Montesquieu Policy Papers

Nationale parlementen in de financiële crisis

Oliver Höing en Christine Neuhold

MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT

nummer 2

De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut
Policy papers

Nr. 2, Juli 2013

Nationale parlementen in de financiële crisis

Oliver Höing en Christine Neuhold

Nationale parlementen in de financiële crisis

Over structurele mogelijkheden en beperkingen in de praktijk[1]

Samenvatting

De huidige financiële- en schuldencrisis vormt een unieke uitdaging voor Europa, zowel in economische als in democratische zin. Het Verdrag van Lissabon heeft de positie van de nationale parlementen (NP) versterkt, vooral in de gewone wetgevingsprocedure. Echter, veel recente maatregelen om de financiële- en schuldencrisis te bestrijden zijn tot standgebracht buiten het juridische raamwerk van de EU om. Dit heeft vergaande implicaties voor de democratische legitimiteit van de beslissingen in de Economische en Monetaire Unie (EMU).

Dit leidt tot de vraag welke rol nationale parlementen (kunnen) spelen ten aanzien van de financiële crisis. In deze paper vergelijken we de formele bevoegdheden van de nationale parlementen met de thans door hen gebruikte manieren om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. We nemen daarbij in ogenschouw het VSCB, het EFSF/ESM en het Europese Semester.

Deze paper concludeert dat de nationale parlementen niet volledig de hun ter beschikking staande instrumenten benutten.

Keywords: EFSF, ESM, Europese Semester, Fiscal Compact, Nationale parlementen, Financiële- en schuldencrisis

Beleidsaanbevelingen

- Om beleidsvorming op het financiële gebied te beïnvloeden moeten parlementen de uitdaging aangaan om zaken te coördineren niet alleen met *andere* parlementen, maar ook binnen het *eigen* parlement;
- Parlementen moetendaarbij gebruik maken van de hun ter beschikking staande mogelijkheden (zoals binnen het Europese Semester), hetgeen momenteel nog niet het geval is;
- Parlementen kunnen (één van) *de* fora voor publiek debat over financiële zakenworden en zo tevens (meer) media-aandacht voor zichzelf genereren;
- Het nemen van besluiten buiten het juridisch kader van de EUvereist dat nationale parlementen van te voren worden geïnformeerd over voorgenomen besluiten enhunregeringencontroleren middels nationale controlemechanismen.

[1] Een eerdere versie van deze paper, getiteld National parliaments in the financial crisis. Between opportunity structures and action-constraints, is gepubliceerd op http://www.oegfe.at/en/policy-briefs.html

Inleiding

De financiële- en schuldencrisis vormt een unieke uitdaging voor de EU, zowel in economische als in democratische zin. Nationale parlementen, de belangrijkste dragers van democratische legitimiteit, staan momenteel of onder externe economische druk of zijn niet in staat het handelen van hun regeringen in EU-onderhandelingen te controleren (Future of Europe Group 2012, Benz 2012: 1). Deze ontwikkeling loopt parallel aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009), waarnaar vaak verwezen wordt als 'Treaty of Parliaments' (zie onder andere Lammert 2009) omdat het Verdrag van Lissabon tegelijkertijd de rol van het Europees Parlement (EP) heeft opgewaardeerd en hetnationale parlementen meer invloed op beleidsvorming in de EU heeft gegeven. Te dien einde zijn in het Verdrag 'Bepalingen inzake de democratische beginselen' geïntroduceerd, waaronder artikel 12: 'De nationale parlementen dragen actief bij tot de goede werking van de Unie'.

Cruciaal in dit verband is het toezichtsmechanisme op de eis van subsidiariteit, gewoonlijk aangeduid als het 'earlywarning system' (EWS). Het EWS, hoewel niet bindend, verschaft nationale parlementen de bevoegdheid om invloed uit te oefenen op Europese beleidsvorming doorEU-documenten te toetsen op hun verenigbaarheid met het beginsel van subsidiariteit (Kiiver 2012, Rothenberger en Vogt 2007). De desbetreffende bepalingen in het Verdragbeperken zich echter tot EU-wetgeving in een tamelijk beperkte betekenis van het woord.Ze zien namelijk niet op maatregelen buiten het juridische kader van de EU, waartoede meeste instrumenten die betrekking hebben op de bestrijding van de financiële- en schuldencrisis behoren.

Dientengevolge rijst de vraag welke rol nationale parlementen kunnen spelen in de financiële crisis. Bij het beantwoorden van deze vraag zullen we de formele bevoegdheden van nationale parlementen vergelijken met de beïnvloedingsmogelijkheden die parlementen momenteel benutten, dat wil zeggen centraal staat de vraag op welke wijze nationale parlementen gebruik maken van hun bevoegdheden en wat zij (kunnen) doen om hun zeggenschap in het crisismanagement te vergroten.
De instrumenten die we daarbij zullen onderzoeken zijn het intergouvernementele Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB)[2] dat beoogt om de staatsschuld van de 25 daarbij aangeslotenlidstaten te beperken en terug te dringen[3]; het EFSF[4] en ESM[5], intergouvernementele verdragen tussen landen onderdeel van de Eurozone met

[2]Ook wel bekend als het Fiscal Compact.
[3]Het Verenigd Koninkrijk en de Tsjechische Republiekhebben dit verdrag in maart 2012 niet ondertekend.
[4]European Financial Stability Facility.
[5]European Stability Mechanism.

het oog op het verschaffen van financiële steun aan lidstaten in financiële moeilijkheden en, tenslotte, het Europese Semester – opgezet binnen het juridisch kader van de EU – dat tot doel heefthet terugbrengen van economische onevenwichtigheden.

Het beperken van de staatsschuld: het Fiscal Compact

De ratificatie van het Fiscal Compact verschafte nationale wetgeverseen soort ex ante controle. De meeste parlementen moesten ingelicht worden voordat hun regeringen bevoegd waren om dit nieuwe verdrag te tekenen. Sommige lidstaten, zoals Zweden en Hongarije, onderwierpen het Compact aan een zogeheten‘sovereignty check’. Dit was echter eerder uitzondering dan regel. In sommige landen moest de regering rekening houden met het wettelijke vereiste voor ratificatie van een drie-vijfde meerderheid in het wetgevend lichaam ofinstemming door de kiezers in een referendum (zoals in Ierland). Dit gold ook voor de invoering van de rem op staatsschuld, een ‘correctiemechanisme’ waarin‘de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd’worden (art. 3 (2) VSCB). Hiermee kunnen we vaststellen dat het noodzakelijk was om in de lidstaten brede parlementaire steun te verwerven voor de ratificatie en implementatie van dit intergouvernementele verdrag.

Wat betreft de toepassing van het verdrag in de praktijk, bepaalt artikel 13 van het Fiscal Compact dat nationale parlementen en het EP‘samen beslissen over de organisatie en de promotie van een conferentie van vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van het Europees Parlement en vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van de nationale parlementen, om het begrotingsbeleid en andere onder dit Verdrag vallende kwesties te bespreken.’Het verdrag is pas onlangs, op 1 januari 2013, in werking getreden en zo’n conferentie heeft nog niet plaatsgehad. Bovendien moet worden afgewacht welke impact van zo’n conferentie zal uitgaan: of zij daadwerkelijk van invloed zal zijn op de begrotingsaangelegenheden van de nationale parlementen of dat zij meer een symbolisch karakter zal hebben.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat het Fiscal Compact in beginsel een aantal mogelijkheden biedt voor ‘a European public discourse’ (Pernice 2012). Deze mogelijkheden wordendoor de nationale parlementenechter niet volledig benut. Artikel 6 van het VSCB voorziet in een ex ante rapportage over het voornemen tot uitgifte van nationaal schuldpapier. Het Verdrag bepaalttevens dat de verdragssluitende partijenalle plannen die zij hebben voor grote hervormingen van het economisch beleid vooraf met elkaar besprekenen, waar het passend is, onderling coördineren. Dit met het oog op het vaststellen van best practices als benchmark en een nauwergecoördineerd economisch beleid (artikel 11 VSCB). Ook deze bepaling biedt parlementen de mogelijkheid om hun zeggenschap in EMU-beleidsvorming te vergroten.

Het voorzien in financiële steun: ESM en EFSF

Het EFSF en ESM zijn alleen van toepassing op de landen van de Eurozone. Tussen de parlementen van deze landen bestaan echter verschillen waar het gaat om hun rol in en invloed op de besluitvorming. Een goed voorbeeld zijn de verschillen tussen de nationale implementatiewetgeving van het EFSF. Hoewel iedere lidstaat met één vertegenwoordiger gelijkelijk vertegenwoordigd is in de Raad van Bestuur van het EFSF, hebben nationale parlementen niet allemaal dezelfde, door hun regering te respecteren informatie- en inspraakrechten. Zo bestaan er in de lidstaten verschillende procedures voor parlementaire inspraak ten aanzien van het voornemen om een lidstaat financieel te hulp te schieten. Bijvoorbeeld het Cypriotische parlement heeft nauwelijks formele rechten, terwijl de begrotingscommissie van de Duitse Bondsdag vooraf moet instemmen met elke tranche van financiële hulp (Deutsche Bank 2011).

In het tijdsverloop tussen de oprichting van beide instellingen zijn wel veranderingen zichtbaar wat betreft de rol van de nationale parlementen.Bij de oprichting van het ESM hebben sommige parlementen hun zeggenschap in de dagelijkse besluitvorming weten te vergroten: zo heeft de Oostenrijkse Nationalrat de regeling van de Bondsdag grotendeels overgenomen en zich op deze manier een sterke positie gegeven vergelijkbaar met die van de Bondsdag. Daarentegen heeft het Cypriotische parlement zijn gebrekkige participatierechten ten aanzien van het EFSF gehandhaafd met betrekking tot het ESM.

Coördinatie van economische politiek: het Europese Semester

Ten aanzien van de coördinatie van economische politiek is de Europese Commissie langzamerhand de centrale autoriteit geworden. Het Europese Semester beoogt om structurele hervormingen en toezicht op de nationale begrotingen te integreren en te coördineren en voorziet daarom ineen sterke rol voor de Europese Commissie. De belangrijkste innovatie in deze procedure is het feit dat er EU-beleidsrichtlijnen worden aangenomen voordat de nationale parlementen debatteren over denationale begroting. De harmonisatie van economische politiek wordt de facto gecoördineerd door de Europese Commissie. Er is daarbij niet voorzien in formele instrumenten voor grensoverschrijdend overleg tussen nationale parlementen.

De Commissie stelt de AnnualGrowth Survey (AGS) op die vervolgens door de Europese Raad moet worden goedgekeurd. De specifieke aanbevelingen per land moeten eveneens worden goedgekeurd door de Raad en de Europese Raad. Dit betekent dat nationale parlementen instrumenten tot hun beschikking hebben om invloed uit te oefenen op de Europese instellingen en wel **in de vorm vanhun eigen regeringen**. Ze hebben in principe zelfs de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de landspecifieke aanbevelingen gericht tot een andere lidstaat. Dit

vereist echter een omvangrijke coördinatie tussen nationale parlementen die hun spankracht te boven gaat.

Uit de gegevens van het15deHalfjaarlijkse COSAC rapport van 2011[6] blijkt dat nationale parlementen heel verschillend omgaan met het Europese Semester. Slechts enkele kamers van nationale parlementen hebben hun procedures aan de nieuwe situaie aangepast. En niet ieder parlement bespreekt het Europese Semester voordat de Europese Raad de AnnualGrowth Survey vaststelt.

De Nederlandse Tweede Kamer, bijvoorbeeld, integreert het Europese Semester vooral in het reguliere controlewerk van de Kamer. In afwijking van de gebruikelijke gang van zaken heeft de Kamer wel besloten tot het aanstellen van een rapporteur, het instellen van commissieoverschrijdend overleg en het vaststellen van een Kamerstandpunt ten aanzien van de AnnualGrowth Survey.

De parlementaire debatten over het Europese Semester laten aanzienlijke verschillen zien. Slechts enkele kamers wijden een debat specifiek aan het Europese Semester, vele besteden er alleen aandacht aan in algemene debatten over economische politiek, terwijl het bij andere überhaupt niet op de agenda staat. Als uitzondering kan gelden de openbare hoorzitting over 'Economisch beleid in Zweden en de EU – het Europese Semester' georganiseerd door de commissie van financiën van de Zweedse Rijksdag in september 2012 waarvoor EurocommissarisOlliRehn was uitgenodigd.

Teneinde adequaat te kunnen reageren op het Europese Semester is het van cruciaal balang dat nationale parlementen het werk van hun diverse commissiesbeter coördineren en daarnaast ook werken aan samenwerking met de parlementen van de andere lidstaten van de EU.[7]

[6]De gegevens van het COSAC rapport zjn gedeeltelijk bijgewerkt met behulp vanantwoorden op een vragenlijstdie in januari 2013naar de nationale staten is gestuurd.
[7]Zulke samenwerking wordt verschillend geregeld, naar gelang de betrokkenheid van de lidstaten bij de coördinatie van de economische politiek. Zo bestaan er specifieke voorzieningen voor staten die lid zijn van het Euro-Plus Pact respectievelijk de Eurozone.

Conclusies

In een aantal lidstaten bestaat er voor het parlement in toenemende mate een 'informatiedeficit' met betrekking tot de maatregelen die de regering neemtom de financiële- en schuldencrisis te bestrijden. Het onderzoeksverslag van een parlementair onderzoek door de Nederlandse Tweede laat zien dat gedurende de crisis de Nederlandse regering in het parlementaire jaar 2011-2012 de procedures voor informatieverstrekking aan het parlement niet precies heeft nageleefd.Er is een trend dat het parlement pas achteraf wordt geïnformeerd over belangrijke besluiten en aangelegenheden inzake het crisismanagement. Of het parlement wordt pas ingelicht vlak voordat de media worden geïnformeerd. Het gaat hier om een kardinaal punt omdat de invloed van het parlement staat of valt met tijdige informatievoorziening. Alleen als het op tijd wordt ingelicht kan het zijn taken als controleur van regeringsbeleid, dat wil zeggen van de uitvoering van de door hem vastgestelde begroting, en als(beperkte) mede-wetgever uitoefenen. Voorafgaande informatie over crisismaatregelen is dus cruciaal voor het parlement om zijn taken te kunnen uitvoeren (Tweede kamer 2012).[8]

Concluderend kunnen we vaststellen dat er een tendens waarneembaar is dat maatregelen ter bestrijding van de financiële- en schuldencrisis vorm kijgenbuiten het kader van de EU om. We hebben aangegeven dat het risico bestaat dat deze maatregelendaarom worden beschouwd als buitenlandbeleid waardoor debeslissingsbevoegdheden van het parlement vergeleken metdie ten aanzien van wet- en regelgeving die binnen het kader van de EUwordtvastgesteld, beperkter van aard is. Dit risico betreft vooral de implementatiefase van het VSCB en het EFSF/ESM. Onverlet dit risico biedt bijvoorbeeld het Fiscal Compact een raamwerk voor het voeren van een Europees

[8]Citaat: Tijdens de financiële crisis is het kabinet meerdere malen afgeweken van de reguliere procedures voor het informeren van de Tweede Kamer (hierna: Kamer). De algemene lijn is dat het parlement achteraf of zeer kort voorafgaand aan de aankondiging in de media geïnformeerd is over de genomen crisismaatregelen. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van de Kamer onder druk. Het feit dat de Kamer achteraf heeft ingestemd met de gang van zaken, doet hier niet aan af. De informatievoorziening aan de Kamer is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet en ligt ten grondslag aan het besluit een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen in te stellen.

De twee belangrijkste taken van de Kamer in dit kader zijn medewetgeving en het controleren van het kabinet. Voor financiële verplichtingen komt de rol van de Kamer in het wetgevingsproces tot uiting in het budgetrecht, waarmee de Kamer vooraf het kabinet autoriseert tot het doen van uitgaven zoals opgenomen in de begroting voor het Rijk. De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Dit verantwoordingsproces in het parlement is van groot belang; het gaat immers om de verantwoording over de juiste besteding van miljarden euro's aan publieke middelen (Tweede Kamer 2012).

publiek debat. De mogelijkheden hiertoe worden door de nationale parlementen over het algemeen nog niet volledig benut.

Bovenstaande overwegingenbrengen ons tot de volgende beleidsaanbevelingen:

Om beleidsvorming op het financiële gebied te beïnvloeden moeten parlementen de uitdaging aangaan om zaken te coördineren niet alleen met *andere* parlementen, maar ook binnen het *eigen* parlement;

Parlementen moeten daarbij gebruik maken van de hun ter beschikking staande mogelijkheden (zoals binnen het Europese Semester), hetgeen momenteel nog niet het geval is;

Parlementen kunnen (één van) *de* fora voor publiek debat over financiële zaken worden en zo tevens (meer) media-aandacht voor zichzelf genereren;

Het nemen van besluiten buiten het juridisch kader van de EU vereist dat nationale parlementen van te voren worden geïnformeerd over voorgenomen besluiten en hun regeringen controleren middels nationale controlemechanismen.

Kortom, nationale parlementen *hebben* instrumenten tot hun beschikking om hun regeringen inzake financiële aangelegenheden te controleren, maarzij maken hiervan in de dagelijkse politieke praktijk niet volledig gebruik.

Bibliografie

Benz, A. (2012). An Asymmetric Two-level Game National Parliaments in the Euro Crisis. Ottawa: ECSA-C Biennial Conference.

COSAC (2011) Fifteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 29 - 31 May 2011 Budapest.

Deutsche Bank (2011): EFSF. Where do parliaments have a say in EMU policy-making? in: Frankfurt: Deutsche Bank Research.

German Constitutional Court (2012): BVerfG, 2 BvR 1390/12 from September 12 2012, Paragraph Number (1 - 319).

Future of Europe Group (2012): Final Report of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain (http://www.cer.org.uk/)

Kiiver, P. (2012): The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality. London and New York: Routledge.

Kunstein, T. Wessels. W. (2012) 'What we hope, what we fear, what we expect: possible scenarios for the future of the eurozone', European View, 2012, Volume 11, Number 1, pp. 5-14, DOI 10.1007/s12290-012-0210-x, accessible from: www.springerlink.com/content/p870kq20507p2g06/fulltext.pdf.

Lammert, N. (2009): Europa der Bürger – parlamentarische Perspektiven der Union nach dem Lissabon-Vertrag. Speech at the Humboldt University on December 1st 2009.

Miklin, E. (2012) The Austrian Parliament, Interim Report on Austria for Handbook on National Parliaments, Palgrave (2014).

Pernice et al (2012): A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe, Baden-Baden: Nomos.

Rothenberger, S. and Vogt, O. (2007) The “Orange Card”: A Fitting Response to National Parliaments’ Marginalisation in EU Decision-Making?. Paper presented at the WSP Conference *“Fifty Years in Interparliamentary Cooperation”*, 13 June, Berlin.

Tweede Kamer (2012) De rol van de tweede kamer,http://www.tweedekamer.nl/images/Hoofdstuk_11_De_rol_van_de_Tweede_Kamer_118-227815.pdf

Over de auteurs

Christine Neuhold is Associate Professor of European Governance within the Department of Political Science, Faculty of Arts and Social Sciences, Maastricht University. She is a Political Scientist by training and holds her doctoral degree from the University of Vienna (awarded in 2000). She has been a Visiting scholar at the University of California, Berkeley. She has published widely on issues of democratic and institutional politics in the EU.

c.neuhold@maastrichtuniversity.nl

Oliver Höing (M.A.) is a research associate at the Jean Monnet Chair at the University of Cologne. He studied political science in Cologne and Copenhagen and is currently a PhD candidate. His research interests include national parliaments, the European Council and the institutional set-up of Economic and Monetary Union. His PhD deals with the influence of national parliaments in the financial and debt crisis.

oliver.hoeing@uni-koeln.de

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zoiets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)

MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT