

Annemie NEYTS-UYTTEBROECK

Lid van de fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij (ELDR)

1. De Belgische aanwezigheid in het Europees Parlement en de tendens tot "renationalisering"

Alhoewel Europees parlamentslid sedert juni 1994, heb ik het slechts uiterst zelden beleefd dat Belgische parlamentsleden zich als dusdanig hebben opgesteld. Wanneer ik me de relevante voorvallen voor de geest haal, kom ik echter tot de vaststelling dat het verschijnsel zich heeft voorgedaan telkens een item aan bod is gekomen dat België en/of Vlaanderen rechtstreeks aanbelangt. Een eerste keer was dit het geval bij de bespreking van de richtlijn over het EU-stemrecht; vervolgens enkele keren wanneer, in het raam van begrotingsbesprekingen, voorstellen ter discussie lagen om een eind te maken aan de publicatie in de elf officiële talen van de parlementaire handelingen. Tijdens de E.P.-debatten bij de aanvang en aan het einde van het Belgisch voorzitterschap van de Unie zijn ook voornamelijk Belgische parlamentsleden tussengekomen. De sluiting van Renault-Vilvoorde (februari-maart 1997) en de stemming over het rapport Schultz, met daarin een oproep tot inmiddels Europees rechter geworden Melchior Wathelet om zijn ambt neer te leggen (oktober 1997), heeft eveneens aanleiding gegeven tot tussenkomsten van verschillende Belgische E.P.-leden.

De conclusie dringt zich op dat Belgische parlamentsleden zich nauwelijks anders gedragen dan hun buitenlandse collega's: ze komen talrijk tussen wanneer een Belgische aangelegenheid ter discussie staat. Omdat dit laatste niet dikwijls gebeurt, lijkt het alsof Belgische E.P.-leden minder "nationaal" alert zouden zijn dan hun collega's, maar ik betwijfel dat zeer.

In de voorbije vier jaar heb ik niet ervaren dat er zich een tendens tot renationalisering voordoet. Het is gangbaar dat de debatten aan het begin en aan het eind van een voorzitterschap beheerst worden door E.P.-ers uit het land in kwestie. Tijdens de zes maanden dat een voorzitterschap duurt, is dat niet het geval.

De reden daarvoor is heel simpel: deze twee debatten krijgen de meeste aandacht van de respectieve nationale media, en alle fracties gunnen hun collega's uit het voorzittend land de media-aandacht die ze (misschien) zullen kunnen krijgen. We kampen allemaal zodanig met het gebrek aan media-aandacht voor ons werk, dat we alle begrip hebben voor de extra-kans die de begin- en einddebatten van een voorzitterschap bieden.

De nationale opstelling is het sterkst bij de Duitse en Spaanse Europese volksvertegenwoordigers, die daarenboven ook nog een verbond schijnen gesloten te hebben om elkaar over de fractiegrenzen te steunen. Dat uit zich het duidelijkst bij de verkiezing van de voorzitter van het Europees Parlement. Sedert acht jaar zien we hoe de voorzitterschappen uitgeoefend zijn niet enkel door beurtelings een EVP-er en een ESP-er, maar ook beurtelings door een Duitser en een Spanjaard: Egon Klepsch; Enrico Baron Crespo; Klaus Hänsch en thans Gil Robles.

Ook Griekse E.P.-ers vertonen een zeer sterke nationale reflex telkens Turkije ter sprake komt. Tenslotte kan worden aangestipt dat debatten over de Fondsen (structuur-, cohesie- en regionale fondsen) aanleiding geven tot welhaast systematische coalities van verkozenen uit de zuidelijke lidstaten die er de grootste begunstigen van zijn.

Ondanks deze vaststellingen, ben ik van mening dat belangengemeenschappen zwaarder doorwegen dan nationale reflexen. Deze belangengemeenschappen (of persoonlijke interesses) bepalen in grote mate de keuze voor deze of gene E.P.-commissie, hetgeen het effect alleen maar versterkt. In concreto betekent dit dat leden van een commissie, bij voorbeeld voor landbouw, of leefmilieu, maar ook bij voorbeeld voor institutionele zaken, onderling de grootste solidariteit zullen vertonen ongeacht nationaliteit en fractie. Het verschijnsel is te vergelijken met wat verkokering genoemd werd in de sociaal-culturele sector. Het is geen onschuldig verschijnsel, maar het krijgt weinig aandacht.

2. De fracties in het Europees Parlement

Europese fracties zijn minder homogeen dan hun nationale tegenvoeters, maar het komt me voor dat de homogeniteit toeneemt. Ze neemt toe om twee soorten redenen. Ten eerste is het werkvolume zo groot en zijn de thema's en onderwerpen zo verschillend, dat de stemlijsten door de meeste leden gevolgd worden omdat het gewoon menselijk onmogelijk is zich over elk item een eigen opinie te vormen. Die stemlijsten worden opgesteld door de administrateurs van de fracties, in samenwerking met het E.P.-lid dat coördinator is voor de commissie die zich met het item heeft bezig gehouden. Ten tweede grijpen er veel meer zuiver politieke debatten plaats in het Europees Parlement zodat de ideologische eigenheden aan belang winnen. Desniettemin bestaat er, voor zover ik het kan overzien, geen echte stemdiscipline in de verschillende fracties. Dat heeft dan weer te maken met het feit dat er binnen het Europees Parlement geen meerderheidscoalitie bestaat, tenzij voor de toedeling van mandaten in het bureau, de kwestuur en de belangrijkste zendingen die door de twee grote fracties wel "netjes" onder elkaar worden verdeeld. De institutionele noodzaak om op inhoudelijk vlak een meerderheidscoalitie te vormen, ontbreekt omdat de andere tak van de wetgeving (de Raad), niet ten val kan worden gebracht, en omdat de commissie evenmin berust op een coalitie van partijen.

Een individueel E.P.-lid staat veel sterker dan het individueel nationaal parlamentslid, én omdat de werkregeling heel anders is én omdat de fractieleiding veelal tot een ander land en een andere partij behoort en dus nauwelijks druk kan uitoefenen op haar leden. Ze moet ze overtuigen, en dat veronderstelt een veel meer egalitaire opstelling.

De agenda van het Europees Parlement wordt vastgelegd door de Conferentie van de Voorzitters. Hij wordt voorbereid door de secretarissen-generaal van het Europees Parlement en van de fracties.

Op de eigenlijke bijeenkomst zijn ook de Raad en de Commissie vertegenwoordigd. Voor het merendeel wordt de agenda bepaald in functie van de vordering van het werk in de commissies en dat werk wordt bepaald door het binnenkomen van de te bespreken richtlijnen, verordeningen, "common positions" en dergelijke.

Daarnaast zijn er de inmiddels traditionele grote debatten aan het begin en eind van een voorzitterschap, de zeer strakke termijnen voor de begroting, de

"state of the union", de bespreking van het wetgevend programma van de commissie, de recentelijk ingevoerde vragenuren aan de Raad. De inbreng van de fracties is het grootst bij het al dan niet toekennen van "initiatiefrapporten" aan commissies (naast de rapporten en resoluties over wetgevende teksten) en bij het vaststellen van een debat over één of ander item. Het initiatief daartoe vertrekt meestal van een vraag van een commissie aan de Raad en aan de Commissie. Wordt besloten tot een dergelijk debat, dan zal worden gesproken door één vertegenwoordig(st)er van elke fractie die lid is van de commissie in kwestie. Het jongste voorbeeld is het debat over antibiotica in dierenvoeding dat tijdens de jongste plenaire zitting te Straatsburg heeft plaatsgevonden. In de praktijk kan het soms enkele maanden duren vooraleer zo een debat kan worden geagendeerd.

Mij komt het voor dat bij de agendabepaling de contraintes van tijd, beschikbaarheid van de Raad en Commissie, beschikbaarheid van de tolken, termijnen voor vertaling... veel zwaarder wegen dan fractieslimmigheidsjes.

Meer en meer wordt ook tijd ingeruimd voor actualiteitsdebatten, die meestal beginnen met een mededeling van de Raad en de Commissie. Recentelijk kwamen aldus aan bod Kosovo en de Indiase kernproeven.

3. Verschillend functioneren van het Europees Parlement en het nationaal parlement

Ik was Belgisch volksvertegenwoordiger van 1981 tot 1994. Ik heb tevens gezeteld in het Vlaams Parlement (toen dat nog niet rechtstreeks werd verkozen) en in het Brussels Parlement. Ik heb dus geen ervaring met de jongste evoluties binnen de nationale parlementen en kan enkel vergelijken met de toestanden zoals ik ze heb gekend tot 1994.

Dit gesteld zijnde, vind ik dat er in het Europees Parlement veel harder wordt gewerkt en binnen veel strakkere kruitlijnen. Omdat het Europees Parlement veel meer leden telt, is er ook geen tijd voor oeverloos gezwam en geleuter. Het is een uitstekende oefening om in één minuut en dertig seconden iets zinnigs te zeggen over bij voorbeeld de derde pijler, en vast te stellen dat dit doenbaar is.

De sterkte van het Europees Parlement ligt niet in zijn "geringe formele bevoegdheden". Ten eerste bezit het Europees Parlement sedert het Verdrag van Maastricht vrij uitgebreide formele bevoegdheden, die daarenboven gebonden zijn aan strakke meerderheden en tijdslimieten.

Het Europees Parlement is een sterk parlement omdat het binnen het huidig institutioneel kader van de Unie een positie bekleedt die nog het best valt te vergelijken met deze van het Amerikaans Congres. De begrotingsautoriteit binnen de Unie wordt uitgeoefend door Raad én Europees Parlement. Over elke begroting dient uitgebreid onderhandeld te worden tussen Raad, Commissie en Europees Parlement en het Europees Parlement heeft het laatste woord aangezien het de begroting kan verwerpen. Vanzelfsprekend dienen de drie instellingen de financiële limieten te eerbiedigen zoals ze vastgelegd werden door de Europese Raad. Tot 2006 zijn de middelen begrensd tot maximum 1,27 % van het BNP van de Unie.

De investituur van de Europese Commissie is eveneens alles behalve een formaliteit en lijkt meer op de confirmationhearings voor het Amerikaans Congres dan op een doorsnee investituurdebat over een regering in een nationaal parlement.

Omdat het Europees Parlement de Raad van Ministers niet kan sanctioneren (d.i. naar huis sturen), is er geen institutionele noch politieke noodzaak om een meerderheidscoalitie te vormen die tot belangrijkste taak zou hebben de regering van een meerderheid te voorzien.

Dit draagt aanzienlijk bij tot de institutionele autonomie van het Europees Parlement en dus tot zijn sterkte.

Tegelijk moet echter worden erkend dat in de onsanctioneerbaarheid van de Raad wellicht de bron van het democratisch tekort van de Unie ligt besloten.

Individuele parlementsleden kunnen veel meer invloed uitoefenen dan hun nationale tegenvoeters omdat hun individueel gedrag de uitvoerende macht van de Unie niet in gevaar kan brengen. Des te meer kunnen individuele onoirbare gedragingen de legitimiteit van de instelling zelf in gevaar brengen.

Wanneer ze verslaggever zijn, hebben individuele E.P.-leden een zeer grote inbreng, omdat ze dan als het ware het hele besluitvormingsproces van het begin tot en met de eindstemming in plenaire bepalen, ongeacht tot welke fractie ze behoren. Vanzelfsprekend zal een verslaggever ervoor zorgen het eigen verslag goedgekeurd te krijgen, hetgeen besprekingen veronderstelt met de collega's in de commissie, in de fractie en desgevallend met de Raad en de Commissie. Een verslag zal dus niet de allerindividueelste expressie van de verslaggever bevatten, maar de sturingsmogelijkheden zijn toch oneindig veel groter dan deze waarvoor individuele nationale parlementsleden beschikken.

Omdat tegelijk het eigenlijke werk van het Europees Parlement nauwelijks media-aandacht krijgt, hetgeen paradoxaal is gelet op de groeiende bevoegdheden van de instelling, zijn E.P.-ers inderdaad vele meer trustees dan gemandateerden van hun kiezers en van hun partij.

Nog een belangrijk verschilpunt met het Belgisch parlement, is dat er binnen de Unie geen hiërarchie van wetgeving bestaat. Ook de uitvoeringsmodaliteiten worden dus mede door het Europees Parlement bepaald. Het Europees Parlement aanvaardt slechts node dat gebruik wordt gemaakt van de zogeheten comitologie, en heeft al richtlijnen verworpen omdat de Raad de uitvoering ervan aan niet-controleerbare comités van nationale experts wilde toevertrouwen.

Zeker wat de toekomst van de Unie betreft, grijpen de echt belangrijke "visionaire" debatten in het Europees Parlement plaats. Ze zijn medebepalend gebleken voor de richting die de Unie is ingeslagen.

4. De functies van het Europees Parlement

De belangrijkste realisatie van het Europees Parlement is ongetwijfeld dat de parlementaire controle op de besluitvorming van de Unie zeer is toegenomen en dat op heden geen enkele wet- of regelgeving van enig belang kan tot stand komen zonder dat het enige verkozen orgaan van de Unie daar minimaal advies over geeft en maximaal over mede-beslist. Deze zeggenschap zal onder het Verdrag van Amsterdam nog groter worden. Tegelijk is het Europees Parlement de plaats geworden waar de grote politieke debatten over het Uniegebeuren en over de plaats en rol van de Unie in de wereld plaatsgrijpen.

Paradoxaal genoeg hebben de nationale media nauwelijks aandacht voor de substantie van de Europese besluitvorming en dus voor het werk van het Europees Parlement. Des te meer hebben ze er voor de onvolkomenheden en occasionele "schandalen". Nationale media blijken slechts zelden in staat om de nati-