

Van: DIE

Aan: M, via DVE, DGES, JURA, en S

Onderwerp: Rechtstreekse verkiezingen Europees Parlement;  
nationale goedkeuringsprocedure

=====

MEMORANDUM  
243  
per kiesing

Copie Drs  
Bosscher

cc: T

Datum: 27 juli 1976  
nr. 757

Ik moge Uw aandacht vragen voor het volgende.

Naast de kwestie van de zetelverdeling is lange tijd voorwerp van discussie geweest welk rechtskarakter gegeven zou moeten worden aan de bepalingen inzake de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese Parlement. Artikel 138, lid 3 laat het rechtskarakter namelijk in het midden en spreekt slechts over door de Raad vast te stellen bepalingen die door de Lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen dienen te worden aangenomen. Van de twee meest voor de hand liggende mogelijkheden, namelijk een Raadsbesluit of een (volkenrechtelijke) overeenkomst is uiteindelijk de eerstgenoemde rechtsvorm gekozen. Het geheel der bepalingen bestaat uit twee delen, namelijk een Raadsbesluit met daaraan gehecht een Akte waarin de materiële bepalingen inzake de verkiezingen zelf zijn opgenomen. Zowel het besluit als de Akte zijn ondertekend door vertegenwoordigers van alle lidstaten. Dit wekt de schijn dat het toch zou kunnen gaan om een overeenkomst. Zulks kan evenwel moeilijk worden volgehouden. Wat betreft het besluit zelf zijn het immers de vorm en de bewordingen die het rechtskarakter bepalen en niet de wijze van ondertekening. Art. 9 van het Voorlopig Reglement van Orde van de Raad geeft voor wat betreft de ondertekening van Raadsbesluiten bepaalde vormvereisten doch zulks geldt slechts voor de besluiten als omschreven in art. 189 van het EEG-Verdrag (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen). Het onderhavige besluit valt evenwel niet binnen één der in art. 189 omschreven categorieën en vormt bijgevolg een besluit sui generis zoals deze vrij veel voorkomen in de communautaire rechtsorde. Dit geeft de vrijheid om een andere ondertekeningsvorm te kiezen dan in genoemd art. 9 van het voorlopig Reglement van Orde voorzien zonder dat zulks verandering brengt in het rechtskarakter van de onderhavige handeling. Wat betreft de akte kan hetzelfde worden opgemerkt waaraan nog kan worden toegevoegd dat het ook niet wel denkbaar zou zijn dat de Akte als zijnde een volkenrechtelijke overeenkomst wordt gehecht aan een Raadsbesluit. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat, indien men aan het besluit en de Akte een overeenkomstkarakter had willen toekennen, de ondertekening slechts had kunnen geschieden op basis van een volmacht, hetgeen niet het geval is geweest. Ik kom dan ook tot de conclusie dat het onderhavige besluit slechts kan worden gezien als een rechtshandeling van een Instelling van de Gemeenschap en niet als een min of meer verkapte overeenkomst waarbij de Lidstaten jegens elkaar verplichtingen op zich nemen.

Dit zo zijnde rijst de vraag welk gevolg zou moeten worden gegeven aan het gestelde in art. 138 lid 3 van het EEG-verdrag,



Van:

Datum:

Aan:

-2-

Onderwerp:

dat de bepalingen (i.e. het Raadsbesluit) door de Lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen dienen te worden aangenomen. M.a.w. dient het besluit conform art. 60 van de Grondwet bekrachtiging na door het Parlement te zijn goedgekeurd? Voorop gesteld zij dat art. 138 lid 3 geen verplichting inhoudt om de in dat artikel genoemde bepalingen aan nationale ratificatieprocedures te onderwerpen. Beoogd wordt om daartoe de mogelijkheid te openen indien daarin in de onderscheiden grondwetten wordt voorzien. Of zulks het geval is hangt af van de vorm waarin de rechtshandeling is gegoten en de bepalingen van de onderscheiden grondwetten.

Art. 60 van de Grondwet stelt het vereiste van bekrachtiging na parlementaire goedkeuring slechts ten aanzien van overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties. Zoals reeds gesteld vormt het onderhavige besluit zowel in formeel als in materieel opzicht een Raadsbesluit, dat zich, afgezien van zijn ondertekening, niet onderscheidt van andere Raadsbesluiten en als zodanig niet onder de werking van art. 60 van de Grondwet kan worden gebracht.

Tegengeworpen zou wellicht kunnen worden dat indertijd het Eigen Middelenbesluit aan art. 60 is onderworpen, terwijl zulks ook geschiedt terzake van een deel der z.g. kaderbesluiten. Wat betreft het Eigen Middelenbesluit van 1970 dat gebaseerd is op art. 201 van het EEG-Verdrag dat dezelfde procedurebepalingen bevat als art. 138 lid 3, kan worden opgemerkt dat de redenen om het besluit aan de goedkeuringsprocedure te onderwerpen van tweeërlei aard waren. In de eerste plaats was het Eigen Middelen besluit onlosmakelijk verbonden met het Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen, als gevolg waarvan het uit oogpunt van presentatie opportuun voorkwam om het geheel als één pakket aan het Parlement ter goedkeuring voor te leggen. Bovendien deed indertijd de inmiddels verworpen stelling opgeld dat Gemeenschapsbesluiten met belangrijke financiële gevolgen parlementaire goedkeuring zouden behoeven. Uit de gevolgde procedure m.b.t. het Eigen Middelen besluit kan naar het voorkomt geen precedentswerking worden toegekend voor het onderhavige besluit gelet op het feit dat gronden waarop deze procedure berustte geen relevantie hebben.

Wat betreft de kaderbesluiten kan slechts worden opgemerkt dat deze evenmin als precedent kunnen worden ingeroepen omdat deze besluiten in tegenstelling tot het onderhavige besluit formeel niet als Raadsbesluiten kunnen worden aangemerkt en als zijnde besluiten der vertegenwoordigers der Lidstaten als overeenkomsten in de zin van art. 60 van de Grondwet kunnen worden aangemerkt indien de inhoud daartoe aanleiding geeft.

-3-



## MEMORANDUM

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-3-

Mijn slotconclusie is dan ook dat er geen termen aanwezig zijn het Raadsbesluit inzake de directe verkiezing van de leden van het Europese Parlement krachtens art. 60 van de Grondwet aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen. Dit neemt uiteraard niet weg dat van de zijde van het Parlement grote belangstelling bestaat voor de directe verkiezingen en ongetwijfeld zal men gaarne aan het een en ander een debat willen wijden. Teneinde daaraan tegemoet te komen zou het Raadsbesluit aan het Parlement kunnen worden toegezonden, waarbij in een begeleidend schrijven de bereidheid wordt uitgesproken om hierover hetzij afzonderlijk hetzij ter gelegenheid van de wijziging van de kieswet met het Parlement van gedachten te wisselen.