992, nr. 21 109, nr. 48, blz. 2.

<sup>70</sup>Hand. TK 1991-1992, blz. 1775, m.k.; het verzoek was letterlijk conform de toezegging van de regering om politiek belangrijke verdragen "nog voor de ondertekening aan het parlement voor te leggen, zodat desgewenst aan de hand daarvan over de wenselijkheid van ondertekening kan worden gediscussieerd" (wetsvoorstel 21 214, nr. 8, blz. 2). Zie ook noot 8 hierboven.

<sup>71</sup>Zie TK 1992-1993, 21 501 - 20 (Europese Raad), nr. 27, notitie t.b.v. de Raad van J. Piris.

<sup>72</sup>Zie TK 1992-1993, 21 501 - 23, nr. 11, en het mondeling overleg met de vaste Commissie voor Justitie op 26 november 1992. De regering is soms karig met stukken die al zijn gepubliceerd in de uitgaven van Agence Europe en aldus tot het publiek domein behoren. Soms speelt de regering de kamer uit tegen dit soort publicaties door de ene keer aan de kamer te vertellen dat je niet dient af te gaan op Agence Europe, en andere keren meent de kamer niet te hoeven voorzien van een bepaald stuk omdat het al in Agence Europe is gepubliceerd; zie hierover TK 1990-1991, 21 501 - 01, nr. 24, blz. 3-4.

<sup>73</sup>Bij de grondwetsherziening liet de regering weten dat het aan een Kamermeerderheid is om vast te stellen of voldaan is aan de inlichtingenplicht. De Kamer stemde hiermee helaas in (zie C.A.J.M. Kortmann, De

direct belang is dat de maat van de plicht wordt bepaald door hetgeen er verlangd wordt. Wanneer ten aanzien van de Europese besluitvorming niet systematisch en ondubbelzinnig is vastgelegd wat de regering aan informatie heeft te verschaffen, staat het de regering (althans in eerste instantie) vrij te bepalen wat er op welk moment van haar gevergd wordt, hetgeen bij de grote stroom informatie die betrekking heeft op EG-zaken snel in het nadeel van de kamer kan uitpakken.

De precisering van wat verlangd wordt, is vastgelegd in een serie weinig verplichtende stukken: de brief van de minister van Buitenlandse zaken waaruit zojuist geciteerd werd, een niet gepubliceerde briefwisseling van de griffie van de vaste Commissie voor EG-zaken met de staatssecretaris belast met Europese aangelegenheden<sup>74</sup>, en laatstelijk de motie Eisma/Blaauw<sup>75</sup> die in het kader van de implementatie van richtlijnen tot stand kwam, maar naar de letter een ruimere strekking heeft. Zij heeft de volgende inhoud: "Constaterende dat de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de EG besluitvorming en de consequenties daarvan voor de nationale regelgeving nog onvoldoende is; van mening dat de regering de informatieverstrekking daartoe dient te verbeteren; verzoekt de regering in de geannoteerde agenda's en de verslagen van de diverse EG-ministerraden het Nederlandse standpunt alsmede de relevante meningen van andere lidstaten, indien de onderhandelingspositie hiermee niet verzwakt wordt, duidelijk te omschrijven, de implementatie van richtlijnen in nationale regelgeving te vermelden, en aan te geven welke relevante amendementen die in tweede lezing door het Europees Parlement zijn aangenomen en door de Europese Commissie zijn overgenomen door de Raad zijn verworpen, en gaat over tot de orde van de dag." Vooral omdat niet blijkt dat de regering, die in principe met de motie instemde<sup>76</sup>, zijn eerdere voorbehouden omtrent geheimhouding en de positie van andere lidstaten ongedaan heeft gemaakt, verandert er niet veel aan de aard of omvang van de inlichtingenplicht van de regering met betrekking tot de EG-besluitvorming. Wat op het ogenblik met name ontbreekt is duidelijkheid omtrent de vraag wanneer de regering de verlangde informatie verschaft. Op een bijna vergeten uitzondering na, is thans nergens vastgelegd dat dit dient te geschieden op een tijdstip dat de kamer op de resultaten van de EG-besluitvorming nog enige invloed kan uitoefenen. Het is misschien wat vreemd, maar het lijkt er soms op dat de Kamer die invloed niet wil. Er heerst in de Kamer een angst voor wat in het spraakgebruik van kamerleden "Deense toestanden" heten. Zoals vaker het geval is met angsten, gaat het om een niet helemaal rationele gemoedsbeweging die weinig grond in de feiten heeft. Ten eerste moet worden opgemerkt dat men in Denemarken een andere verhouding bestaat tussen de (minderheids-)regering en het parlement dan in Nederland het geval pleegt te zijn. Dit leidt ertoe dat de regering continue parlementaire dekking (dus niet als bij ons slechts bij de coalitiegenoten buiten het parlement om) zoekt voor alles wat zij voornemens is te doen. Meer specifiek is er in Denemarken sinds de toetreding tot de EG in 1972 binnen het parlement, zelfs bij de traditionele, grotere partijen, een zekere weerstand tegen de Gemeenschappen blijven bestaan in een mate die binnen het Nederlandse parlement eigenlijk nooit te vinden is geweest.

Het functioneren van de te noemen Markt Commissie in de Folketing is bovendien te beschouwen als een voortzetting van een parlementaire praktijk die op soortgelijke wijze al vòòr de Deense toetreding tot de EG bestond in de Commissie voor buitenlandse zaken van het Deens parlement (Udenrigsnævnet) die in 1954 door de grondwet werd ingesteld. Ten

---

grondwetsherzieningen 1983 en 1987, blz. 227-228), zodat het recht van individuele kamerleden of kamerminderheden inlichtingen te ontvangen, als het erop aankomt precair is. Dit wordt door de praktijk gestaafd; zie L. Damen, Het individueel inlichtingenrecht van Kamerleden: een veilig bezit?, NJB 1987, blz. 935; idem, Kennen Kamerleden hun rechten niet?, NJB 1992, blz. 284. .

<sup>74</sup>Laatstelijk brief van de waarnemend griffier van de commissie d.d. 27-11-1986, genoemd in TK 1987-1988, 19 336, nr. 26, blz. 3, met afspraken over het tijdstip waarvoor agenda's en verslagen van EG-raden de Kamer dienen te bereiken.

<sup>75</sup> TK 1989-1990, 21 109 nr. 19 gewijzigd bij nr. 24, aangenomen op 3 juli 1990, Handelingen TK 1989-90, blz. 4804, l.k..

<sup>76</sup>Zie kamerstuk 21 109, nr. 23.

tweede bestaat er een voortdurend misverstand over de termen waarin de regering aangewezen is op de voorafgaande parlementaire instemming met haar gedrag in de Raad. In de Nederlandse literatuur wordt het voorgesteld als zou het gaan om een "bindend mandaat" zonder meer.<sup>77</sup> In werkelijkheid is de situatie aanzienlijk genuanceerder.<sup>78</sup> De regering is verplicht de Markt Commissie (Markedsudvalget) van de Folketing te raadplegen omtrent de belangrijkste kwesties van Gemeenschapsbeleid. Voorafgaand aan "verreikende" Raadsbeslissingen, dient de regering mondeling aan de Markt Commissie te rapporteren omtrent de positie die zij bij de onderhandelingen zal innemen. De regering zal op die basis onderhandelen, tenzij een meerderheid in de commissie zich daartegen verklaart. De commissie krijgt aldus de gelegenheid blijk te geven van eventuele afkeuring. Op grond van een uit februari 1973 stammende motie, aangenomen tijdens een ernstige politieke crisis, waartoe het onthouden van een veto door de Deense regering aan een EG prijs-besluit voor bacon leidde, moet deze gelegenheid opnieuw worden gegeven indien tijdens beraadslagingen in de Raad een compromis haalbaar lijkt dat essentieel afwijkt van de aan de Markt Commissie voorgelegde onderhandelingspositie. De hele procedure is dus uitdrukkelijk niet gericht op het positieve binden van de regering aan een namens het parlement door een commissie opgesteld of vastgesteld onderhandelingsmandaat, doch slechts op de vaststelling dat de parlamentscommissie het besproken mandaat niet weigert. Dit laatste geschiedt aan het einde van de beraadslaging van de Markt Commissie met de minister, wanneer, zonder dat tot stemming wordt overgegaan, door de voorzitter van de commissie zulks wordt geconstateerd. Het gaat dus om wat in het Engels een "negative clearing" procedure heet. Daarenboven is vastgelegd dat de samenwerking tussen regering en de Markt Commissie is gebaseerd op de wederzijdse erkenning van enerzijds de noodzakelijke eerbiediging van de rechten van het parlement en anderzijds de onderhandelingsvrijheid die de regering behoeft in de internationale besluitvorming. Naar verluid heeft de Folketing in 1983 de informatie-plicht van de regering om redenen van doelmatigheid beperkt tot besluiten die naar redelijke verwachting aanleiding kunnen geven tot politiek meningsverschil - hoewel dit niet heeft geleid tot een wezenlijk ander informatie-beleid of een ander functioneren van het bestaande overleg, enerzijds omdat de regering geenszins de enige bron van informatie is die de Markt Commissie gebruikt, anderzijds omdat in de Deense situatie niet geheel is te voorzien wanneer een besluit tot meningsverschil aanleiding kan geven, zodat de regering het zekere voor het onzekere neemt en liever te veel dan te weinig informatie verschaft. Er bestaat geen regeling voor wat er moet gebeuren indien de Markt Commissie een onderhandelingsmandaat blijft afkeuren. Voor zover mijn informatie reikt heeft dit zich slechts enkele malen in de jaren '70 voorgedaan, maar een dergelijke pat-stelling heeft door uitstel-tactieken, verwijzing naar en consultatie van andere Folketings-commissies tot een (soms pas late) verwatering van de oppositie geleid, die dan uiteindelijk de regering voldoende ruimte verschaftte.

In de Raad van ministers van de EG bestaat de procedure dat indien unanimitéit nodig is en de lid-staten instemmen met een ontwerp-besluit behalve de Deense vertegenwoordiger

---

<sup>77</sup>Bijv. E. van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, bew. Bovend'eert / Kummeling, Den Haag 1991, blz. 301; P. Dankert, *De contouren van het Europa van 1992*, in: A. Kooyman (red.), *Tussen Straatsburg en Den Haag: het democratische gat van Europa*, Den Haag 1991, blz. 22, die zich er ook in vergist dat in lid-staten waar regeringen over stabiele meerderheden beschikken, deze zich niet in een Deense positie zouden manoevreren; verg. het VK en de Bondsrepubliek; ook F.W. Weisglas, *De relatie tussen het nationale en het Europees Parlement*, in dezelfde bundel, blz. 70, stelt dat de regering slechts kan onderhandelen binnen een "door het parlement vastgesteld mandaat".

<sup>78</sup>Een Engelse versie van relevante teksten uit de wet, rapporten, moties en procedure-regels van de Markedsudvalg tot half 1973 zijn te vinden in *Minutes of Evidence of the Second Report by the Select Committee on Procedures for Scrutiny of Proposals for European Instruments*, House of Lords, Appendix 3, Annex A-C, London 25 July 1973, blz. 249 e.v.. Zie verder o.m. F. Mendel, *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark*, in: A. Cassese (red.), a.w., 1980, blz. 58-62; J. Fitzmaurice, *The Danish system of parliamentary control over European Community policy*, in: V. Herman en R. Van Schendelen, a.w., 1979, blz. 210-213; H. Sørensen en O. Væver, *State, society and democracy and the effect of the EC*, in: L. Lyck (red.), a.w., 1992, blz. 5-6; N.J. Nehring, *Parliamentary control of the executive*, in: L. Lyck, a.w., blz. 77-81; E. Thöne-Wille, a.w., 1984, blz. 114-118; *Bodies within National Parliaments specialising in European Community Affairs*, EP 1989, blz. 7-9.

omdat deze terug moet naar de Markedsudvalg, dit besluit, nadat de nationale procedure is gevolgd, op de eerstvolgende Raad (ongeacht de samenstelling) terugkomt en als hamerstuk wordt afgedaan. Hetzelfde geldt als de Britse vertegenwoordiger het noodzakelijk acht het parlement de gelegenheid te geven zich over het voorstel te buigen.<sup>79</sup> Ook de laatste kan zich niet altijd binden aan formele besluitvorming in de Raad zonder dat het parlement gelegenheid heeft gehad zich daarover uit te spreken. Een resolutie van 1980 van de House of Commons, laatstelijk op 24 oktober 1990 in uitgebreidere vorm opnieuw vastgesteld, strekt ertoe dat een minister of vertegenwoordiger van Hare Majesteits regering niet in de Raad instemt met een besluit voordat het Huis de gelegenheid heeft gehad daarover te debatteren of indien het nog niet onderzocht is door het Select Committee, tenzij het besluit weliswaar nog voorwerp van scrutiny is, maar het gaat om een vertrouwelijk, triviaal of routine-besluit of indien het in wezen gelijk is aan een eerder voorstel dat reeds voorwerp van scrutiny is geweest; ook onder bijzondere omstandigheden mag de minister met een Raadsbesluit instemmen, mits hij zo spoedig mogelijk daarna het Huis resp. het Select Committee uitlegt waarom hij zo gehandeld heeft.<sup>80</sup>

Zoals eerder opgemerkt is de Bondsregering sinds kort grondwettelijk verplicht de Bondsdag de gelegenheid te geven zich uit te spreken over wetgevende besluiten. Hierop wordt geen expliciete uitzondering gemaakt.

Ten slotte mag ik er in dit verband op wijzen dat de Tweede Kamer zelf, zij het op een beperkt gebied, haar eigen "Deense toestandje" heeft neergelegd in de bijna vergeten motie Berg c.s. van 11 januari 1967, die luidt: "De Kamer, [...] Spreekt daarom als haar oordeel uit, dat de Nederlandse Regering in de Raad van Ministers geen definitieve besluiten dient te nemen over communautaire regelingen ten aanzien van de omvang en verdeling van de belastingdruk, dan nadat zij terzake vooraf het Nederlandse parlement heeft geraadpleegd, En gaat over tot de orde van de dag."<sup>81</sup>

De praktijk leert dat de Deense en Britse procedures geen onoverkomelijke problemen of groot oponthoud veroorzaken in de EG-besluitvorming. Voor zover er in zeldzame gevallen toch oponthoud ontstaat, wordt dit goeddeels gecompenseerd door de snelle en nauwgezette implementatie die de voorafgaande scrutiny in die landen mogelijk maakt. Dat het parlement het de regering soms niet al te gemakkelijk maakt in hun omgang met de Europese collega's, moet voor lief worden genomen; in democratische rechtsstaten zijn parlementen er nu eenmaal niet om het de regering zo makkelijk mogelijk te maken.

### 3.1.2.2. Coördinatie van informatie-stromen

Een andere kanttekening betreft de samenhang tussen de verschillende aspecten van de controle op het EG-beleid. Uit de kamerstukken krijgt men de indruk dat het overleg over geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad enerzijds en over ontwerp-EG besluiten anderzijds, aan de zijde van de kamerleden over verschillende, gescheiden circuits verloopt, en die over implementatie weer over een andere schijf. Men refereert niet aan de van de EG-Commissie afkomstige COM-documenten en nauwelijks aan stukken die onder een ander kamernummer aan de orde waren. Het lijkt alsof kamerleden op ongecoördineerde wijze telkens een ander stukje van een en hetzelfde dossier bespreken zonder dat kamerleden op de hoogte zijn van het hele dossier. Wat resulteert is een soort parlementair ezeltje prik, dat niet altijd even veel effect sorteert. Een reden daarvoor is dat verschillende commissies in verschillende stadia van de besluitvorming met eenzelfde EG-dossier te maken krijgen. Wellicht speelt ook een rol dat de attenderingsfunctie van de vaste commissie EG-zaken geheel gedelegeerd is aan de ambtelijke staf. Deze verloopt sinds 1992 via het Bureau EG-documentatie van de directie Informatievoorziening van de Tweede Kamer, dat wekelijks een

---

<sup>79</sup>Aldus staatssecretaris Dankert, TK 1991-1992, 21 109, nr. 47.

<sup>80</sup>De tekst in House of Commons Journals 1979-1980, blz. 819 en CJ 1989-1990, blz. 646; aanneming van deze resolutie zie Hansard, Vol. 178, col. 388. Een beroep op de uitzonderingsclausule komt jaarlijks ongeveer 30 tot 40 keer voor (op de meer dan 1000 documenten die jaarlijks door het European Legislation Committee onderzocht worden), en bijna altijd gaat het om spoedgevallen van dwingende aard. .

<sup>81</sup>Bijlage Handelingen TK, Zitting 1966-1967, 8556, nr. 8.

attenderingsbulletin opstelt van de in die week ontvangen COM-stukken, persberichten van de Europese Commissie, Publikatiebladen, de verslagen en stukken van het Europees Parlement en de inhoudsopgaven van Agence Europe. Grifiërs maken uit die bulletins een selectie van stukken die zij onder de meer specifieke aandacht van leden van de vaste commissies brengen. Het contact tussen commissie-voorzitters over de behandeling van EG-aangelegenheden is informeel en niet nader gestructureerd. Voor het overige kan er nog op gewezen worden dat kamerleden zich weliswaar vaak bewust zijn van een Europese dimensie, maar dat kamerleden er niet altijd blijk van geven wat dit in concreto voor verschillende dossiers betekent. Hun deskundigheid in Europese zaken kan nog aanzienlijk vergroot worden. Zoals eerder opgemerkt zal de coördinatie-problematiek misschien minder worden met de in mei 1993 ingevoerde procedure, waarbij de vaste commissie EG-zaken aan andere relevante commissies vraagt hoe zij een bepaald voorstel van de Europese Commissie zal gaan behandelen. Maar ook deze procedure kan pas echt enige vruchten afwerpen indien zij zich niet slechts beperkt tot voorstellen van EG-wetgeving.

### 3.1.3. Betrekkingen met parlementen van andere lid-staten; interparlementaire conferenties

De kwaliteit van de informatie-voorziening zou nog in een ander opzicht verbeterd kunnen worden. Het is niet nodig dat parlementariërs zich zo zeer afhankelijk maken van informatie die van de regering afkomstig is als nu het geval is. In Europese aangelegenheden kan relevante informatie ook van elders komen, bijvoorbeeld uit andere hoofdsteden. Het is niet zo moeilijk om de omzichtigheid die de regering bij wijken betoont, bijvoorbeeld ten aanzien van de houding van andere lid-staten, te ontcrachten door zich op de hoogte te stellen bij collega's in de betreffende hoofdsteden. Deze ontvangen, zoals uit het bovenstaande blijkt, de nodige informatie over de positie die hun regeringen hebben ingenomen. Een uitwisseling van gegevens zou een belangrijke bijdrage aan de openbaarheid van de besluitvorming in Europa en in het bijzonder in de Raad kunnen zijn.

Een formele weerslag zou de interparlementaire samenwerking kunnen krijgen in een permanente, althans geïstitutionaliseerde conferentie van parlementen van de Lid-Staten, waarin de nationale parlementen als zodanig zijn vertegenwoordigd. Op kleine schaal bestaat al iets dergelijks. Sinds januari 1975 bestaat op permanente basis een Conferentie van voorzitters van parlementen en kamers van parlementen en kamers van de lidstaten plus de voorzitter van het Europees Parlement; een gezelschap van ongeveer twintig personen, die - hoewel voorzien van een secretariaat - uit hoofde van hun functie nauwelijks over eigen bevoegdheden kunnen beschikken.<sup>82</sup> Van verschillende zijde is echter een geïstitutionaliseerde conferentie van de parlementen zelf voorgesteld.

Velerlei namen zijn al voor die conferentie bedacht: Staten-Generaal, Europees Congres, Interparlementair Congres of Assisen<sup>83</sup>. Ook ten tijde van de intergouvernementele conferentie over de Europese politieke unie is er een Frans voorstel geweest tot oprichting van een conferentie van parlementen als "kamer van nationale parlementen" in een poging tot invoering van een Europees bicameralisme - het is in Maastricht echter een zachte dood gestorven.<sup>84</sup> Wel is bij het verdrag een verklaring (nr. 14) opgenomen die ervan uitgaat dat er een Conferentie van parlementen, of Assisen van het Europees Parlement en de nationale parlementen is, dat "wordt geraadpleegd over de hoofdlijnen van de Europese Unie, onverminderd de bevoegdheden van het Europees Parlement en de nationale parlementen" en waaraan de voorzitter van de Raad en de Commissie verslag uitbrengt over de stand van de Unie. Over details als de vraag door wie het wanneer wordt geraadpleegd, zwijgt de verklaring. Op het eerste gezicht lijkt het niet goed mogelijk dat de beoogde Assisen een

---

<sup>82</sup>Naast deze "kleine" versie bestaat er van deze conferentie ook nog een grote: de voorzitters van parlementen en kamers van de lidstaten van de Raad van Europa, van het Europees Parlement, de parlementaire vergaderingen van de Raad van Europa en de WEU.

<sup>83</sup>Achtereenvolgens in resolutie Europees Parlement, 16 februari 1989, Pb C 69/146; Res. EP, 26 mei 1989, Pb C 158/368; Res. EP, 12 juli 1990, Pb C 231/166; Res. EP, 23 november 1989, Pb C 323/112.

<sup>84</sup>Dit tot vreugde van de Tweede Kamer dat tegen dit voorstel op 3 dec. 1992 met algemene stemmen een motie aannam, TK 1991-1992, 22 300 V, nr. 54; zie Hand. TK blz. 2035, l.k..

functie zal vervullen zoals EG-commissaris Sir Leon Brittan die aan een comité van nationale parlementen toedacht; namelijk die waarbij zij zich kunnen uitlaten over de noodzaak van actie door de Gemeenschappen of de Unie - dus de subsidiariteitstoets hanteren - zonder dat dit in eerste instantie een juridisch bindend advies oplevert (een latere verdragsherziening zou erin kunnen voorzien dat bij een negatieve uitvallende toets de Raad slechts bij unanimité of nader versterkte meerderheid kan communautariseren).<sup>85</sup>

Assisen van nationale parlementen hebben al twee maal plaats gevonden, namelijk op 18 en 19 mei 1987 op uitnodiging van de Belgische kamer van Afgevaardigden; er namen ongeveer 70 parlementsleden aan deel, waarvan 17 leden van het Europees Parlement. Sedertdien is men nog eens bijeen geweest in Rome van 27 tot 30 november 1990, met het oog op de aanvangende intergouvernementele conferentie over de politieke en monetaire unie; deze Assisen heeft geen merkbare sporen in het uiteindelijke Unie-verdrag nagelaten.

Intussen heeft ieder voorstel dat beoogt de interparlementaire samenwerking tussen Lid-Staten een stevig institutioneel kader te bieden, een niet onbelangrijk obstakel te nemen, namelijk de actieve tegenwerking van het Europees Parlement. Aanvankelijk was het Europees Parlement een enthousiast voorstander van de Assisen. Het wijdde na afloop een resolutie aan de eerste Assissen<sup>86</sup> en het heeft zelfs ooit voorgesteld een Europees Congres van vertegenwoordigers van nationale parlementen en het Europees Parlement de voorzitter van de EG Commissie te doen benoemen uit een door de Europese Raad voor te leggen lijst van kandidaten.<sup>87</sup> Maar die tijden zijn definitief voorbij. Weliswaar is het Europees Parlement nog steeds voorstander van een zekere samenwerking tussen nationale parlementen en is ook bereid daartoe middelen ter beschikking te stellen, maar de reeks resoluties die aan het onderwerp in de loop der jaren zijn gewijd, toont ondubbelzinnig aan dat die samenwerking aan een aantal voorwaarden moet voldoen: de samenwerking dient bij voorkeur beperkt te blijven tot een taak als constituant; zij moet gericht zijn op ondersteuning van de voorstellen van het Europees Parlement aangaande de constitutionele ontwikkeling van de Europese integratie en zou voor het overige slechts dienen plaats te vinden zo niet met instemming, dan toch wel slechts met medewerking van het Europees Parlement. Het Europees Parlement is, als ik het goed zie, voorstander gebleven van samenwerking met nationale parlementen, het wil die vooral ten aanzien van wetgevende maatregelen verbeteren en daarvoor ook de benodigde middelen ter beschikking stellen<sup>88</sup>, maar het is mordicus tegen alle vormen van institutionalisering van en status-verlening aan de samenwerking tussen nationale parlementen. In de woorden van het Europees Parlement: het zal zich niet alleen "met alle legale middelen die het ter beschikking staat verzetten tegen elke vermindering van de huidige bevoegdheden ten gunste van elk ander bestaand of op te richten orgaan", maar ook "weigert [het] categorisch elke institutionalisering van congressen of conferenties van de parlementen - hetgeen een verkeerde reactie zou zijn op het gebrek aan democratie en waardoor de democratisch legitimatie op communautair niveau zou worden verzwakt."<sup>89</sup>

Bekijken we de interparlementaire contacten op een niveau lager, namelijk dat van kamercommissies, dan moeten we constateren dat deze thans voornamelijk incidenteel zijn. De grote uitzondering daarop vormt de vaste kamercommissie voor EG-zaken. Te zamen met de institutionele commissie van het Europees parlement ontmoeten de parlementaire commissies voor EG-zaken elkaar sinds 1989 elk half jaar in de hoofdstad van het land dat op dat moment het voorzitterschap bekleedt onder de naam van Conferentie van Europese Aangelegenheden Commissies (CEAC; conférence des Commissions Spécialisées en Affaires Communautaires, COSAC). Blijkens de verslagen die in de kamerstukken worden gepubliceerd, is de aard van de gedachtenwisseling nogal algemeen. Een bespreking van wetgevingsdossiers of beleidsdossiers die wat dieper gaat dan het geven van een vrijblijvende, algemene beschouwing

---

<sup>85</sup>L. Brittan, "Institutional Development", in Public Law, Winter 1992, pp. 576-577.

<sup>86</sup>Res. EP, 17 juni 1987, Pb C 190/71.

<sup>87</sup>Res. EP, 26 mei 1989, Pb C 158/368.

<sup>88</sup>Zie o.m. Resl EP 16 februari 1989, Pb C 69/151; Pb 1991, C 280/144, paragrafen 6 en 7.

<sup>89</sup>Res. EP 21 november 1991, Pb 1991 C 326/211.



heeft zich nog niet voorgedaan. Wel zijn in de CEAC voorstellen gedaan om wetgevingsvoorstellen van de Commissie van de EG in de nationale parlementen in een vroeger stadium dan thans meestal het geval is, te bespreken. De algemene klacht dat agenda's van de Raad te summier zijn en te laat arriveren, heeft Delors er mede toe verleid in de CEAC het voorstel te doen in de Commissie een contactpersoon aan te wijzen voor de contacten met de nationale parlementen. Hieraan is bij mijn weten nog geen uitvoering gegeven.

#### 3.1.4. Betrekkingen met leden van het Europees Parlement

Hoewel het aantal contacten tussen de parlementen is toegenomen, is het duidelijk dat deze nog niet een kwaliteit hebben die vergelijkbaar is met die van de contacten tussen regeringen, die worden bijgestaan door professionele buitenlandse diensten en permanente vertegenwoordigingen. Hetzelfde kan gezegd worden over de contacten van het parlement met de instellingen van de Gemeenschappen. Deze zijn incidenteel. Zelfs geldt dat voor de contacten met het Europees Parlement.

Hoewel het tij lijkt te keren<sup>90</sup>, heeft de Tweede Kamer over structurele contacten met het Europees Parlement - d.w.z. andere dan op fractie- of partij-niveau, die ik hier buiten beschouwing laat<sup>91</sup> - een paar bijzondere opvattingen. Een curiosum komen we tegen in de taakomschrijving van de Vaste Commissie voor EG-zaken: "Waar het de uitvoering van Europees Gemeenschapsbeleid betreft ligt de controlefunctie bij het Europees Parlement. De coördinatie-opdracht van de Commissie bestaat in dit geval in het volgen van de werkzaamheden van het EP en het zorgen voor de nodige informatie ten behoeve van en communicatie met de betreffende vaste commissies van de Tweede Kamer."<sup>92</sup> Hier plaatst de commissie zich wel erg sterk in de zijlijn. Los van meer principiële argumenten zijn er heel praktische redenen om dit onderdeel van de taakomschrijving als ongelukkig te beschouwen. De uitvoering van het Gemeenschapsbeleid geschiedt immers grotendeels op nationaal niveau. Het is niet goed in te zien hoe het Europees Parlement wat betreft die uitvoering, waaraan veel te verbeteren valt, in de huidige verhoudingen het eerst aangewezen controle-orgaan zou kunnen wezen. Integendeel, wat betreft de uitvoering van het Gemeenschapsbeleid moeten nationale parlementen zich voor de controle daarvan ten minste zo verantwoordelijk voelen als het Europees Parlement, omdat deze uitvoering zich voor het grootste deel op nationaal niveau afspeelt; het nationale parlement heeft daarbij tot taak het Europees Parlement en de andere Europese instellingen op de hoogte te brengen van een en ander.

De Tweede Kamer heeft verschillende malen voorstellen verworpen die ertoe strekten om aan Nederlandse Europarlementariërs die geen kamerlid zijn, rechten toe te kennen ten einde hun specifieke kennis, informatie-graad en ervaring als inbreng in het Haagse parlementair werk te verzekeren, een inbreng die door de regering werd toegejuicht.<sup>93</sup> Wat vreemd aandoende argumenten zijn aangedragen. Zo zou het in strijd met de grondwet zijn om zulke Europarlementariërs te laten deelnemen aan de beraadslagingen in commissie-verband, zelfs indien dat onder beperkende voorwaarden geschiedt.<sup>94</sup> Vanzelfsprekend dienen de rechten van het parlement door parlementsleden zelf te worden uitgeoefend, en dient men er dus voor te waken dat niet allerlei derden deze overnemen. Niet echter is in te zien welke grondwettelijke rechten die aan het parlement en de kamerleden toekomen geschonden zouden worden (of overgedragen zouden worden) indien Nederlandse Europarlementariërs het recht krijgen het woord te voeren in commissie-vergaderingen, zelfs als dat zou zijn in een overleg

---

<sup>90</sup>Op 4 maart 1993 heeft de vaste commissie voor EG-Zaken een bijeenkomst gehouden met Nederlandse leden van het EP, waarbij ook de bewindslieden van Buitenlandse Zaken waren uitgenodigd.

<sup>91</sup>Hierover J. Klabbers, *EP Political Groups and National Parties: The Netherlands*, Typoscript Amsterdam 1987, 52 blz., met gegevens over hoe deze functioneren in de ogen van betrokkenen.

<sup>92</sup>Deze passage is afkomstig van kamerlid Van Vlijmen, maar wordt beschouwd als vast onderdeel van de taakomschrijving, zie Kamerstuk TK 1986-1987, 19 336 nr. 24, blz. 1; idem, nr. 26, blz. 2; *Bodies within National Parliaments specialising in European Community affairs*, blz. 34.

<sup>93</sup>Zie TK 1985-1986, 19 336, nr. 6, blz. 2.

<sup>94</sup>Laatstelijk, overigens zonder nader argumentatie, TK 1992-1993, 22 590, nr. 5, blz. 21.

met bewindslieden of hun ambtenaren. De regering heeft de bereidheid uitgesproken om in commissie-vergaderingen met Europarlementariërs te overleggen, hoewel art. 68 grondwet haar uiteraard geen plichten oplegt jegens hen. Hier is sprake van een misplaatste constitutionele koudwater vrees, die helaas vaker in de Kamer te constateren valt.<sup>95</sup> Een ander moeilijk te volgen argument werd geformuleerd door de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer naar aanleiding van het voorstel om vóór een mondeling overleg tussen commissie en regering een tripartite gesprek te laten plaats vinden tussen regering, commissie en Nederlandse leden van het Europees Parlement. Dit nogal omslachtige, door overvoorzichtigheid ingegeven voorstel werd in strijd geacht "met het feit dat er thans voor de Europarlementariërs geen sprake meer is van een dubbel-mandaat en dat het alsnog bewilligen daarin neer zou komen op een onzuiver schuiven met staatsrechtelijke structuren".<sup>96</sup> Voor zover hier een touw aan vast te knopen is - het gaat immers helemaal niet over het dubbelmandaat - is het een juridisch dubieuze stelling. Nederland en de Tweede Kamer zijn mijns inziens krachtens Europees recht verplicht het dubbel-mandaat wettelijk toe te staan (art. 5 Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement). Hoewel nadere regeling niet verboden is, moeten Nederlanders in beginsel tegelijkertijd lid kunnen zijn van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement. Nu een en ander niet nader is geregeld heeft de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer dus heel weinig te bewilligen inzake het dubbel-mandaat. Rechtens is zij vooralsnog verplicht dit als mogelijkheid te accepteren, en heeft dit door medewerking aan de relevante uitvoeringswetgeving ook gedaan. Als dit "een onzuiver schuiven met staatsrechtelijke structuren" is, dan heeft de Kamer nog het nodige werk te verrichten op Europees niveau en op het gebied van de wetgeving aangaande het dubbelmandaat.<sup>97</sup> In het rapport van de commissie-Deetman, dat ook andere Europeesrechtelijke fouten bevat, is het onhoudbare argument te vinden dat de ervaringen met gemengde commissies van nationale parlementsleden en leden van het Europees Parlement in Duitsland en België ongunstig zouden zijn. De bestaande literatuur over de betreffende commissies wijst bepaald anders uit. Dat de oorspronkelijke, paritair samengestelde Europa Kommissie van de Bundestag niet bevredigend werkte, had niets te maken met het gemengde karakter daarvan, maar met het feit dat het niet de bevoegdheden had van de gewone commissies van de Bondsdag en daarom te weinig effectief bleek.<sup>98</sup> Hoewel niet meer paritair in samenstelling, is de deelneming van de Duitse leden van het Europees parlement in alle opeenvolgende Bondsdag-commissies voor Europese aangelegenheden verzekerd gebleven, juist omdat hun inbreng onmisbaar werd geacht. Het Adviescomité voor Europese aangelegenheden van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, dat wel paritair is samengesteld, blijkt volgens de meest recente literatuur juist vanwege haar samenstelling een uiterst nuttig instrument te worden geacht.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup>Ook Jurgens, a.w., blz. 10, 4e kolom, die leden van het EP wel degelijk wenst te betrekken bij het commissie-werk, stelt als voorwaarde dat "aan EP'ers geen formele bevoegdheden worden toegekend".

<sup>96</sup>Brief EG 87-70, 25 mei 1987, geciteerd in TK 1987-1988, 19 336, nr. 26, blz. 5.

<sup>97</sup>Het Europees Parlement is tegen artikel 5 van de Akte; in België en Spanje is - mijns inziens in strijd met art. 5 Akte - het dubbelmandaat van nationaal en Europees Parlement niet toegestaan, zij het dat op grond van art. 25 van het Reglement van de Kamer van Afgevaardigden elk Belgisch EP-lid adviserend mag deelnemen aan en een (beperkt) spreekrecht heeft in alle Kamercommissies; in Griekenland is het alleen toegestaan aan de eerste twee kandidaten op de lijst van een politieke partij; zie voor een en ander het rapport-Hoon, over de onverenigbaarheid van het mandaat van lid van het Europese Parlement met enig ander mandaat, 10 mei 1988, EP 1988-1989, doc. A2-65/88.

<sup>98</sup>Zie Seider, a.w., blz. 247-248; E. Schoof, a.w., blz. 6.

<sup>99</sup>Zie Y. Devuyt, De adviescomités voor Europese aangelegenheden van het Belgisch parlement, Tijdschr. voor Bestuurswetensch. en Publiekrecht, 1992, blz. 468- 475, 474: "Uit de praktijk blijkt echter dat de gezamenlijke vergaderingen van kamerleden en Europarlementsleden bijzonder constructief zijn voor de democratische controle op het gevoerde beleid. Via een wederzijdse informatie-uitwisseling in de schoot van het Adviescomité van de Kamer verbetert immers de kwaliteit van de parlementaire activiteit, zowel in het Belgisch als in het Europees Parlement. In het Belgisch parlement blijkt dit voornamelijk tijdens de contacten tussen de Adviescomités en de Belgische regering."

De discussie over het dubbel-mandaat is er een die bij de huidige stand van de wetgeving alleen beslecht kan worden binnen de politieke partijen, die immers de kandidaten stellen bij de verkiezingen. De nadelen zijn bekend, en liggen vooral op het praktische vlak.<sup>100</sup> De voordelen zijn echter evident. Kamerlid Weisglas heeft in een professorale bijdrage een oproep gedaan aan ongehuwde en kinderloze kamerleden met ambitie en een goede gezondheid om het dubbelmandaat op zich te nemen.<sup>101</sup> Mij dunkt dat men ook eens kan kijken in de richting van de leden van de Eerste Kamer.

### 3.2. De Eerste Kamer

Net als het geval was met de Senaten in ander twee-kamer stelsels, was de Eerste Kamer de Tweede Kamer geruime tijd vòòr met de oprichting van de Vaste commissie voor Europese samenwerkingsorganisaties in 23 juni 1970. Maar als nationale bewaker van de Europese besluitvorming is de Eerste Kamer aanzienlijk minder actief dan de Tweede Kamer. De Eerste Kamer kan weliswaar beschikken over de voorstellen die de EG-Commissie als ontwerp-besluiten aan de Raad van de EG voorlegt, maar doet daar niet veel mee. Buiten de gewone procedure van wetgeving bij implementatie-besluiten, is de secundaire EG-wetgeving niet nog op andere wijze voorwerp van beraadslaging. Mondeling overleg met de regering wordt, buiten de gewone procedure van wetgeving, met de regering meestal slechts bij de algemene beschouwingen over de begroting, gevoerd op dit gebied. Niet ontvangt de Eerste Kamer (of de Vaste Commissie) van de regering de agenda's van te houden, of verslagen van gehouden vergaderingen van de Raad van de EG of van de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. Op grond van de goedkeuringswetten van het EEG en Euratom-verdrag ontvangt de senaat wel het jaarlijks verslag over de uitwerking en toepassing van die verdragen. Ook is de senaat betrokken bij de contacten met andere parlementen en het Europees Parlement door middel van de CEAC, waarin Eerste Kamerleden deel uitmaken van de Nederlandse delegatie op dezelfde basis als bij andere interparlementaire vergaderingen het geval pleegt te zijn; dat komt erop neer dat het aantal senatoren ongeveer gelijk is aan de helft van het aantal Tweede Kamerleden.<sup>102</sup>

Een en ander contrasteert sterk met de rol die Senaten in sommige andere lid-staten spelen. De Bondsraad heeft sinds jaar en dag een uitvoerige, professionele en zeer efficiënte scrutiny-procedure, heeft vertegenwoordigers in Brussel en een afgevaardigde tijdens Raadsvergaderingen waarin kwesties aan de orde zijn die de belangen van de Länders raken. Een en ander heeft te maken met de functie en samenstelling van de Bondsraad binnen de federatie, die niet te vergelijken is met die van de Eerste Kamer. De House of Lords, met zijn alom geroemde Select Committee Reports over Europese aangelegenheden, is een betere vergelijking. De activiteit van de Eerste Kamer valt daarbij geheel in het niet, en wel zodanig dat het tijd wordt te denken aan een algehele herstructurering die kan leiden tot een opwaardering van hetgeen de Eerste Kamer zou kunnen betekenen voor de parlementaire controle van de Europese besluitvorming.

Daarbij valt te denken aan een structurele samenwerking met de Vaste Commissie voor EG-zaken van de Tweede Kamer, zowel op staf-niveau als op politiek niveau, voor wat betreft de parlementaire controle-functie. Indien er voor de Eerste Kamer op dit gebied nog enige rol is weggelegd, dan moet het wel tot politieke samenwerking komen ten aanzien van de voorafgaande controle. Een gang langs twee kamers is voor de regering niet alleen ondoelmatig, maar gezien de tijd die ligt tussen de vaststelling van de agenda van de Raad en de datum waarop de Raad vergadert, fysiek ook bijna onmogelijk. Bovendien kan - anders dan bij volledig nationale besluitvorming - verschil van inzicht tussen de twee kamers tot absolute patstellingen leiden die de regering in een vacuum kan doen opereren. Ook voor de Tweede Kamer ligt hier een groot belang, maar dit is niet het enige. Ook qua tijdsbesteding van de

---

<sup>100</sup>Voor gegevens over het functioneren van het vroegere dubbel-mandaat bij Nederlandse kamerleden, zie Herman en Van Schendelen, a.w., blz. 141-162 en elders passim gegevens over de praktijk van het dubbelmandaat in andere landen; en J. Klabbers, a.w., passim.

<sup>101</sup>F.W. Weisglas, a.w., blz. 72.

<sup>102</sup>Zie hierover in het algemeen Besselink, a.w., 1991, blz. 11-14.

leden ligt er een belang in samenwerking. Serieuze scrutiny is tijdrovender dan een gemiddeld kamerlid zich meent te kunnen veroorloven. Tijdgebrek is ook een van de belangrijkste redenen waarom een dubbelmandaat voor Tweede Kamerleden niet is te practiseren. Dit ligt wezenlijk anders voor senatoren. Voor het dubbelmandaat zou het de uitkomst zijn om een of twee senatoren van de grootste partijen een dubbelmandaat te laten vervullen. Deze hebben meer tijd om in andere dingen te steken naast het reguliere parlementaire werk, en hebben daarom meer mogelijkheden agenda's te coördineren. Zou men daarnaast senatoren deel laten uitmaken van een Gezamenlijke (of Gemengde) Commissie voor Europese Aangelegenheden van de Staten-Generaal dan is een prachtige liaison met het echte werk in het Europees Parlement gecreëerd, en hoeft er niet onnodig dubbel werk te worden verricht voor de scrutiny van ontwerp-besluiten en eventuele implementatie-wetgeving, en is de inbreng van de Eerste Kamer bij de parlementaire controle van het EG-beleid verzekerd.

Voorbeelden voor een gezamenlijke commissie van de twee kamers zijn voorhanden in een aantal bicamerale lid-staten. In Ierland hebben de Dail en Seanad een Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities; ook in Spanje beschikken de Congreso de los Diputados en de Senado over een Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. Hoewel in België de advies-comités voor Europese aangelegenheden van de Kamer en de Senaat een verschillende benadering hebben, vindt er regelmatig gezamenlijk mondeling overleg plaats met de regering, waarin vooral de aanwezigheid van Belgische leden van het Europees Parlement een kritischer bejegening van de regering en het regeringsbeleid mogelijk maakt.<sup>103</sup> In Groot-Brittannië heeft eertijds het Hogerhuis voorstellen gedaan om een Grand committee of both Houses in te stellen, maar hierop is het Lagerhuis nooit ingegaan. Wel heeft het Select Committee on European Legislation van het Lagerhuis (en event. sub-commissies daarvan) de bevoegdheid om samen te vergaderen met elke Lords' commissie of sub-commissie voor Europese aangelegenheden om te beraadslagen en om deskundigen en getuigen te horen.<sup>104</sup>

Belangrijker dan deze buitenlandse voorbeelden zijn de voorbeelden uit de Nederlandse parlementaire praktijk. Immers juist op het gebied van de buitenlandse betrekkingen zijn er precedentes voor samenwerking tussen de beide Kamers. Ten eerste is daar de grondwet die in artikel 96 bij gebruik van het ultieme instrument van buitenlandse politiek een besluit van de verenigde vergadering voorschrijft.<sup>105</sup> Praktisch van groter belang is de feitelijke en langdurige samenwerking die bestaat bij de internationale betrekkingen die de Staten-Generaal zelf onderhouden. Dan doel ik niet zozeer op de Gemengde commissie van toezicht op de griffie van de interparlementaire betrekkingen<sup>106</sup>, die - zij het iets minder dan de andere gemengde commissies van Eerste en Tweede Kamer<sup>107</sup> - een nogal organisatorisch-huishoudelijke taak heeft, maar op de gemengde delegaties die de beide kamers als vertegenwoordigers van de Nederlandse Staten-Generaal afvaardigen naar internationale parlementaire vergaderingen (te weten de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, de Assemblée van de West-Europese Unie, de Noord-Atlantische Assemblée, de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad en de Interparlementaire Commissie van de Nederlandse Taal), de parlementaire delegaties die namens de Staten-Generaal buitenlandse parlementen bezoeken, en niet in de laatste plaats de gemengde delegatie naar de Conferentie van Europese Aangelegenheden Commissies. Deze delegaties nemen in de betrokken buitenlandse gremia

---

<sup>103</sup>Zie Y. Devuyst, a.w., blz. 474.

<sup>104</sup>Standing Order no. 127, par. 11.

<sup>105</sup>De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kiest voor parlementaire goedkeuring van verdrag bij een de kamers apart te behandelen wet, helaas ook indien het verdrag van de grondwet afwijkt. Dit kan tot allerlei moeilijkheden leiden indien de kamers van mening verschillen over de vraag of het verdrag afwijkt van de grondwet, nu dit in de goedkeuringswet tot uitdrukking moet worden gebracht. Behandeling door de verenigde vergadering had uitkomst kunnen bieden.

<sup>106</sup>Zie kamerstuk 1984-1985, 18 668, nr. 2.

<sup>107</sup>Gemengde Commissie voor de Stenografische Dienst, de bijzondere commissie van overleg van de Staten-Generaal (arbeidsvoorwaarden personeel) en de Adviescommissie voor documentatie en automatisering.

politieke stellingen in. Niet is in te zien waarom het innemen van politieke posities door kamerleden van een gemengde delegatie in het buitenland en in interparlementaire vergaderingen wel kan, maar als lid van een gemengde commissie in de Staten-Generaal niet mogelijk zou zijn. Bovendien verzet de Grondwet zich niet tegen de instelling van een gemengde commissie zoals hier bedoeld.<sup>108</sup>

#### 4. Parlement en decentralisatie: een nieuw democratisch tekort.

De voortschrijdende europeanisering van de rechtsorde raakt in toenemende mate ook de gedecentraliseerde lagere publiekrechtelijke lichamen. Dat is al geruime tijd het geval voor de produkt- en bedrijfsschappen die geraakt worden door het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en voor een zelfstandig bestuursorgaan als De Nederlandse Bank in verband met de vrijheid van het kapitaalverkeer en de financiële diensten. Bij voorbeeld op het gebied van openbare aanbestedingen betreft het ook provincies, gemeenten en waterschappen. Hoewel ten aanzien van de meeste van deze decentraal opererende instanties de regering ook voor taken die zij autonoom verrichten over zekere toezichtsbevoegdheden beschikt, is het duidelijk dat de regering hen niet in hun autonome bevoegdheden kan representeren op Europees niveau. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het Europees Parlement en het nationale parlement. Dit betekent dat er op een ander vlak een democratisch tekort kan ontstaan. In federale stelsels en ten sterkste in de Bondsrepubliek heeft men dat zien aankomen. Dit heeft men tot voor kort opgevangen door via de Bondsraad de Länder op allerlei manieren te laten participeren in de Duitse inbreng in Brussel. Op Duitse aandrang is bij het Verdrag van Maastricht de bepaling over de samenstelling van de Raad gewijzigd. In de oude versie werd het lidmaatschap van de Raad voorbehouden aan "vertegenwoordigers van de Lid-Staten. Iedere regering vaardigt één van haar leden af" (art. 2 Fusieverdrag). Thans is het mogelijk gemaakt dat een lid-staat wordt vertegenwoordigd door een door iemand anders dan de regering aangewezen persoon (art. 146 EG). Bij de wijziging van de Duitse grondwet in verband met Maastricht is vastgelegd dat in aangelegenheden die tot bevoegdheid van de Länder behoren de Bond zijn bevoegdheden in de EG-Raad overdraagt op een door de Bondsraad in de rang van minister benoemde vertegenwoordiger van de Länder.<sup>109</sup> In een aantal andere gevallen die - kort gezegd - de Länder wezenlijk raken, betreft de Bondsregering landsvertegenwoordigers bij de onderhandelingen met de Commissie en in de Raad.<sup>110</sup>

Een dergelijke oplossing lijkt in Nederland niet in het verschiep te liggen. Op Europees niveau zijn via het Economisch en Sociaal Comité de sociale partners en dus indirect de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties in een bepaalde mate vertegenwoordigd. Het bij het Verdrag van Maastricht opgerichte Comité van de Regio's zal wat de Nederlandse delegatie betreft geheel zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders.<sup>111</sup> Of dit een adequate oplossing biedt, is gezien de geringe bevoegdheden van deze Europese gremia en het feit dat niet alle lagere publiekrechtelijke lichamen met autonome bevoegdheden daarin zijn vertegenwoordigd, zeer de vraag. Een hervorming van de Eerste Kamer tot een lichaam dat de territoriale en functionele publieke en autonome corporaties vertegenwoordigt zou wel een adequate oplossing kunnen bieden. Een oud voorstel ontvangt daarmee onder invloed van de Europese integratie wellicht een nieuwe jeugd. Zeker is dat het probleem zich in de toekomst steeds dringender zal doen voelen omdat niet alleen in Nederland een krachtig decentralisatie-streven bestaat. Ook elders zoeken

---

<sup>108</sup>Zie ook Kortmann 1987, blz. 200.

<sup>109</sup>Art. 23, zesde lid, GG nieuw (zie art. 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21 Dezember 1992, BGBl. I, blz. 2086) en § 6 lid 2, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, 12 maart 1993, BGBl. I, blz. 314.

<sup>110</sup>Idem, § 6 eerste lid.

<sup>111</sup>Zie het antwoord op een schriftelijke vraag TK 1992-1993, nr. 375.

decentrale lichamen met autonome bevoegdheden (of verlangens) hun heil steeds sterker in Europa; een keuze voor Europa is hun vaak liever dan ondergeschiktheid aan de staat.

## 5. Conclusie

Ik vat het voorgaande op hoofdpunten nog eens samen in de volgende stellingen en suggesties.

- Het is zowel op gemeenschapsrechtelijke gronden als op grond van de aard van het parlementair regeerstelsel van Nederland onjuist te denken dat het nationale parlement alleen een taak heeft ten aanzien van de Europese besluitvorming voor zover de Nederlandse regering daarin een rol speelt en overigens terug kan treden als het de besluitvorming op Europees niveau betreft. Een versterking van de nationale parlementaire controle verhoogt het democratisch-rechtsstatelijk gehalte en de legitimiteit van de Europese besluitvorming en kan bij een deugdelijke en kwalitatief hoogwaardige onderlinge samenwerking bijdragen aan de versterking van de rol van het Europees Parlement.

- Het nationale parlement dient zich niet alleen in te laten met de wetgevende en niet-wetgevende besluiten die krachtens de Gemeenschapsverdragen en het Unie-verdrag worden genomen, maar ook met de kader-besluiten. De regering dient aan te geven wanneer en welke kader-besluiten worden genomen en deze met grotere constitutionele nauwgezetheid ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen.

- Het verdient aanbeveling dat het parlement regelmatige en systematische contacten onderhoudt met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EG en met de Commissie. De kamers dienen attent te zijn op de mogelijkheden die contacten met organen als de Rekenkamer van de EG en het Economische en Sociaal Comité in bepaalde gevallen bieden.

- Het scheppen van de mogelijkheid van een pre-legislatieve procedure, door de Tweede Kamer aan te spannen bij het Hof van Justitie, levert een te vergaande doorbreking van het beginsel van machtenverdeling op. Dit bezwaar bestaat minder bij een pre-legislatieve adviesbevoegdheid vergelijkbaar met die van de Nederlandse Raad van State, toe te kennen aan een nog op te richten Europees lichaam. Wat betreft het Hof van Justitie, zou het eerder mogelijk zijn om door middel van nationale wetgeving de regering ertoe te verplichten op de reeds bestaande gronden een procedure aan te spannen of te interveniëren bij een lopende procedure, indien de Tweede of Eerste Kamer daarbij belang menen te hebben en daartoe een verzoek richten tot de regering.

- De diverse voorstellen tot verzwakking van de parlementaire functie bij implementatie-wetgeving lossen de problemen die zich daarbij voordoen niet op, zijn daarom misplaatst en zullen leiden tot een verzwakking van de legitimiteit van Europese regelgeving.

- De coördinerende functie van de vaste commissie voor EG-zaken kan worden versterkt door een duidelijker rol bij de coördinatie van informatie-stromen die ten aanzien van identieke dossiers afkomstig zijn van regering, uit Brussel, andere hoofdsteden en het Europees Parlement. Alleen op die manier kan het parlement zijn controlerende functie naar behoren uitvoeren en zich onafhankelijker opstellen tegenover de informatie-voorziening door de regering. Daartoe verdient de staf van de commissie een versterking die evenredig is aan het belang de zaak. De procedure van de vaste commissie voor EG-zaken om aan andere kamercommissies te verzoeken aan te geven hoe zij een bepaald belangrijk wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie denkt te zullen onderzoeken, dient uitgebreid te worden tot potentieel alle EG-dossiers.

- De juridische grondslag voor het controleren van de regering dient nader gepreciseerd te worden ten aanzien van het tijdstip en de wijze waarop de regering de Kamer(s) inlicht over ontwerp-besluiten, over de inhoud, strekking en betekenis daarvan voor de samenleving en de rechtsorde, over de wijze en het verwachte tijdschema van de Europese besluitvorming, over de inbreng van Nederland in de voorfase van de besluitvorming, over de stellingname in de Raad van de regeringsvertegenwoordigers van Nederland en van de andere lid-staten; de regering dient in de EG Raad Nederland pas definitief aan besluiten te binden nadat het parlement de gelegenheid heeft gehad zich daarover uit te spreken. Hetzelfde dient te gelden voor de besluiten van de Europese Raad. Daar druist tegenin het voorstel van de commissie-

De Koning om de minister-president in de Europese Raad niet langer te binden aan het mandaat van het kabinet en brengt hem en de Europese Raad nog verder buiten het bereik van de volksvertegenwoordiging.

- De samenwerking met andere parlementen en het Europees Parlement dient geïntensiveerd te worden. Daarbij is eerder behoefte aan inhoudelijke samenwerking op concrete dossiers waarbij concrete politieke gegevensuitwisseling en coördinatie plaats vindt, dan aan het institutioneel vlagvertoon van pseudo-diplomatieke permanente conferenties die zich op de oppervlakte van de zgn. hoofdlijnen houden en slechts de verdenking op zich laden het Europees Parlement concurrentie aan te willen doen.

- De samenwerking met in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement dient een duidelijke structuur te krijgen door toekenning van formele bevoegdheden tot deelneming aan de beraadslagingen in alle commissies van de kamers waar aangelegenheden met een Europese dimensie aan de orde zijn, inclusief het mondeling overleg van die commissies met de regering. Deze bevoegdheden dienen in de Reglementen van Orde van de kamers te worden vastgelegd.

- Politieke partijen dienen ernstig te overwegen om een beperkt aantal parlementariërs een dubbelmandaat te laten vervullen in het Nederlandse en het Europees Parlement. Indien men alle grotere partijen daartoe gelijkelijk wenst te verplichten, is wijziging van de wet de aangewezen weg.

- Voor een meer doelmatige en effectieve inzet van middelen verdient de vorming van een Gezamenlijke (of Gemengde) Commissie voor Europese Aangelegenheden van de Eerste en Tweede Kamer met duidelijk omschreven, zware bevoegdheden, ernstige overweging. De in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement, of een te bepalen aantal daarvan, zou eveneens aan de beraadslagingen dienen deel te kunnen nemen.

- De toekomst van een Europa waarin regio's en doelcorporaties belangrijker worden dan staten, zal de problematiek van hun representatieve invloed op de Europese besluitvorming vroeg of laat acuut maken. Een nieuwe doordenking van de idee van publieke representatie en van de institutionele gevolgen daarvan is daarom noodzakelijk.

Leonard F.M. Besselink