

- 1920 / 1 - 98 / 99

**Chambre des représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1998-1999 (*)

11 JANVIER 1999

**CONFÉRENCE INFORMELLE DES
PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS
DE L'UNION EUROPÉENNE**

1^{er} décembre 1998 — Vienne

**La situation actuelle de l'Union
européenne et les tâches des
Parlements nationaux qui en
découlent concernant la
démocratisation et les réformes
institutionnelles**

RAPPORT

PAR
M. Raymond LANGENDRIES
président de la Chambre des représentants de
Belgique

(*) Cinquième session de la 49^e législature.

- 1920 / 1 - 98 / 99

**Belgische Kamer
van volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1998-1999 (*)

11 JANUARI 1999

**INFORMELE CONFERENTIE VAN DE
VOORZITTERS VAN DE
PARLEMENTAIRE ASSEMBLEES IN
DE EUROPESE UNIE
Wenen, 1 december 1998**

**De actuele situatie van de
Europese Unie en de rol van de
nationale parlementen die
hieruit voortvloeit, inzake
democratisering en
institutionele hervormingen**

VERSLAG

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER Raymond LANGENDRIES
voorzitter van de Kamer van
volksvertegenwoordigers van België

(*) Vijfde zitting van de 49^e zittingsperiode.

SOMMAIRE

	Page
I. Introduction	2
Constat de Pörschach (octobre 1998)	2
II. Prémisses de la Conférence du 1 ^{er} décembre 1998	3
III. La légitimité démocratique	3
1. Légitimité institutionnelle	4
1.1. Les réformes institutionnelles (<i>stricto sensu</i>) (<i>left-overs d'Amsterdam</i>)	4
1.2. L'amélioration du fonctionnement des institutions européennes	8
1.3. Vers un nouveau modèle parlementaire de l'Union européenne ?	8
2. Légitimité substantielle (= légitimité sur le plan du contenu ou sur le plan politique)	10
3. Conclusions	12
IV. Harmonisation et rationalisation des rencontres bilatérales: Parlement européen — parlements nationaux	12
1. Les rencontres interparlementaires au niveau international et la « Grande Europe »	14
2. Les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen	15
2.1. Statut de la Conférence des présidents ...	15
2.2. Statut de la COSAC	15
2.3. Suivi	17
Annexes : (en anglais)	
I. Compte rendu de l'échange de vue.	
II. Résumé.	

I. — INTRODUCTION

LA SITUATION ACTUELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le climat politique qui règne actuellement au sein de l'Union européenne se reflète le mieux dans les résultats du sommet informel qui s'est déroulé à Pörschach (en Autriche) les 24 et 25 octobre 1998.

Grâce à l'UEM, l'Union européenne est restée un havre de stabilité relative pendant la crise financière.

Aussi les chefs d'État et de gouvernement se sont-ils réjouis des réalisations que l'Union européenne a déjà permis d'enregistrer.

Comme l'a démontré le sommet de Pörschach, les évolutions politiques récentes dans plusieurs États membres ont apparemment favorisé le renforcement de la cohésion politique de l'Union, ce qui ouvre de nouvelles perspectives pour l'Europe.

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	2
Vaststelling Pörschach (oktober 1998)	2
II. Uitgangspunten voor de Conferentie van 1 december 1998	3
III. Democratische legitimiteit	3
1. Institutionele legitimiteit	4
1.1. Institutionele hervormingen (<i>stricto sensu</i>) (<i>left-overs van Amsterdam</i>)	4
1.2. De verbetering van de werking van de Europese instellingen	8
1.3. Naar een nieuw parlementair model voor de Europese Unie ?	8
2. Substantiële legitimiteit (= inhoudelijke of materiële legitimiteit)	10
3. Besluiten	12
IV. Harmonisatie en rationalisatie van bilaterale contacten tussen de nationale parlementen en het Europees parlement	12
1. Interparlementaire contacten op internationaal niveau en op het niveau van het « Grote Europa »	14
2. De relaties tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement	15
2.1. Statuut van de Conferentie van voorzitters	15
2.2. Statuut van de COSAC	15
2.3. <i>Follow-up</i>	17
Bijlagen : (in het Engels)	
I. Beknopt verslag van de gedachtewisseling.	
II. Samenvatting.	

I. — INLEIDING

DE ACTUELE SITUATIE VAN DE EUROPESE UNIE

Het actuele politieke klimaat in de Europese Unie wordt het best getekend door de resultaten van de informele top van Pörschach (Oostenrijk) van 24-25 oktober laatstleden.

Temidden van de internationale financiële crisis, is de Europese Unie, dankzij de EMU, een haven van relatieve stabiliteit gebleken.

Bij de Staats- en regeringsleiders leeft er aldus een zekere verwondering over wat reeds gerealiseerd werd binnen de Europese Unie.

Door de recente politieke evolutie in een aantal lidstaten blijkt er nu een grotere politieke cohesie te ontstaan waardoor een nieuw politiek perspectief voor Europa zich opent.

Un large consensus semble ainsi se dégager à propos de la politique sociale de l'UE, de la politique en matière de sécurité (citons, à cet égard, le changement d'attitude de la Grande-Bretagne) ainsi que de la politique en matière d'asile (la nécessité — généralement admise — d'harmoniser les différentes politiques nationales dans ce domaine).

Le programme de la nouvelle coalition gouvernementale allemande, qui assurera la prochaine présidence de l'Union, promet d'être à la hauteur de ces ambitions.

D'autre part, force est de constater que « l'élargissement » de l'Union européenne est, en principe, définitivement acquis mais, en ce qui concerne l'entrée effective des pays candidats, il convient d'adopter une attitude plus réaliste.

II. — PRÉMISSSES

La Conférence des présidents du 1^{er} décembre 1998 se veut être une réponse parlementaire aux conclusions du sommet de Cardiff (juin 1998) consacré à l'avenir de l'Europe.

Il s'agit avant tout de définir la position et le rôle des parlements nationaux dans les développements actuels de l'Union européenne (plus particulièrement l'élargissement et les indispensables réformes institutionnelles), et ce, dans la perspective des objectifs formulés au sommet de Cardiff. Citons en particulier :

- le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne;
- une association plus étroite des citoyens à la construction européenne;
- la prise en compte, par la politique européenne, des besoins réels des citoyens;
- l'application du principe de subsidiarité.

Dans ce cadre, la légitimité démocratique constitue l'objectif prioritaire, les autres objectifs (aspects) — réformes institutionnelles, l'association plus étroite du citoyen, l'adéquation de la politique aux besoins du citoyen et la subsidiarité — étant des facteurs favorisant cette légitimité.

La suite de notre rapport fera apparaître que la réponse à ces questions ne doit pas être cherchée uniquement du côté du fonctionnement des institutions et de la procédure, mais qu'elle concerne également le fond, c'est-à-dire le contenu même des politiques menées par l'Union.

III. — LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

La légitimité constitue la base sur laquelle l'action publique (le processus décisionnel de l'UE) peut se justifier.

Dans un système démocratique, cela se fait :

- sur la base d'un système parlementaire représentatif (traduisant les préférences politiques des

Er tekent zich een grotere eensgezindheid af in verband met de sociale opdracht van de EU, het veiligheidsbeleid (de kentering in de Britse houding) en het asielbeleid (de algemeen onderkende nood aan harmonisering).

Het programma van de nieuwe Duitse regerings-coalitie, die het komende EU-voorzitterschap waarneemt, is beloftevol om deze ambities waar te maken.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat — hoewel de « uitbreiding » van de Europese Unie in principe definitief verworven is — er, inzake de effectieve toetreding van de kandidaat-landen, een meer realistische houding wordt aangenomen.

II. — UITGANGSPUNTEN

De Voorzittersconferentie van 1 december 1998 wil een parlementair antwoord zijn op de conclusies van de top van Cardiff (juni 1998) in verband met de toekomst van Europa.

Hier wordt vooral gezocht naar de positie en de rol van de nationale parlementen in de actuele ontwikkelingen van de Europese Unie (met name : de uitbreiding en de noodzakelijke institutionele hervormingen) en dit ten aanzien van de doelstellingen geformuleerd door de top van Cardiff met name :

- de versterking van de democratische legitimiteit van de EU;
- grotere betrokkenheid van de burger bij de Europese uitbouw;
- de oriëntatie van het Europees beleid op de werkelijke behoeften van de burgers;
- de toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

De democratische legitimiteit vormt in dit kader de centrale doelstelling, de overige doelstellingen (aspecten) — betrokkenheid van de burgers, adequaatheid van het beleid en subsidiariteit — zijn ons inziens factoren die deze legitimiteit bewerkstelligen.

Uit de verdere ontwikkelingen van ons rapport zal blijken dat het antwoord hierop niet louter institutioneel en procedureel is maar vooral *inhoudelijk*.

III. — DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

Legitimiteit is de basis waarop het overheidshandelen (de EU-besluitvorming) kan worden verantwoord.

In een democratisch systeem gebeurt dit :

- op basis van een representatief parlementair stelsel (dat de politieke voorkeuren van de burgers

citoyens et la responsabilité de l'autorité publique vis-à-vis des citoyens);

— mais également sur la base des principes d'un État de droit au sens le plus large :

- équilibre entre les institutions
- application de la subsidiarité
- transparence
- équité
- efficacité des structures de décision
- efficacité des politiques menées (le résultat ou le « *outcome* »).

La légitimité ne s'acquiert donc pas uniquement de manière formelle (procédures démocratiques, parlementaires); elle revêt également une dimension substantielle (sur le plan matériel ou sur le fond) : la réalisation de certaines valeurs sociales notamment (par exemple : solidarité sociale, redistribution des revenus, ...). Il convient donc d'opérer une distinction entre la *légitimité institutionnelle* (et procédurale) et la *légitimité substantielle*.

Il ne suffit donc pas que le processus décisionnel européen soit soumis à des procédures de contrôle parlementaire pour qu'il soit légitime.

Dans un contexte démocratique, la légitimité s'acquiert par la participation la plus large possible de toutes les composantes de la société au processus décisionnel.

Cette conception de la légitimité démocratique (fondée sur la « *participation* ») déroge à celle que préconisent souvent les institutions européennes et qui pose la question de savoir comment rallier la population, les « *citoyens européens* », à la construction européenne.

Dans ce cas, la légitimité constitue plutôt le résultat d'un « *consensus permissif* », une « *acceptation* » de la part de la population.

1. Légitimité institutionnelle

1.1. *Les réformes institutionnelles stricto sensu (en particulier les left-overs d'Amsterdam)*

Les réformes institutionnelles (en vue de la mise en place d'un processus décisionnel plus efficace dans la perspective de l'élargissement) ont également retenu l'attention des présidents des commissions des Questions européennes dans le cadre de leurs rencontres informelles (l'une organisée à Bruxelles le 6 juillet 1998 et l'autre à Rome le 6 novembre 1998).

Sur la base des textes de M. Eyskens (en vue de la préparation des réunions précitées), le Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes du Parlement belge, a adopté un texte en la matière le 14 octobre 1998 dont je vous trace ici les grandes lignes.

« Les défis du fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être axés prioritairement sur une série de questions concrètes :

vertolkt) en verantwoordingsplicht van de overheid ten aanzien van de burgers;

— maar ook op basis van de principes van de rechtsstaat in de ruimste zin :

- evenwicht tussen de instellingen
- toepassing subsidiariteit
- transparantie
- *fairness*
- doelmatigheid van de besluitvormingsstructuren)
- doelmatigheid van het gevoerde beleid (het resultaat of de « *outcome* »).

Legitimiteit komt niet louter tot stand op formele wijze (democratische, parlementaire procedures) maar heeft ook een substantiële (materiële of inhoudelijke) dimensie : namelijk de realisatie van bepaalde maatschappelijke waarden (bijvoorbeeld sociale solidariteit, inkomenshervreiding, ...). Er dient dus een onderscheid gemaakt te worden tussen *institutionele* (en procedurele) *legitimiteit* en *substantiële legitimiteit*.

Het is derhalve niet voldoende dat de Europese besluitvorming aan parlementaire controleprocedures wordt onderworpen om legitiem te zijn.

In een democratische context komt legitimiteit tot stand door een zo groot mogelijke betrokkenheid bij de Europese besluitvorming van alle maatschappelijke geledingen.

Deze visie op democratische legitimiteit (gebaseerd op « *participatie* ») wijkt af van de visie die de Europese instellingen doorgaans hanteren, namelijk hoe kan de steun van de bevolking, de « *Europese burgers* », verworven worden voor de Europese constructie.

Hier wordt legitimiteit dus veeleer beschouwd als het resultaat van een « *permissieve consensus* », een « *aanvaarding* » door de bevolking.

1. Institutionele legitimiteit

1.1. *De institutionele hervormingen stricto sensu (in het bijzonder de left-overs van Amsterdam)*

De institutionele hervormingen (met het oog op een efficiënter besluitvormingsproces in het perspectief van de uitbreiding) hebben eveneens de aandacht weerhouden van de voorzitters van de commissies Europese aangelegenheden ter gelegenheid van hun informele bijeenkomsten (Brussel, 6 juli 1998 en Rome, 6 november 1998).

Op basis van ontwerp teksten van de heer Eyskens, (ter voorbereiding van de genoemde bijeenkomsten) heeft het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden van het Belgische parlement, op 14 oktober 1998 een tekst terzake aangenomen, waarvan ik hier de grote lijnen weergeef.

« De functioneringsuitdagingen van de EU moeten, met het oog op hun daadwerkelijke aanpak in eerste instantie worden toegespitst op een aantal concrete kwesties :

— le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée — repondération des voix — composition de la Commission. La Belgique, l'Italie et la France considèrent comme essentielle une avancée institutionnelle avant chaque élargissement de l'Union européenne (à savoir l'initiative BIF);

— le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen;

— le fonctionnement du Conseil des ministres des Affaires générales.

1) Aux termes du traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la repondération des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires.

En ce qui concerne la *composition de la Commission*, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant *un seul Commissaire par État membre*. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « *dénationaliser* » non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas, en vertu des traités, de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un *commissaire adjoint* à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, entre autres. Il importe également que le président de la Commission compose un « *bureau* » restreint ou un « *comité restreint* », éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission. Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait de *limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre de membres de l'UE* ou de hiérarchiser les commissaires, et ce, dans un but évident d'efficacité.

2) La *repondération des voix au sein du Conseil des ministres* est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains gouvernements, le problème est inexistant et en cas d'élargissement, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « *surpondération* » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (VMQ), ce qui suscite chez les grands États membres une crainte certaine d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le *maintien du statu quo ne semble pas réaliste*. Plusieurs formules sont envisageables :

a) Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule consisterait à combiner, pour le vote d'une proposition, le VMQ avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des

— de l'Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid — herweging van de stemmen — samenstelling van de Commissie, waarbij België, Italië en Frankrijk vooral ijveren voor een institutionele vooruitgang bij elke uitbreiding van de EU (het zogenaamde BIF-initiatief);

— de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement;

— de werking van de Europese Ministerraad van Algemene Zaken.

1) Volgens het verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de herweging van de stemmen in de Ministerraad prioritair.

Wat de *samenstelling van de Commissie* betreft moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van *één Commissaris per lidstaat*. Grotere garanties moeten worden ingebouwd ten einde de functie maar ook het imago van elke commissaris te « *denationaliseren* ». De lidstaten hebben volgens de verdragen geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een *adjunct-commissaris* aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt « *bureau* » of « *kernkabinet* » (*comité restreint*) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de Commissie. In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet het *aantal commissieleden beperkt worden tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden*, of moet een hiërarchie onder de commissarissen doorgevoerd worden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid.

2) Nog moeilijker en politiek geladener is de *herweging van de stemmen in de Ministerraad*. Volgens sommige regeringen is er geen probleem en moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opgetrokken. Door de « *overweging* » (*surpondération*) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming, wat voor de grotere lidstaten minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het *handhaven van het statu quo niet realistisch*. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a) Behoud van de huidige weging, maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoordigd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel, naast de gekwalificeerde meerderheid, ook de instemming te

États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b) La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 % ?).

Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

c) Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

1° un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce statu quo en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres;

2° une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minorisation des grands États membres;

3° pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le VMQ, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

4° l'exclusion du VMQ pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée ainsi que l'abstention constructive (PESC) demeurent possibles pour certaines matières.

3) Il semble également nécessaire de réformer le Conseil Affaires générales, composé des ministres des affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace en créant, par exemple, un Conseil spécifique des ministres des Affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel « monsieur PESC » pourrait jouer pleinement son rôle, et un Conseil affaires générales qui exercerait les fonctions de coordination et d'arbitrage.

4) L'élargissement du champ d'application du VMQ dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'application du VMQ facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du VMQ, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils souhaitent conserver la règle de l'unanimité.

vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bijvoorbeeld twee derden van de lidstaten).

b) Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel (bijvoorbeeld 80 % of 60 % ?).

Bij een hogere drempel vermindert het « gevaar » voor minorisatie van de grotere lidstaten, maar bemoeilijkt men de besluitvorming.

c) Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

1° de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit *status quo* te extrapoleren. Dit betekent dat de huidige wegingscriteria worden toegepast op de nieuwe lidstaten;

2° de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

3° voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de gekwalificeerde meerderheid ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (*one State, one vote*) te vereisen;

4° de gekwalificeerde meerderheid uitzonderen voor alle constitutionele en *quasi*-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (coöperation renforcée) en constructieve onthouding (GBVB) voor bepaalde aangelegenheden en in bepaalde gevallen mogelijk blijft in geval van blokkering.

3) Het lijkt ook noodzakelijk de raad van algemene zaken, bestaande uit de ministers van buitenlandse zaken te hervormen en efficiënter te laten werken, bijvoorbeeld door een aparte raad van ministers van Buitenlandse Zaken en/of Europese Zaken op te richten die zich enkel zou bezighouden met het GBVB en waarin « *mister pesc* » tenvolle zijn rol zou kunnen spelen, en een Raad van algemene zaken die de coördinerende en bemiddelende functies zou uitoefenen.

4) Het verruimen van het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewogen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassingsgebieden van de gekwalificeerde meerderheid zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de gekwalificeerde meerderheid, namelijk de constitutionele en quasi-constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimité willen behouden.

À ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'*au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaudra à une application de facto du VMQ* et rangera de surcroît les pays non-participants dans un « *groupe de deuxième classe* ».

On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à *un VMQ spécial à seuil plus élevé*. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

5) En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, la procédure de codécision doit être automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du VMQ élargi au Conseil.

6) Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner des membres individuels de la Commission.

Il faut veiller à ce que les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

7) Pour ce qui concerne la *mise en valeur du Parlement européen*, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « *paneuropéen* » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

8) Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, *quelle est la personnalité politique qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission*.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes afin de dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives sont possibles. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig. Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat *hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer « versterkte samenwerking » moet worden georganiseerd, wat op een de facto toepassing van de gekwalificeerde meerderheid neerkomt* en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een « *tweedeklasse-groep* ».

Eventueel kan ook worden onderzocht welke aanlegenheden onder een *bijzondere gekwalificeerde meerderheid met verhoogde drempel* dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

5) Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft moet worden gesteld dat alle materies die onder de uitgebreide gekwalificeerde meerderheid in de Raad vallen, meteen ook onder de procedure van co-decisie worden gebracht.

6) Het Europees Parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden te sanctionneren.

Er moet over gewaakt worden dat de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de aanstelling van de voorzitter van de Commissie en de investituur van de volledige Commissie door het Europees Parlement vanaf 1999-2000 zouden worden toegepast.

7) Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement te laten verkiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU. Dergelijk transnationaal, « *pan-Europees* » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de parlementszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

8) Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken *welke persoonlijkheid zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgend presidentschap van de Commissie*.

*
* *

Bovenstaande voorstellen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen voor de meest prangende kwesties. Alternatieven zijn niet uit te sluiten. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.

1.2. *L'amélioration du fonctionnement des institutions européennes*

L'amélioration du fonctionnement des institutions européennes en général doit également conduire à une légitimité démocratique accrue. Telle est la portée de la résolution que le Parlement européen a adoptée le 22 octobre 1998 (résolution sur la préparation de la réunion des Chefs d'État et de gouvernement d'octobre 1998 portant sur l'avenir politique de l'Union européenne).

Les points 12, 13, 18 et 21 méritent la plus grande attention étant donné leur caractère exhaustif.

1.3. *Vers un nouveau modèle parlementaire de l'Union européenne ?*

Une conception strictement juridique (institutionnelle et procédurale) de la légitimité pourrait générer un « *modèle parlementaire dualiste pour l'UE* ». On pourrait, en effet, stipuler que les matières communautaires relèvent de la compétence de légitimation du Parlement européen, alors que les matières intergouvernementales relèvent de la compétence de légitimation des parlements nationaux.

Le processus décisionnel européen est toutefois un processus « *multi-level* », mis en œuvre à tour de rôle par les instances européennes et nationales (exécution). On pourrait donc plaider en faveur d'un « *modèle parlementaire pluraliste* » où le Parlement européen et les parlements nationaux se confrontent et se complètent.

La flexibilité du processus d'intégration européenne (intégration différenciée, coopération renforcée, Europe à la carte, etc.) pose également un problème en ce qui concerne le contrôle parlementaire mais implique l'inadéquation d'un modèle parlementaire dualiste. La question qui se pose à cet égard est de savoir si chacune des formes d'intégration spécifiques (UEM, Schengen, etc.) requiert la création de structures parlementaires adaptées (par pilier, etc.). Une telle solution aboutirait à un morcellement excessif du contrôle parlementaire.

Lors de la recherche du rôle précis et du positionnement des parlements nationaux, l'on peut se demander si ces derniers ne devraient pas moduler leurs interventions en fonction des mécanismes décisionnels qui existent de fait au sein de l'Union européenne, plutôt que de se perdre en discussions théologiques ou byzantines pour déterminer à quelle instance revient le dernier mot au sein d'un système démocratique.

Une approche pragmatique des parlements nationaux renforcerait sans aucun doute l'impact qui leur revient légitimement dans les différents circuits décisionnels.

Les mécanismes décisionnels existant de fait au sein de l'Union européenne sont caractérisés, dans une très large mesure, par un réseau horizontal d'ac-

1.2. *De verbetering van de werking van de Europese instellingen*

De verbetering van de werking van de instellingen in het algemeen moet eveneens leiden tot een grotere democratische legitimiteit. Dat is de draagwijdte van de resolutie van het Europees Parlement aangenomen op 22 oktober 1998 (resolutie over de voorbereiding van de Europese Raad van Staats- en Regeeringsleiders van oktober 1998 betreffende de toekomst van de Europese Unie).

In het bijzonder verdienen de punten 12, 13, 18 en 21 de grootste aandacht, gezien hun exhaustief karakter.

1.3. *Naar een nieuw parlementair model voor de Europese Unie ?*

Een strikt juridische opvatting van legitimiteit (institutionele en procedurele) zou kunnen leiden tot een « *dualistisch parlementair model voor de EU* ». Men zou immers kunnen stellen dat de communautaire materies tot de legitimatiebevoegdheid van het Europees Parlement behoren, terwijl de intergouvernementale materies behoren tot de legitimatiebevoegdheid van de nationale parlementen.

De Europese besluitvorming is echter een « *multi-level* »-proces, waar nu eens de Europese instanties en dan weer nationale instanties (uitvoering) naar voor komen. Men zou dus kunnen pleiten voor een « *pluralistisch parlementair model* » (waarbij Europees Parlement en nationaal parlement elkaar confronteren en aanvullen).

De flexibiliteit in het Europees integratieproces (gedifferentieerde integratie, versterkte samenwerking, Europa à la carte, ...) stelt ook problemen met betrekking tot de parlementaire controle, maar impliceert dat een dualistisch parlementair model inadequaat is. De vraag is evenwel of voor elke specifieke integratievorm (EMU, Schengen, ...) ook specifieke parlementaire structuren (per pijler enz.) moeten gecreëerd worden. Dit zou de parlementaire controle wellicht te zeer fragmenteren.

Bij het zoeken naar de precieze rol en plaatsbepaling van de nationale parlementen stelt zich de vraag of zij niet veeleer moeten inspelen op de feitelijke besluitvormingsmechanismen in de EU, veeleer dan zich te verliezen in de bijna theologische of Byzantijnse discussie (normatieve theorieën) over welke instantie in een democratisch systeem het laatste woord moet hebben.

Een pragmatische benadering van de nationale parlementen zal hen wellicht in de verschillende besluitvormingscircuits veel meer de impact geven die hen toekomt.

De feitelijke besluitvormingsmechanismen worden in de EU in hoge mate gekenmerkt door een horizontaal netwerk van interdependente actoren,

teurs interdépendants, tant formels qu'informels, qui font tous sentir leur influence ⁽¹⁾.

L'Union européenne se comporte de fait selon un modèle « *poly-archique* » (cf. Dahl) ou modèle en réseau, ou encore selon le modèle du marché libre, où tous les acteurs potentiels entretiennent des rapports concurrentiels et tentent chacun de mettre en avant leurs idées ou leur approche concernant un problème déterminé.

Selon des témoins privilégiés, la phase préparatoire du processus décisionnel européen est déterminante. 80 % des propositions de la Commission ne subiraient plus de modifications fondamentales. Ce chiffre illustre à suffisance l'importance, dans le processus décisionnel européen, de la phase caractérisée par la formulation du problème (le « *agenda setting* »).

Dans le processus décisionnel, il ne s'agit donc pas tant pour les parlements d'avoir le dernier mot que d'avoir le premier.

À propos de ce dernier point, les Parlements pourraient avantageusement s'inspirer des pratiques mises en œuvre par les groupes de lobbys européens, qui parviennent à marquer de leur empreinte la définition de la politique européenne.

Peut-être les parlements adoptent-ils une attitude trop platonique dans le processus décisionnel qui, en réalité, se présente plutôt comme un marché politique dominé par la concurrence.

Les parlements doivent donc considérer la réalité telle qu'elle est, sous peine d'être exclus des décisions.

En tant qu'acteur concurrentiel, ils doivent pouvoir se positionner de manière indépendante, également à l'égard de leur propre gouvernement. Cette situation entraîne des conséquences sur le plan de la communication des informations. Selon le protocole au Traité d'Amsterdam relatif au rôle des parlements nationaux, il appartient aux gouvernements de communiquer à leurs parlements respectifs les propositions de législation de la Commission européenne.

L'impératif défini précédemment implique que les parlements puissent disposer directement de cette information. Toutes les propositions devraient pouvoir être systématiquement consultées, via Internet, ce qui n'est pas encore le cas.

La proposition de la Commission des Affaires européennes de la Chambre des députés italienne), qui préconise notamment une procédure de vérification de la subsidiarité, est assurément de nature aussi à renforcer la position des parlements nationaux dans le processus décisionnel.

Selon cette proposition, les parlements nationaux devraient se prononcer sur l'équilibre des pouvoirs entre l'Union européenne et les États membres.

zowel formele als informele, die allen hun invloed laten gelden ⁽¹⁾.

De Europese Unie gedraagt zich *de facto* volgens een « *poly-archisch* » (cf. Dahl) of een netwerkmodel of nog volgens een vrijemarktmodel, waar alle mogelijke actoren meedingen om hun idee of benadering van een probleem naar voor te schuiven.

Volgens bevoorrechte getuigen is de voorbereidende fase in de Europese besluitvorming van cruciaal belang. Tachtig procent van de commissievoorstellen zou geen fundamentele wijzigingen meer ondergaan. Dit toont meteen het belang van de fase van de probleemformulering (de *agenda setting*) aan in het Europees besluitvormingsproces.

Voor de parlementen komt het er dus niet zozeer op aan het laatste maar wel het eerste woord te hebben in het besluitvormingsproces.

Wat dit betreft zouden de parlementen misschien eens in de leer moeten gaan bij de Europese lobbygroepen die wel degelijk hun stempel drukken op de beleidsformulering.

Misschien gedragen de parlementen zich al te platonisch in het besluitvormingsproces dat in realiteit veel weg heeft van een politieke markt waar concurrentie heerst.

Parlementen moeten deze realiteit erkennen, zo niet wordt er naast hen beslist.

Zij moeten zich in hun positie van mededingende actor op onafhankelijke wijze kunnen positioneren, ook ten aanzien van de eigen regering. Dit heeft implicaties op het vlak van informatievoorziening. Volgens het protocol over de rol van de nationale parlementen in het Verdrag van Amsterdam zijn het de regeringen die hun respectieve parlementen de wetgevingsvoorstellen van de Europese commissie moeten bezorgen.

Hoger gesteld imperatief houdt in dat parlementen hierover rechtstreeks moeten kunnen beschikken. Alle voorstellen zouden systematisch consulteerbaar moeten zijn, wat nog niet het geval is.

Ook de bijdrage van de commissie Europese aangelegenheden (*Camera dei Deputati Italië*) waarin een procedure wordt voorgesteld met het oog op de verificatie van de subsidiariteit, is zeker van aard om de parlementen een sterkere positie te geven in het besluitvormingsproces.

Volgens dit voorstel zouden de nationale parlementen zich moeten uitspreken over het evenwicht tussen de instellingen van de Europese Unie en de lidstaten.

⁽¹⁾ Contrairement au processus décisionnel théorique, fondé sur une structure hiérarchique.

⁽¹⁾ In tegenstelling tot de hiërarchische beslissingsstructuur die in theorie wordt voorgehouden.

La participation des parlements nationaux à cette première évaluation représenterait un pas en avant dans leur participation à la formation du système européen, et donc également une étape fondamentale dans le développement de la légitimité démocratique de l'Union.

Les principaux instruments nécessaires à une décision concrète et à une vérification de l'application correcte du principe de subsidiarité pourraient être identifiés comme suit :

— *ex ante*, dans le programme législatif annuel de l'Union européenne, à l'élaboration duquel devraient participer les parlements nationaux;

— *ex post*, dans le rapport annuel de la Commission européenne sur l'application du principe de subsidiarité, qui devrait être discuté également au niveau des parlements nationaux.

2. Légitimité substantielle (sur le plan du contenu ou sur le plan politique)

Outre la légitimité institutionnelle (ou légitimité juridique formelle), l'on peut distinguer aussi une légitimité sur le plan du contenu.

Les objectifs formulés lors du Sommet de Cardiff (plus grande implication des citoyens, application du principe de subsidiarité, etc.) ne pourront pas être réalisés par les seules voies institutionnelles et procédurales.

Le contenu de la politique de l'Union européenne ainsi que les résultats d'une politique spécifique constituent la légitimité substantielle.

L'on peut citer quelques exemples :

a) La politique environnementale ⁽¹⁾ de l'Union européenne était initialement fondée sur des mesures qui ne concernaient que l'économie de marché. Cette approche présentait un caractère intergouvernemental et technocratique. Depuis un certain temps déjà la Commission a évolué, en ce qui concerne sa politique, vers un concept plus large et unifié fondé sur le développement durable ⁽²⁾ (« *sustainability* »).

Cette approche convient beaucoup mieux aux problèmes environnementaux et implique un nombre beaucoup plus grand de structures sociales dans le processus décisionnel. Les mesures à prendre dans ce domaine sont également plus communautaires qu'intergouvernementales.

Cet exemple montre bien que l'approche et la formulation axées sur le contenu contribuent à associer davantage le citoyen au processus de décision et

De deelname van de nationale parlementen aan deze eerste evaluatie zou een belangrijke stap betekenen in de deelname aan de vorming van het Europees systeem en dus ook een fundamentele stap in de ontwikkeling van de democratische legitimiteit van de Unie.

De essentiële instrumenten voor een degelijk subsidiariteitsonderzoek zouden als volgt kunnen gedefinieerd worden :

— *ex ante* : door deelname van de nationale parlementen aan de uitwerking van het wetgevend programma van de Europese Unie;

— *ex post* : door onderzoek door de nationale parlementen van het jaarlijks rapport van de Europese Commissie over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

2. Inhoudelijke of politieke legitimiteit

Naast een institutionele legitimiteit (of formele juridische legitimiteit) kan men ook een legitimiteit onderscheiden op inhoudelijk vlak.

Wellicht is het zo dat de doelstellingen geformuleerd door de Top van Cardiff (grotere betrokkenheid van de burgers, toepassing subsidiariteitsprincipe enz.) niet louter via institutionele en procedurele weg kunnen worden gerealiseerd.

Veeleer zal de inhoudelijke dimensie van het EU-beleid een uitweg moeten bieden.

Enige voorbeelden mogen dit verduidelijken :

a) Het milieubeleid ⁽¹⁾ van de EU was aanvankelijk gebaseerd op louter markteconomische maatregelen. Dergelijke benadering was « intergouvernementeel » en « technocratisch » georiënteerd. Sedert geruime tijd is de Europese Commissie in haar beleidsbenadering geëvolueerd naar een veel ruimer en geïntegreerd beleidsconcept, gebaseerd op « *sustainability* » (duurzame ontwikkeling) ⁽²⁾.

Deze benadering is veel adequater aan het milieu-probleem en impliceert een veel groter aantal maatschappelijke geledingen bij de beleidsvorming. Maatregelen te nemen in dit kader zijn ook eerder communautair dan wel intergouvernementeel van aard.

Dit voorbeeld moge illustreren hoe ook de inhoudelijke beleidsbenadering en formulering kan bijdragen tot grotere betrokkenheid van burgers, en tege-

⁽¹⁾ Jachtenfuchs, M., *International policy-making as a learning process ? The European Union and the Greenhouse effect*, Aldershot-Brookfield, États-Unis, 1996.

⁽²⁾ Le Parlement européen, au contraire, a continué de se focaliser sur des normes et sur la réduction de certains paramètres. Son approche est donc purement technocratique.

⁽¹⁾ Jachtenfuchs, M., *International policy-making as a learning process ? The European Union and the Greenhouse effect*, Aldershot-Brookfield, USA, 1996.

⁽²⁾ Het Europees Parlement daarentegen is zich blijven concentreren op normen en reductie van bepaalde parameters, dus op een louter technische basis.

constitue une réponse plus adéquate aux problèmes. Par le recours accru aux instruments décisionnels communautaires, on amorce également une dynamique intégrante (« *spill-over effect* »).

Une approche purement technocratique et procédurale des problèmes débouche sur la « *déparlementarisation* ».

Chaque problème en apparence technique cache une question de choix politique. Il appartient précisément au parlement de clarifier et de préciser ce choix politique. Ainsi, la directive relative au chocolat est traitée comme si elle ne concernait que des normes de production alors qu'il s'agit d'un problème beaucoup plus fondamental d'équité sociale à l'égard des pays en voie de développement.

La « *problématisation* », politique de questions « *techniques* », est de nature à associer plus étroitement le citoyen à la politique de l'Union européenne.

Mais la « *déparlementarisation* » trouve également en grande partie son origine dans les parlements eux-mêmes, où pour des motifs internes liés à la politique des partis, les véritables choix politiques sont occultés. Il serait utile de vérifier dans quelle mesure les votes sur des matières européennes au Parlement européen et dans les parlements nationaux sont véritablement l'expression d'une conception politique divergente quant à la politique européenne. Pareil critère surtout permettrait de réaliser les objectifs définis ci-dessus.

b) L'emploi constitue également un autre exemple du lien entre légitimité et conception d'une politique. La légitimité d'une instance politique réside aussi dans son efficacité et sa capacité à résoudre les problèmes de société.

Le chômage est certainement un des problèmes les plus prégnants. Dans ce domaine aussi se dessinent déjà de nouvelles approches politiques qui reposent sur un autre choix politique. Jusqu'à présent, et en particulier dans le Traité d'Amsterdam, la politique européenne en matière d'emploi se fonde sur la coordination et l'harmonisation des mesures nationales. L'emploi doit résulter du marché, telle était la conception qui prévalait. Lors du Sommet de Pörttschach, il est apparu que ce point de vue évoluait aussi. Le fait que les grands travaux d'infrastructure européens soient à nouveau à l'ordre du jour (cf. Livre Blanc de la Commission européenne sur la croissance, la compétitivité et l'emploi — 1993) constitue aussi une évolution dans l'approche des responsables européens vis-à-vis de la politique de l'emploi, à savoir l'Union européenne comme créatrice d'emplois.

lijik ook een adequater antwoord zijn op de gestelde problemen. Tevens brengt men een integrerende dynamiek (« *spill-over effect* ») teweeg door het feit dat men meer beroep kan doen op het communautaire besluitvormingsinstrumentarium.

Een louter technocratische en procedurele benadering van de problemen leidt ook tot een « *deparlementarisering* ».

Achter elk blijkbaar technisch probleem schuilt ook een politiek keuzeprobleem. Het is precies de rol van de parlementen deze politieke keuze te verhelderen en duidelijk te stellen. Zo wordt de chocoladerichtlijn bijvoorbeeld louter als een probleem behandeld van « *productnormen* » terwijl hierachter een veel ruimer en fundamenteeler maatschappelijk rechtvaardigheidsprobleem ten aanzien van de ontwikkelingslanden schuilgaat.

Alleen het politiek « *problematiseren* » van « *technische* » problemen kan de burger nauwer betrekken bij het EU-beleid.

Maar de oorzaak van de deparlementarisering ligt ook voor een groot stuk binnen de parlementen zelf waar vaak, omwille van interne partijpolitieke motieven de echte politieke keuzen worden verdoezeld. Het zou de moeite zijn om na te gaan in welke mate binnen het Europees Parlement maar ook binnen de nationale parlementen de stemmingen over Europese aangelegenheden werkelijk een expressie zijn van een verschillende politieke visie op het Europese beleid. Vooral dergelijk criterium kan de hogergestelde doeleinden realiseren.

b) Een ander voorbeeld dat de band tussen legitimiteit en beleidsconcept illustreert is dat van de tewerkstelling. De legitimiteit van een beleidsinstantie bestaat vooral ook in de mate dat zij slagvaardig is en de maatschappelijke problemen weet op te lossen.

Een van de meest prangende problemen is zeker de werkloosheid. Welnu, ook hier tekenen zich reeds nieuwe beleidsconcepten af, die uitgaan van een andere « *politieke keuze* ». Tot nu toe, en in het bijzonder in het Verdrag van Amsterdam, is het Europese tewerkstellingsbeleid gebaseerd op de coördinatie en harmonisatie van nationale beleidsmaatregelen. De heersende visie was dat tewerkstelling moest voortvloeien uit de markt. Op de Top van Pörttschach is gebleken dat ook deze visie evolueert. Dat de grote Europese infrastructuurwerken (cf. Witboek van de Europese Commissie over groei, competitiviteit en werkgelegenheid — 1993) terug bespreekbaar worden, betekent ook een ommekeer in de beleidsconceptie, namelijk de Europese Unie als « *jobschepper* ».

3. Conclusions

Dans la perspective de son élargissement, l'Union européenne doit se doter d'un processus décisionnel légitime et efficace. Deux voies permettent la mise en place d'un tel processus :

- la voie institutionnelle, fondée sur la procédure (voir le point III.1);
- la voie substantielle qui fait l'objet du point III.2.

La voie des institutions et des procédures n'est pas la seule qui garantit une plus grande légitimité et davantage d'efficacité. La nécessité de renforcer l'efficacité, dans la perspective de l'élargissement, ne peut être traduite dans la réalité que par référence à d'autres concepts et approches politiques (concernant tant la prise de décision que la mise en œuvre de cette dernière), associant davantage le citoyen et d'autres acteurs de la société.

C'est en empruntant cette voie que l'Union européenne acquerra une plus grande légitimité démocratique.

IV. — HARMONISATION ET RATIONALISATION DES RENCONTRES BILATÉRALES : PARLEMENT EUROPÉEN – PARLEMENTS NATIONAUX

Depuis le début des années '90, on observe un renforcement constant de la collaboration entre les parlements des États membres de l'Union européenne ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Des contacts bilatéraux et multilatéraux (parlement nationaux – Parlement européen) ont vu le jour.

Désormais, les commissions parlementaires spécialisées dans les affaires européennes organisent régulièrement des rencontres (COSAC); de même d'autres commissions parlementaires spécialisées ont mis en place des forums de rencontre.

Ces formes de coopération interparlementaire s'imposent, en vue de garantir un ancrage démocratique de l'Europe en permettant à la construction de l'Union de s'établir sur de solides fondations parlementaires.

Dans cette pratique, cependant, la réalisation de cette ambition pourrait se heurter à une contradiction.

3. Besluit

De uitbreiding van de Europese Unie noopt tot een efficiënte besluitvorming. Deze kan slechts totstandkomen via twee wegen :

- de institutionele, procedurele weg (zie punt III.1);
- de inhoudelijke weg die het voorwerp is van punt III.2.

Een grotere legitimiteit en efficiëntie kunnen niet enkel totstandkomen via instituties en procedures. De noodzakelijkheid van efficiëntie door uitbreiding kan slechts totstandkomen door andere beleidsconcepten en benaderingen die een grotere beleidsdoelmatigheid opleveren (zowel bij het beslissingsmoment als bij de beleidsoutcome) en die de burger en andere maatschappelijke geledingen nauwer betreft.

Het is op deze wijze dat de Europese Unie een grotere democratische legitimiteit verwerft.

IV. — HARMONISATIE EN RATIONALISERING VAN BILATERALE CONTACTEN : EUROPEES PARLEMENT – NATIONALE PARLEMENTEN

Sedert het begin van de jaren negentig is er in de Europese Unie een steeds intensere samenwerking tot stand gekomen tussen de parlementen ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Bilaterale en multilaterale contacten (nationale parlementen – Europees Parlement) zagen het daglicht.

Niet alleen de parlementaire commissies gespecialiseerd in Europese aangelegenheden organiseren sedertdien regelmatige bijeenkomsten (COSAC), maar ook andere gespecialiseerde parlementaire commissies startten met eigen ontmoetingscircuits.

Deze vormen van interparlementaire samenwerking dringen zich op vanuit de zorg voor een democratische verankering en derhalve parlementaire onderbouwing van de Europese constructie.

In deze praktijk schuilt echter ook een mogelijke contradictie.

⁽¹⁾ Le rapport Cravinho (Parlement européen) y a sans nul doute fortement contribué.

⁽²⁾ Pour une analyse quantitative de ce phénomène on peut se référer au document du Parlement européen « *Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux* », Série politique, W-19, 1996.

⁽¹⁾ Het rapport Cravinho (Europees Parlement) heeft hiertoe zeker een belangrijke bijdrage geleverd.

⁽²⁾ Voor een kwantitatieve analyse wordt verwezen naar het document van het Europees Parlement, « *Perspectives de la coopération entre le Parlement Européen et les parlements nationaux* », Série politique, W-19, 1996.

Le renforcement nécessaire de l'influence et de la coopération des parlements n'est pas à l'abri d'un double risque :

— la création d'une confusion entre institutions, avec, notamment, la tendance — que l'on voit surgir de manière récurrente — visant à créer au niveau européen une deuxième Chambre. Les parlements de l'Union européenne sont cependant de plus en plus conscients que cette orientation institutionnelle risque d'entraîner une paralysie quasi totale au niveau du processus décisionnel;

— le développement anarchique des formes de coopération parlementaire, qui risque d'enclencher, à terme, un mécanisme d'autodestruction.

La Conférence des présidents, réunie à Lisbonne, s'était inquiétée dès 1992 de la multiplication des rencontres parlementaires occasionnelles. La question de l'« efficacité » de la collaboration parlementaire s'est dès lors très vite posée. Aussi, un groupe de travail a-t-il été créé lors de la Conférence de Lisbonne (avril 1992), sous l'égide de la Troïka (à savoir les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, plus le président du Parlement européen) ⁽¹⁾.

Le rapport et les conclusions du groupe de travail ont été soumis à la Conférence des présidents à Dublin (mai 1993). Ces conclusions sont toujours d'actualité.

La menace de la logique « autodestructrice » de la collaboration parlementaire s'est encore précisée entre-temps.

L'intégration différenciée de l'UE (UEM, premier, deuxième et troisième piliers, Schengen) nécessite un contrôle parlementaire différencié.

On constate dès lors une tendance à la création d'assemblées parlementaires *ad hoc* ⁽²⁾.

Cette configuration parlementaire spécifique s'ajoute ainsi aux autres initiatives de collaboration interparlementaire (Conseil de l'Europe, OTAN, UEO, OSCE, Benelux, *Nordic Council*, Forum euro-méditerranéen, ...).

Cette prolifération n'est pas sans conséquences sur le plan des principes et sur le plan pratique.

— Sur le plan des principes : en raison de l'éparpillement des initiatives, chaque assemblée consultative risque de suivre sa propre voie, sans qu'il n'y ait plus guère de retour vers le parlement d'origine. Les résolutions, textes finaux, rapports, etc. des assemblées consultatives ne trouvent guère d'écho au

Tegenover de noodzaak van parlementaire samenwerking en versterking staan twee belangrijke risico's, namelijk :

— de confusie onder de instellingen met onder meer de af en toe terugkerende hang om een tweede Kamer in te stellen op Europees vlak. Meer en meer zijn de parlementen in de Europese Unie tot het inzicht gekomen dat dit de besluitvorming schier onmogelijk zou maken;

— de chaotische ontwikkeling van parlementaire samenwerkingsvormen die uiteindelijk een « *self-destroying effect* » riskeren te veroorzaken.

Reeds in 1992 zag de Conferentie van voorzitters te Lissabon het gevaar in van een proliferatie van occasionele parlementaire ontmoetingen, want wat gestart was met de beste bedoelingen zou wel eens tot parlementaire « *overkill* » kunnen leiden. De vraag naar de « effectiviteit » van de parlementaire samenwerking was dan ook vlug gesteld, en op de Conferentie van Lissabon (april 1992) werd een werkgroep opgericht, onder de Trojka (met name : Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, plus de voorzitter van het Europees Parlement) ⁽¹⁾.

Het rapport en de conclusies werden voorgelegd aan de Conferentie van voorzitters te Dublin (mei 1993) en gelden nog steeds.

De dreiging van het « *self-destroying* » principe van de parlementaire samenwerking stelt zich intussen alleen nog scherper.

Ingevolge de gedifferentieerde integratie van de EU (EMU, eerste pijler, tweede en derde pijler, Schengen), is er ook nood aan een gedifferentieerde parlementaire controle.

De tendens bestaat derhalve om specifieke parlementaire assemblees *ad hoc* op te richten ⁽²⁾.

Deze specifieke parlementaire configuratie komt het aantal interparlementaire samenwerkingsvormen nog te verruimen (Raad van Europa, NAVO, WEU, OVSE, Benelux, *Nordic Council*, *Euro-Mediterranean Forum*, enz.).

Deze wildgroei van parlementaire samenwerkingsvormen heeft gevolgen zowel op principieel als op praktisch vlak.

— Principieel : door de fragmentatie van de initiatieven, dreigt elke consultatieve assemblee een eigen leven te gaan leiden, met een geringe *feed-back* naar zeg maar het eigen « moeder-parlement ». Resoluties, eindteksten, verslagen, en dergelijke van consultatieve assemblees worden weinig besproken in

⁽¹⁾ Rapport du groupe de travail des présidents d'assemblée sur le contrôle des pouvoirs communautaires et la coopération interparlementaire (mai 1993).

⁽²⁾ On pourrait citer ici la proposition de l'Assemblée nationale française de créer un « Comité parlementaire de l'euro » (Résolution n° 123 du 22 avril 1998).

⁽¹⁾ Rapport du groupe de travail des présidents d'assemblée sur le contrôle des pouvoirs communautaires et la coopération interparlementaire (mai 1993).

⁽²⁾ Zo onder meer het voorstel van de Assemblée nationale om een « Comité parlementaire de l'euro » op te richten (Résolution n° 123 de l'Assemblée nationale du 22 avril 1998).

sein des parlements d'origine. Le lien avec les instances exécutives (les gouvernements) demeure dès lors tenu.

La multiplicité des forums interparlementaires, qui se penchent parfois sur les mêmes matières, n'est pas de nature à favoriser la cohérence des prises de position politiques.

C'est ainsi que les positions adoptées par différentes assemblées parlementaires, parfois composées en partie des mêmes représentants, peuvent être contradictoires.

C'est dans ce contexte que se pose le problème plus général du « chevauchement » des procédures parlementaires et démocratiques. Quel jugement porter sur ces phénomènes ? La pratique démocratique démontre qu'il peut y avoir contradiction entre une prise de position parlementaire et le résultat d'un référendum ultérieur (que l'on songe au Danemark à la ratification du Traité de Maastricht).

Certaines contradictions ou incohérences dans les prises de position parlementaires ne sont pas forcément négatives, si elles donnent lieu à une confrontation d'idées en débouchant finalement sur une position de synthèse mieux étayée.

— Sur le plan pratique : le foisonnement des initiatives parlementaires perturbe la continuité du fonctionnement des parlements d'origine, entraînant en fin de compte une dilution du contrôle parlementaire proprement dit.

Ce phénomène risque surtout de frapper les parlements qui ne comptent pas un nombre important de représentants.

Ceux-ci ne sont en effet pas suffisamment nombreux pour garantir une participation adéquate aux travaux de leur propre parlement ainsi qu'aux activités interparlementaires. Ces parlements ne disposent en outre pas du personnel nécessaire pour accomplir l'important travail technique préparatoire inhérent à ces activités interparlementaires (questionnaires à remplir, rapports à rédiger, ...).

Le présent rapport a dès lors pour objectif d'harmoniser et de rationaliser les formes actuelles de coopération parlementaire.

À cet égard, il convient de prendre en compte les critères suivants :

- le renforcement des parlements face à leurs gouvernements;
- le renforcement du lien avec le citoyen.

Les propositions suivantes sont soumises à la Conférence des présidents :

1. Les rencontres interparlementaires au niveau international et la « Grande Europe »

À ce propos, il s'indique qu'en concertation avec les assemblées interparlementaires et les parlements nationaux mêmes, il soit décidé de consacrer une semaine par mois à des rencontres internationales.

Pendant cette semaine, toutes les activités parlementaires nationales seraient suspendues.

de oorspronkelijke parlementen. De link met de uitvoerende instanties (de regeringen) blijft dan ook zwak.

Door de veelheid aan parlementaire fora, die zich soms uitspreken over een zelfde problematiek, rijst er ook een probleem van coherentie inzake politieke standpuntbepaling.

Standpunten van parlementaire gremia, waarin enige overlapping is van vertegenwoordigingen, kunnen tegenstrijdig zijn.

Hier stelt zich het probleem van « *overlap* » van parlementaire en democratische procedures in het algemeen. Hoe moeten deze fenomenen beoordeeld worden ? De democratische praktijk toont ons dat er ook tegenstrijdigheid kan zijn tussen een parlementair standpunt dat naderhand wordt tenietgedaan door een referendum. (cf. Denemarken : ratificatieproblematiek / Verdrag van Maastricht).

Tegenstrijdigheid of onsamenvatbaarheid in parlementaire standpuntbepaling is niet *per se* negatief indien dit aanleiding geeft tot een confrontatie van ideeën om ten slotte tot een meer gefundeerde synthese te komen.

— Praktisch : door de veelheid aan parlementaire initiatieven, wordt de continuïteit van de « moederparlementen » verstoord, zodat uiteindelijk de eigenlijke parlementaire controle ook dilueert.

Voor al kleine, maar ook middelgrote parlementen dreigen hieronder te leiden.

Zij tellen onvoldoende parlementsleden om zowel in eigen parlement als in de interparlementaire activiteiten een voldoende participatie te garanderen. Bovendien beschikken zij ook niet over het nodige personeel om het vele inhoudelijke werk dat deze interparlementaire activiteiten meebrengen (beantwoording van vragenlijsten, rapporten en dergelijke) voor te bereiden.

Vandaar dat het doel van deze bijdrage is de huidige situatie inzake parlementaire samenwerking te harmoniseren en te rationaliseren.

Criteria hierbij moeten zijn :

- de versterking van de parlementen tegenover hun regeringen;
- de versterking van de band met de burgers.

Volgende voorstellen worden aan de Conferentie van voorzitters voorgelegd :

1. Interparlementaire ontmoetingen op internationaal niveau en op het niveau van het « Grote Europa »

Hier is het aangewezen dat, in overleg met de internationale, interparlementaire assemblees en de nationale parlementen zelf, één week per maand wordt vastgelegd voor internationale ontmoetingen.

Gedurende deze week zouden dan geen nationale parlementaire werkzaamheden plaatsvinden.

2. Les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

2.1. Statut de la Conférence des présidents

Celle-ci pourrait se voir confier une double mission :

— avant chaque Conseil européen, une Conférence pourrait être convoquée afin de mettre en évidence la dimension parlementaire de l'Union européenne, et ce pratiquement au moment même où se déroule le Sommet;

— dans le même temps, cette Conférence pourrait faire office de filtre pour toutes les activités bilatérales (Parlement européen – parlement national) afin d'aboutir à une programmation.

La revalorisation du rôle et du statut de la Conférence des présidents pourrait également mener à une refonte des différents forums européens quant à leur contenu (tables rondes, auditions, réunions de commission bilatérales Parlement européen – parlement national).

Il appartient également à la Conférence des présidents de désigner des thèmes européens majeurs auxquels les différents parlements nationaux pourraient, au même moment, consacrer un débat.

L'organisation simultanée de débats et d'activités parlementaires pourrait donner une réelle impulsion à la mise en place d'un espace politique européen.

2.2. Statut de la COSAC

Dans le cadre de la définition précise du rôle de la COSAC, il convient de partir du principe que les commissions parlementaires spécialisées continueront, parallèlement, à organiser des réunions communes. Une certaine spécialisation des tâches s'impose dès lors, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille priver la COSAC de toute fonction.

Les commissions spécialisées pourraient se concentrer sur les différents domaines de la politique européenne quant à son contenu, tandis que la COSAC pourrait s'intéresser tout particulièrement aux aspects méthodologiques et stratégiques de la fonction parlementaire.

La COSAC doit attirer l'attention sur les moments cruciaux dans le processus décisionnel européen afin de permettre aux parlements nationaux d'exercer en temps utile leur influence (vis-à-vis de leur gouvernement respectif) via des procédures spécifiques à chacun d'eux.

La COSAC se verrait donc essentiellement confier un rôle de « clignotant » (*early warning*).

Concrètement, la COSAC pourrait être chargée d'établir un inventaire des « *best practices* » mises en œuvre dans les parlements nationaux en vue de mettre en évidence les pratiques parlementaires influençant réellement la prise de décision à l'échelon européen.

2. De relaties tussen de nationale parlementen en het Europees parlement

2.1. Statuut van de Conferentie van voorzitters

Deze zou een tweevoudige taak kunnen worden opgedragen :

— vóór elke Europese Raad zou een Conferentie kunnen worden samengeroepen om bijna tegelijkertijd met de Top, de parlementaire dimensie van de Europese Unie naar voor te doen komen;

— tegelijkertijd zou deze Conferentie kunnen functioneren als filter voor alle bilaterale activiteiten (Europees Parlement – nationaal parlement) om aldus tot een programmatie te komen.

De revalorisering van de rol en het statuut van de Conferentie van voorzitters zal wellicht ook kunnen leiden tot een inhoudelijke herconceptualisering van de vergaderingen (« ronde tafels », hoorzittingen, bilaterale ontmoetingen, nationale parlementen – Europees Parlement).

Het is ook aan de Conferentie van voorzitters om de belangrijke politieke Europese thema's aan te duiden waaraan in de nationale parlementen — op hetzelfde moment — een debat wordt gewijd.

Van deze gelijktijdig georganiseerde debatten en parlementaire activiteiten kan een belangrijk elan uitgaan voor de totstandbrenging van een Europese politieke ruimte.

2.2. Statuut van de COSAC

Bij het speciëren van de rol van de COSAC moet ervan worden uitgegaan dat de gespecialiseerde parlementscommissies verder zullen doorgaan parallelle ontmoetingen te organiseren. Een zekere taakspecificatie dringt zich op. Dit impliceert echter niet dat de COSAC geen rol meer heeft.

De gespecialiseerde commissies kunnen zich toespitsen op de inhoudelijke Europese beleidsdomeinen, terwijl de COSAC zich meer kan toespitsen op de methodologische en strategische aspecten van de parlementaire functie.

De COSAC moet de aandacht vestigen op cruciale Europese beslissingsmomenten in het beleidsproces zodat de nationale parlementen via hun geëigende nationale procedures, op gepaste wijze (ten aanzien van hun regeringen) impact kunnen uitoefenen.

Het gaat er dus vooral om een attenderingsfunctie aan de COSAC te geven (*early warning*).

Een concreet voorstel bestaat erin dat de COSAC een inventaris zou opmaken van « *best practices* » in de nationale parlementen waaruit blijkt dat door een bepaalde parlementaire aanpak, het nationaal parlement werkelijk een invloed heeft gehad op de Europese besluitvorming.

À titre d'exemple d'efficacité reposant sur la synergie entre parlements (Parlement européen/parlement national), on peut se référer au succès engrangé par le parlement portugais dans le dossier relatif au taux autorisé de plomb dans l'essence ⁽¹⁾. Alors que le Portugal avait obtenu une dérogation à cet égard, le parlement est parvenu, en mettant son gouvernement sous pression, à contraindre celui-ci à se rapprocher davantage de la norme européenne. Une telle action fut rendue possible grâce à une collaboration optimale entre des membres portugais du Parlement européen et des membres du parlement national.

L'inventaire de cas de ce type pourrait se révéler très instructif et permettre aux parlements nationaux de renforcer l'efficacité de leur action.

Il est évident que la COSAC se voit également confier des missions par le Protocole concernant le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, joint au Traité d'Amsterdam.

Sans vouloir sous-estimer l'acquis que représente ce Protocole pour les parlements, il convient tout de même de souligner que les compétences qu'il prévoit ne peuvent être exclusives.

Les parlements doivent à tous égards continuer à exercer leur autonomie. Dans un premier stade, il faudra en tout état de cause examiner comment exécuter ce Protocole.

S'agissant du site Internet de la COSAC (initiative louable lancée par la présidence luxembourgeoise), il convient de voir comment le contenu de ce site pourrait être éventuellement enrichi, notamment afin de poursuivre l'exécution du Protocole au Traité d'Amsterdam en matière de transmission aux parlements nationaux de tous les documents européens qui les intéressent.

Les propositions de la Commission européenne devraient être systématiquement accessibles via Internet. Actuellement, seuls « la référence » et « le dispositif » sont, dans certains cas, accessibles.

Il conviendrait également de faire en sorte que l'exposé des motifs de la proposition soit aussi accessible.

Force est du reste de constater que, ces derniers temps, le « contrôle de subsidiarité » prévu dans cet exposé des motifs (engagement de la Commission depuis les Conseils européens de Birmingham et d'Edimbourg en 1992) est plus faible qu'auparavant.

Een voorbeeld van « parlementaire effectiviteit » dankzij parlementaire synergie (Europees Parlement/nationaal parlement) is de wijze waarop het Portugees parlement erin geslaagd is de eigen regering onder druk te zetten om de afwijking die Portugal had bekomen inzake het loodgehalte van benzine, toch op een hoger milieupeil te harmoniseren met de andere lidstaten ⁽¹⁾. Een dergelijk initiatief was slechts mogelijk door een optimale samenwerking tussen Portugese leden van het Europees Parlement en leden van het nationaal parlement.

Uit een inventaris van dergelijke cursussen kunnen de nationale parlementen wellicht lessen trekken inzake parlementaire aanpak.

Uiteraard worden ook aan de COSAC opdrachten toevertrouwd door het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam.

Zonder de verworvenheid van de parlementen door dit Protocol te willen onderschatten, moet er toch op gewezen worden dat de hierin gestipuleerde bevoegdheden niet exclusief kunnen zijn.

De parlementen moeten in alle opzichten hun autonomie blijven uitoefenen. In een eerste fase moet in elk geval onderzocht worden hoe aan dit Protocol invulling kan worden gegeven.

In verband met de COSAC-site op Internet (een lovenswaardig initiatief, opgestart door het Luxemburgs voorzitterschap) moet worden onderzocht hoe deze eventueel inhoudelijk kan worden verrijkt, mede om het Protocol in het Verdrag van Amsterdam verder uit te voeren, in verband met de verzending van alle relevante Europees documenten aan de nationale parlementen.

De voorstellen van de Europese Commissie zouden systematisch via Internet toegankelijk moeten zijn. Thans is in bepaalde gevallen nog maar de referentie en het « beschikkend gedeelte » toegankelijk.

Ook de toelichting bij het voorstel moet systematisch toegankelijk worden gemaakt.

Overigens moet worden vastgesteld dat de « subsidiariteitstoets » die in deze toelichting staat (een engagement aan de Commissie sedert de Europese raden van Birmingham en Edinburg (1992) de laatste tijd aan het verzwakken is.

⁽¹⁾ Résolution du 3 juin 1998 relative aux modifications des directives 70/220/CEE et 93/12/CEE concernant les programmes « Auto-oil » approuvés par le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision.

⁽¹⁾ Resolution regarding alterations to Directives 70/220/CEE and 93/12/CEE in relation to the « Auto-oil » programmes approved by the European Parliament through the co-decision process with the European Commission and the Council of Ministers.

2.3. *Suivi*

Si l'on veut que les propositions émises ici aient quelque chance de se concrétiser, il convient de proposer la création d'une « cellule de suivi ». Celle-ci pourrait fonctionner comme un « Bureau préparatoire de la Conférence des présidents » composé selon la formule de la troïka (+ Parlement européen). L'objectif poursuivi serait que les présidents désignent un représentant parlementaire (+ fonctionnaire).

Une première mission pourrait consister à charger ce Bureau de faire dresser, sous la direction d'un rapporteur, le bilan ⁽¹⁾ des formes de coopération parlementaire avant la prochaine Conférence des présidents (Lisbonne, 21-22 mai 1999).

⁽¹⁾ Un bilan digne de ce nom supposerait une approche scientifique, ce qui implique que la notion d'« efficacité parlementaire » puisse désormais être transposée dans des normes évaluables.

2.3. *Follow-up*

Teneinde aan de hier gesuggereerde voorstellen enige levenskansen te bieden, wordt voorgesteld een « stuurgroep » in te stellen. Deze kan functioneren als een « voorbereidende werkgroep voor de Conferentie van Voorzitters », samengesteld volgens de trojkaformule (+ Europees Parlement). Bedoeling is dat de voorzitters een parlementaire vertegenwoordiger (+ ambtenaar) aanduiden.

Een eerste opdracht kan erin bestaan dat deze werkgroep tegen de komende Conferentie van voorzitters (Lissabon, 21-22 mei 1999) een bilan ⁽¹⁾ wordt opgemaakt van de parlementaire samenwerkingsvormen, onder leiding van een rapporteur.

⁽¹⁾ Een dergelijk bilan veronderstelt een wetenschappelijke aanpak, waarbij de notie « parlementaire effectiviteit » wordt geoperationaliseerd tot een evalueerbare categorie.

ANNEXE I. *BIJLAGE I.*

The Current State of the European Union and Related Tasks of the National Parliaments regarding Democratisation and Institutional Reforms

Inauguration

In his opening address **Heinz Fischer**, Speaker of the Austrian *Nationalrat*, stressed the importance in the run-up to the European Council of discussing current aspects of European co-operation from a parliamentary point of view, of shedding light on the various points of view and of hearing the opinions of prominent members of the parliaments of EU Member States. The Conference was a forum for exchanging opinions and reviewing accomplishments rather than adopting decisions. Only in that way could allowance be made for the different constitutional statuses of Presidents/Speakers in the individual States. As informal meetings of parliamentary Presidents/Speakers in the past had been organized to some extent on an instinctive basis without any guidelines and rules, it might be useful to consider such modalities at the next regular Conference of Speakers in Lisbon in May 1999.

Statement by Austrian Federal Chancellor Viktor Klima

In his welcome address Federal Chancellor **Viktor Klima**, in his function as Chairman of the European Council, gave an optimistic interim summary of Austria's EU Presidency. In particular, it had managed the regular business successfully and had also been able to set a long-term agenda. In that context Klima referred to the results of the Pörschach Summit and also drew attention to the successful start of accession negotiations with six candidates and to the transport treaty that had been signed recently with Switzerland.

It was essential that the EU did not slow down in its efforts now that monetary union had been achieved. On the contrary, political relations should be intensified and economic policies better co-ordinated. The reinforcement of the role of national parliaments so as to strengthen the Union's democratic legitimacy was also of central significance. Referring to the right of co-determination in the Austrian Parliament he opined that Austria had already more than fulfilled the Protocol requirements with regard to the role of national parliaments.

Turning to the European Council in Vienna, he stated that the discussion of employment policy would for the first time include consideration of national action plans in which employment policy guidelines for 1999 would be discussed, with particular emphasis on entrepreneurial spirit, the problems of the elderly in the labour market, and lifetime learning. The Chancellor also hoped that a decision would be made in Vienna on responsibility for presenting the Common Foreign and Security Policy outside the EU. Regarding Agenda 2000, Austria would be submitting legal texts and, in a further document, would outline the key elements and possible alternatives. As for EU enlargement, he thought it important to give the inhabitants of the candidate countries the belief and encouragement that their reform efforts would result in gradual integration in the European Union. It should be ensured that there were no obstacles to or delays in the accession process but rather that conditions be created in both the EU and the candidate countries to enable the accession process to be successfully concluded.

Opening address by Raymond Langendries, Speaker of the Belgian Chamber of Representatives

The report by **Raymond Langendries** on the "Current State of the European Union and Related Tasks of the National Parliaments regarding Democratisation and Institutional Reforms" formed the basis for the Conference. Presenting his report, Mr. Langendries called for greater democratic legitimacy for the EU, more participation by citizens, allowance for the real needs of the people, and the application of the principle of subsidiarity. Democratic legitimacy was not just a question of formal legal processes but first and foremost of ensuring greater involvement by civil society in the decision-making process.

As possibilities for the institutional reform of the EU he mentioned, *inter alia*, an extension of qualified majority voting and a change in the weighting of votes in the Council. He advocated a dual model for parliamentary representation in which the European Parliament and the national parliaments would complement one another. He stressed the necessity for interparliamentary collaboration that would give the EU a solid parliamentary foundation and called for the strengthening of the influence of national parliaments. At the same time he pointed out the danger of institutional confusion and warned against what he described as the chaotic and anarchic development of parliamentary organisational forms, which would result in the uncontrolled growth of parliamentary initiatives.

The Conference of Speakers could help to harmonise and rationalise parliamentary collaboration. In that context he supported the suggestion that one week in the month be kept free of parliamentary activities and set aside for international meetings. A Conference of Parliamentary Speakers should also be convened in the run-up to each European Council to function as a clearing house for national parliamentary activities. He further suggested the formation of a secretariat to prepare for such conferences that would review the forms of parliamentary collaboration and assess parliamentary efficiency.

For its part COSAC should devote itself to methodological and strategic aspects of parliamentary work and to the drawing up of an inventory of best practices in the various political fields. Referring to the EU websites, he suggested that the proposals and relevant motivation report by the European Commission be made accessible systematically to the public via the Internet.

Discussion

In the subsequent discussion participants presented their views in particular on the suggestions made by Mr. Langendries, Speaker of the Belgian Chamber of Representatives.

Ivar Hansen, Speaker of the Danish *Folketing*, stressed that as Speaker he was not in a position to comment on political issues, particularly the enlargement of the European Union. He therefore suggested that the next regular Conference of Speakers in Lisbon in May 1999 should consider in detail the role and frequency of such meetings and the possible forms of parliamentary collaboration. Nor was he in a position to give the President of the European Parliament a mandate to speak before the European Council on behalf of the *Folketing*.

Seamus Pattison, Speaker of the Irish *Dail Eireann*, believed that the Conference was a good opportunity for frank discussion of the various points of view without the pressure of having to produce written resolutions. He announced that the Joint Committee in Ireland, which dealt with European affairs, supported ratification of the Treaty of Amsterdam and a reform of the Commission. Finally, the design of all new parliamentary procedures should be as simple as possible and COSAC's potential utilised.

Birgitta Dahl, Speaker of the Swedish *Riksdag*, agreed that discussion on relations between national parliaments and the European Parliament should continue but that allowance should be made for their different roles and mandates. Like her Danish colleague, she had no

mandate to influence decisions. Turning to the Report, she was of the opinion that national legislative bodies were ambassadors for difficult European issues and should therefore be involved in the decision-making process. She supported the *ex ante* collaboration of parliaments mentioned in the Report, but had reservations regarding regular meetings before European Councils. She also believed that a general statement on the status of Conferences of Speakers should not be made until Lisbon.

Luciano Violante, Speaker of the Italian *Camera dei Deputati*, said that great progress had been made in the financial sector through the establishment of a common currency and the European Central Bank. Reforms were now needed at an institutional level. Simplified legislation and greater transparency in the decision-making process were of particular significance in that respect. In his opinion the CFSP and Third Pillar should be included in the Commission's annual legislative programme and should be subject to review by national parliaments. The Commission's annual report on the application of the subsidiarity principle should also be monitored by national parliaments.

As far as bilateral/multilateral meetings were concerned, Mr. Violante favoured a loose-knit design that would not impose too great a workload on the parliaments. He was also sceptical about the suggestion that one week per month be set aside for international meetings.

Laurent Fabius, Speaker of the French *Assemblée nationale*, believed that the EU did not have full legitimacy in some areas and that it was still far from having a common foreign, security and defence policy. Institutional reform was urgently required so as to make the decision-making process more efficient and democratic, particularly in the light of enlargement. Mr. Fabius also called for extension of the majority voting system and for the restoration of the General Affairs Council to its original function. Referring to the reservations expressed by a number of speakers, he wondered whether the potential offered by Conferences of Speakers could be fully exploited if they were unable to reach conclusions. In his opinion the Protocol to the Treaty of Amsterdam already provided possibilities for strengthening the role of national parliaments, which also meant that the status of some parliamentary Speakers should be reviewed. Finally, Mr. Fabius called for greater institutionalisation of the conferences.

Sir Alan Haselhurst, Deputy Speaker of the British *House of Commons*, recalled that, like his Danish colleague, he was required to remain neutral and was unable to give the House of Commons or the Government any instructions. He believed that initiatives regarding the future of the European Union should come from the relevant committees or from COSAC. He

had reservations as to the suggestion that one week per month be set aside for international meetings and that new formal meetings of Speakers be established and felt, on the contrary, that the issues to be dealt with by Speakers needed first of all to be defined.

Frits Korthals Altes (*Eerste Kamer*, Netherlands) stressed the need to make EU citizens aware of the European dimension of the various political areas in debates in the national parliaments. That would show that there was no contradiction between national and European interests and that the different institutions were "communicating vessels". He wondered whether the establishment of a secretariat to prepare for Conferences of Speakers would not lead to further bureaucratisation.

Riitta Uosukainen, Speaker of the Finnish *Eduskunta*, speaking in favour of the rapid implementation of the Treaty of Amsterdam, said that discussion of institutional reform would be difficult before full ratification of the Treaty. Collaboration between national parliaments should be encouraged but with account taken of the fact that parliaments could not act as think tanks. That function was best fulfilled by existing bodies such as the Conference of Speakers and COSAC. In conclusion, she agreed with previous speakers in rejecting the suggestion that Conferences of Speakers be held before European Councils.

Apostolos Kaklamanis, Speaker of the Greek *Vouli ton Ellinon*, referring to Cyprus's application for membership, stressed that Europe should not let itself be blackmailed in that matter by a non-EU country. Turning to the Langendries Report, he said that the Union currently faced a particularly important challenge, namely the dilemma of enlargement versus deepening. Strategies therefore needed to be sought for speeding up enlargement and models established for employment policy, combating organised crime and a Common Foreign and Security Policy. The Protocol to the Treaty of Amsterdam had strengthened the role of national parliaments, and the linking of Conferences of Speakers with European Councils was an interesting suggestion.

José María Gil-Robles Gil-Delgado, President of the European Parliament, believed that the Conference could produce useful results. The European Parliament was of the opinion that institutional reform should be dealt with before the enlargement of the European Union. Given the need for greater involvement by national parliaments and the European Parliament, it was the primary task of parliaments to communicate their closeness to the people.

With regard to the reform of the Commission, he thought it unrealistic that a country could not nominate at least one commissioner. He proposed that a different route be followed and that the Commission be reorganised internally. He also suggested that the President of the Commission be allowed to urge an individual commissioner to resign. Turning to the reform of the General Affairs Council, he pointed out that the political importance of the European Council was steadily growing and that the splitting of the functions of European Councils might therefore be conceivable. The possibilities for the European Parliament to monitor ECOFIN economic policy guidelines also needed reviewing, given the fact that the Parliament's competence at that time was restricted to a non-binding comment on the Commission's report.

He fully supported the Langendries Report, which contained useful suggestions, notably with regard to the collaboration of national parliaments in the elaboration of the annual legislative programme of the European Union. He respected the different constitutional situations in the individual countries but pointed out that the ambitions and aims expressed in the Treaty of Amsterdam could not be met unless suitable ways and means of improving collaboration could be found.

Jean Spautz, Speaker of the Luxembourg *Chambre des députés*, called for changes in the weighting of votes and an extension of the qualified majority vote system, except in the case of constitutional issues and affairs directly affecting sovereignty. He expressly supported the Italian proposal in the Report for the review by COSAC of the annual legislative programme and the report on the application of the principle of subsidiarity. While agreeing that the concentration of interparliamentary meetings on a single week per month would facilitate work, he wondered whether that approach was feasible. A meeting of parliamentary Speakers/Presidents before every European Council would increase the political weight of parliaments in Europe but still left the question of the Speakers' mandate unresolved.

João-Bosco Mota-Amaral, Deputy Speaker of the Portuguese *Assembleia da Republica*, supporting Mr. Langendries's proposals, stressed that the EU should not turn its back on enlargement. Care and judgement were required, however, with regard to the dates of entrance. In that context he called for a new "Marshall Plan" for the emerging economies in order to give them the quality boost required for entrance. A reform of the agricultural policy was at all events necessary.

Lord Tordoff (Deputy Speaker of the *House of Lords*, United Kingdom), referring again to the position of the Speaker in both British houses, quoted a former Speaker under

King Charles I: "I have neither eyes to see nor a tongue to speak save as this House directs me whose servant I am." His support of a further government conference on the institutional reform of the EU was a private opinion. He also approved the proposals for review of the annual plan and subsidiarity issues by COSAC and suggested that the points mentioned in the Report be dealt with in the relevant European affairs committees in the national parliaments, which could then present their findings at the following COSAC meeting. He warned, however, against the development of a "Europe of committees". He believed that collaboration by national parliaments should be developed within COSAC but was sceptical about the proposal for monthly meetings. He was also against the establishment of the working group mentioned in the Report. Finally he pointed out, as his Danish colleague had mentioned, that it was not the role of the President of the European Parliament to speak on behalf of the national parliaments at the European Council in Vienna.

Carlo Rognoni, Deputy Speaker of the Italian *Senato*, wondered whether an extension of the qualified majority and a change in the weighting of votes were enough on their own. Discussion of institutional reforms should also include consideration of the suggestion that the President of the Commission be elected directly or that the possibility of a pan-European referendum be anchored in treaties. In his opinion the main task of the Conference of Speakers was to formulate guidelines for parliamentary collaboration and to assume a co-ordinating role in that respect. The two-yearly cycle established in 1981 for regular Conferences of Parliamentary Speakers was no longer up-to-date and such conferences should therefore be convened at least on an annual basis. He disagreed with the previous speaker and supported the establishment of a working group before Lisbon.

Christian Poncelet, Speaker of the French *Sénat*, stressed that national parliaments should have the first word and not the last word in the European decision-making process. Through the establishment of appropriate structures it should be possible for parliaments to obtain timely information on EU proposals to allow discussion before the decisions by Community bodies. In that context the French Senate, like the Swedish and Finnish parliaments beforehand, was in the process of considering whether to set up its own office in Brussels from 1999 onwards. Mr. Poncelet joined other speakers in warning against the risk that parliamentary initiatives could get out of control. For him COSAC was the appropriate forum for the exchange of ideas on best practices but should concentrate on strategic and procedural matters. He was reserved with regard to the holding of a regular Conference of Speakers before the European Council, pointing out that the position of many parliamentary Speakers precluded such an idea and that it would also be difficult to organise such meetings systematically.

Jeltje Van Nieuwenhoven, Speaker of the Dutch *Tweede Kamer*, was against the creation of new structures and believed that the functioning of national parliaments within existing structures should be improved. She called for the strengthening of collaboration between national parliaments and the European Parliament and supported the regular convening of Conferences of Speakers, while emphasising that the Conference should not overestimate its competences and potential.

Wolfgang Thierse, Speaker of the German *Bundestag*, called for solidarity with the countries of Central and Eastern Europe with a view to overcoming the consequences of the splitting of Europe. Turning to institutional reforms, he said that while the constitutional differences in the status of the various parliamentary Speakers should be respected, those differences should not hamper work on that important task. The democratic deficit needed to be countered at a European level and not by renationalisation. He also welcomed the upgrading of COSAC through the Protocol to the Treaty of Amsterdam but stressed that its informal nature had not changed in any way as a result. Finally, he opined that the setting aside of one week per month for interparliamentary meetings would cause significant practical problems.

Regarding the forthcoming German Council Presidency, he stressed that employment should remain a common aim of European policy. It was essential that ways of solving unemployment be sought jointly within the EU, as the future of European democracy depended on the resolution of the unemployment problem at a European level.

Taking the floor for a second time, **Birgitta Dahl**, Speaker of the Swedish *Riksdag*, again expressed her concern at the institutionalisation of the Conferences of Parliamentary Speakers and the setting up of working groups proposed in the Report. In her opinion a meeting of secretary generals would, however, be conceivable.

Reviewing the discussion, **Raymond Langendries**, Speaker of the Belgian Chamber of Representatives, said that even if the constitutional and legal situations in the various countries differed, it did not prevent consideration of joint political solutions. He realised that a number of parliamentary Speakers were disbarred by their constitutions from discussing highly political issues and therefore suggested that the records of the Conference be made available to the national European affairs committees so that the comments by those committees could be discussed the following year in Lisbon. That would be contingent, however, on careful preparation in which the secretaries general could also participate. In

addition, the relationship between the Conference of Speakers and COSAC, which had be granted numerous powers by the Treaty of Amsterdam, needed to be clarified.

Conclusion

On conclusion of the debate, **Heinz Fischer**, Speaker of the Austrian *Nationalrat*, undertook the task of summarising the various positions expressed during the discussion. His Résumé is attached to this Final Report.

ANNEXE II. BIJLAGE II.**Résumé**

Informal Conference of the Presidents of Parliaments of Member States of the European Union and the European Parliament on 1 December 1998 by Heinz Fischer, Speaker of the *Nationalrat*

I would like to begin my Résumé with the following comment.

There has been lively discussion, not only among the Speakers of the parliaments of the EU Member States but also at many other levels, as to how we can keep the European integration movement going, what would be the best way of structuring the institutions of the developing and expanding European Union, and how we can improve the democratic legitimacy of the European Union and increase public confidence in it.

The European Parliament adopted a resolution in this respect on 22 October 1998 in support of the goals outlined in the conclusions of the European Council in Cardiff concerning the strengthening of the legitimacy of the European Union's institutions. The European Parliament spoke in particular of strengthening collaboration with national parliaments and also considered ways in which the position of national parliaments – and that of the European Parliament – could be enhanced.

A similar goal is contained in the Protocol to the Treaty of Amsterdam ("on the role of national parliaments in the European Union").

Various specific proposals were then made for examination by the national parliaments. Some of these proposals were included in the Langendries Report, which formed the basis for discussion at the Informal Conference of Presidents in Vienna.

In discussing this report it was clear to all of us that the Conference could not commission or instruct national parliaments to carry out any actions, because each parliament functions on its own responsibility with a guarantee of independence.

It is nevertheless important for Presidents and Speakers of the EU national parliaments to discuss issues of pan-European interest, to exchange opinions and to attempt to reach consensus.

As far as I can ascertain the following focuses crystallised out of the Langendries Report and the discussion on it.

Democratic legitimacy: According to Mr. Langendries, democratic legitimacy requires both institutional reforms and corresponding political behaviour.

The institutional reforms basically involve

- a) the composition of the EU Commission
- b) the weighting of votes in the Councils
- c) the competences of the European Parliament.

a) Reform of the Commission

Mr. Fabius, Speaker of the French *Assemblée nationale*, suggested a rapid reform of the institutions and called for the resolution of the European Parliament of 22 October 1998 to be regarded as the starting point for discussion and for it to be implemented on completion of the discussion.

Mr. Gil-Robles, President of the European Parliament, commenting on the reform of the Commission and the reduction in the number of commissioners in the event of enlargement of the EU, said that it was not a question of reducing the number of commissioners but of reorganising the Commission and redistributing the tasks within it.

b) Reform of the Councils and vote weighting

Here, too, the President of the European Parliament emphasised that structural reforms were involved. A number of contributors, including the Speakers of the Finnish and Luxembourg parliaments, called for an extension of the majority voting system.

c) European Parliament

The Langendries Report reaffirmed the belief that the co-determination procedure in the European Parliament should be extended to all political areas in which the Council made decisions by qualified majority, and that the monitoring function of the European Parliament should be strengthened. It was also pointed out that the activities of ECOFIN and European financial activities should be monitored by a committee from the European Parliament to the extent that this committee was to be notified several times a year of the state of affairs. Representatives of national parliaments could also participate in these committee consultations.

The President of the European Parliament also suggested that the European Parliament's possibilities for monitoring and imposing sanctions with respect to the Commission should be made more flexible and hence more effective. One minimal way in which this could be done would be to enable the President of the Commission to suggest to individual commissioners that they resign so as to give the European Parliament another option rather than just passing a vote of no confidence in the entire Commission or not.

The question of inherent or political legitimacy arising not from the structure of the institutions but from the effectiveness and actual results of the work of the individual institutions was also discussed. It is logical that this effectiveness depends to a large extent on the right choice of topics and on the way in which these topics are dealt with. In this respect employment policy has played an increasingly important role in recent times, as was emphasised both by Mr. Langendries in his Report and by several participants, such as Mr. Thierse, Speaker of the German *Bundestag*. Other important issues include the smooth introduction of the euro, an effective environmental policy, and high-quality and rational preparations for enlarging the European Union so that the fears and concerns of the people can be addressed professionally and effectively.

There was agreement on these points, Mr. Kaklamanis, the Greek Speaker, adding the fight against organised criminality as a major issue.

A number of additional considerations were discussed in this context, such as greater involvement of national parliaments in the work of the EU's institutions by including the former in the elaboration of the Commission's annual legislative programme through timely

discussion and, at some suitable time, *ex post* discussion on the Commission's annual report on the application of the subsidiarity principle.

The idea of discussing this annual programme and report in the national parliaments met with the approval of most participants.

It is clear, however, that each national parliament must be allowed to decide for itself whether it wishes to include these two debates in its annual agenda.

The Langendries Report also included the suggestion that a certain percentage of the seats in the European Parliament be elected by a pan-European constituency, which would call for the development of a pan-European party system. Mr. Langendries also suggested in this context that the parties use the European Parliament elections to present their candidates for the next President of the European Commission.

The idea of a pan-European constituency was welcomed by some speakers as a positive contribution to the development of a pan-European party system, although it was not thought feasible that this project could be realistically implemented in time for the next EU elections. The project must therefore be regarded as a long-term one.

A fifth focus in the Langendries Report was harmonisation and rationalisation of bilateral and multilateral meetings. The idea of organising as many bilateral and multilateral conferences as possible is not a bad one in itself but it risks getting out of hand unless the problem is carefully studied in the light of the growing membership of the European Union and unless ways and means of resolving the problem are examined.

In a European Union with six Member States, bilateral contacts involved 15 different pairings. With twice the number of Member States the number of pairings did not double but more than quadrupled to 66. With 15 members there are 105 bilateral contacts and, by the rules of mathematics, with 21 members the number will grow again to 210.

Obviously ways must be found to rationalise and organise these contacts to the best effect. The only possible solution is that the multilateral level be organised systematically, because the parliaments of smaller states in particular would otherwise have too great a workload, both organisationally and otherwise, if they had to arrange such a large number of bilateral contacts. This means that we must make every effort to organise and optimise multilateral and bilateral contacts in an efficient and success-oriented manner.

The suggestion that one week per month be kept free by national parliaments and set aside for international tasks and contacts was welcomed in principle but thought to be unfeasible in practice.

As a final topic Mr. Langendries naturally considered the status of the Conference of Presidents and Speakers of national parliaments.

One of the clearest points to arise out of the discussion of this topic was the fact that the Speakers of the EU national parliaments have different constitutional mandates. In Scandinavia and the United Kingdom Speakers in the respective national parliaments have only very limited scope for contributing to discussion on Europe and must refrain from saying anything that could prejudice their national parliaments. It was stressed, however, that the Conference of Speakers must also contribute to the implementation of the European idea and, in particular, to the resolution of specific current problems.

At the suggestion of a contributor at a Conference of Speakers in Portugal in 1992 a working paper was commissioned on this subject and presented at a conference in Ireland in 1993. I believe that it would be useful if this idea were revived and updated and agreement reached as to when, by whom and where Conferences of Speakers should be convened and how they should be prepared.

The following additional topics were touched on.

For a number of different reasons the convening of a Conference of Speakers before every regular summit meeting of the Heads of State or Government of the European Union was thought by the majority of speakers not to be a useful idea.

The possible establishment of a second European chamber was discussed and rejected by most of the speakers who made contributions on this subject.

The Speaker of the French *Sénat* announced that an office was to be set up in Brussels to inform the *Sénat* and its members regularly at first hand about developments in Brussels and in the central EU institutions.

Follow-up: The institutionalised establishment of a secretariat or other follow-up body was not unanimously welcomed. The representatives of the Swedish *Riksdag* and Danish

parliament in particular expressed reservations on this score. The representative of the Portuguese Parliament proposed that the meeting in Lisbon be prepared by a small working group. The Chairman of the Conference suggested in his summing up that the Speaker of the Portuguese Parliament should take the initiative of forming a working group of this nature. It was further suggested that a representative of the Belgian Parliament (as it was there that the Langendries Report had been elaborated), the German Parliament (as Germany would have the EU Presidency in the first half of 1999), the Finnish Parliament (as Finland would belong to the EU Troika at that time and could also represent the Scandinavian point of view in the preparations for the Lisbon Conference) and, if need be, representatives of one or two other interested parliaments should be invited to participate in this *ad hoc* working group.

In conclusion, the Chairman made the following comment.

We are in agreement that the results of our consultations and this summary should not be regarded as resolutions but that the full autonomy of the individual national parliaments should remain intact, as has been mentioned. There is no objection, however, to publicising this Résumé and to making it accessible, together with a record of the Conference, to all parliamentary Presidents and Speakers present and to all other invited participants. In his closing remarks Mr. Langendries made an additional suggestion that his report and this Résumé be made available to all European affairs committees in the 15 EU Member States.