

# The investigative function of the European parliament : holding the EU executive to account by conducting investigations

## Citation for published version (APA):

Syrier, C. N. (2013). *The investigative function of the European parliament : holding the EU executive to account by conducting investigations*. Wolf Legal Publishers.

## Document status and date:

Published: 01/01/2013

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## SAMENVATTING

Het Europees Parlement heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld van een tandenloos adviesorgaan, bestaande uit nationale parlementariërs, tot een zelfstandig en volwassen parlement met rechtstreekse democratische legitimatie. Die transformatie is het duidelijkst zichtbaar voor wat betreft zijn wetgevende functie. Sinds de recente inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het Europees Parlement een beslissende stem met betrekking tot de meeste Europese wetgeving. Wellicht minder zichtbaar, maar daarom niet noodzakelijk minder belangrijk, is de toegenomen betekenis van het Europees Parlement als controleur van de macht die wordt uitgeoefend in EU verband. Door de voortschrijdende Europese integratie zijn steeds meer uitvoerende bevoegdheden overgeheveld van het nationale naar het Europese niveau. In de wetenschappelijke literatuur wordt er in dit verband op gewezen dat de toename van uitvoerende bevoegdheden op Europees niveau niet is samengegaan met een gelijkwaardige toename van democratische controle op de uitoefening van die bevoegdheden. Daardoor zou de Europese Unie te kampen hebben met een verantwoordingstekort, waarmee wordt bedoeld dat er in Europees verband onvoldoende verantwoording wordt afgelegd over uitvoerend handelen. Als enige rechtstreeks gekozen instelling op Europees niveau heeft het Europees Parlement de belangrijke taak om de uitvoerende organen, zoals de Europese Commissie, maar bijvoorbeeld ook de Raad van de Europese Unie, de Europese Raad, nationale lidstaten en Europese agentschappen, ter verantwoording te roepen voor hun handelen. Het Europees Parlement kan op verschillende manieren invulling geven aan zijn controletaak. Daarbij kan worden gedacht aan het stellen van parlementaire vragen aan deze organen, het houden van debatten met hen en het verrichten van parlementair onderzoek naar hun handelen. In dit proefschrift staat het onderzoeksrecht van het Europees Parlement centraal. De hoofdvraag is of het huidige onderzoeksrecht van het Europees Parlement voldoet als instrument om uitvoerende organen ter verantwoording te roepen. Daartoe wordt onderzocht welke onderzoeksbevoegdheden het Europees Parlement heeft en hoe het deze in de praktijk gebruikt.

Parlementaire onderzoeken worden niet verricht door het Europees Parlement als geheel, maar door zijn parlementaire commissies: de tijdelijke enquêtecommissies, de tijdelijke onderzoekscommissies en de vaste commissies. Aan de onderzoeksactiviteiten van ieder type commissie wijdt het proefschrift een hoofdstuk.

### *Parlementair onderzoek door tijdelijke enquêtecommissies*

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht beschikt het Europees Parlement, net als vele nationale parlementen, over het recht van enquête. Het recht van enquête is specifiek bedoeld als instrument om parlementaire onderzoeken te verrichten. Het Europees Parlement kan op basis van artikel 226 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) tijdelijke enquêtecommissies instellen om 'vermeende inbreuken op het recht van de Unie of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het recht van de Unie' te onderzoeken. Een belangrijk verschil tussen tijdelijke enquêtecommissies en andere parlementaire commissies is dat de tijdelijke enquêtecommissies beschikken over specifieke enquêtebevoegdheden. Deze bevoegdheden, die onder meer betrekking hebben op het horen van getuigen en het opvragen van documenten, zijn in 1995 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie neergelegd in een interinstitutioneel akkoord. De tamelijk zwakke enquêtebevoegdheden, vooral ten aanzien van nationale autoriteiten, laten zien dat de Raad bij die onderhandelingen aan het langste eind heeft getrokken.

Het Europees Parlement heeft sinds 1993 drie enquêtecommissies ingesteld. In 1996-1997 werden twee enquêtes gehouden; een over vermeende fraude in het communautair douanevervoer en de tweede, die meer stof heeft doen opwaaien, over de BSE-crisis. De derde tijdelijke enquêtecommissie, die onderzoek deed naar de ondergang van de Britse levensverzekeraar Equitable Life, werd ingesteld in 2007. Hoewel de drie enquêtecommissies hinder ondervonden van hun bescheiden enquêtebevoegdheden, wisten zij veel boven tafel te krijgen en veranderingen af te dwingen. Vooral de BSE-enquête heeft laten zien hoe het Europees Parlement door een zorgvuldige werkwijze en handig gebruik van andere bevoegdheden het gebrek aan sterke enquêtebevoegdheden heeft kunnen compenseren. Een gedegen onderzoek resulteerde in een breed gedragen rapport met heldere conclusies en een zestigtal aanbevelingen aan de Europese Commissie. Om te voorkomen dat de aanbevelingen genegeerd zouden worden, stelde het Europees Parlement een tijdelijke commissie in die als enige taak had om toe te zien op de vervolgstappen van de Commissie. Daarbij gaf het Parlement de Commissie te verstaan dat het een motie van wantrouwen tegen de Commissie zou aannemen als de Commissie niet binnen een periode van zes maanden na de enquête een positief gevolg zou hebben gegeven aan de zestig aanbevelingen. Dat dreigement bleek effectief; het bewoog de Commissie tot ingrijpende wijzigingen op het gebied van landbouw en volksgezondheid.

De contacten met de Raad van de Europese Unie en de lidstaten verliepen moeizamer. Bij ontbreken van sterke drukmiddelen tegenover deze actoren moest het Europees Parlement lijdzaam toezien hoe er niet altijd gehoor werd gegeven aan verzoeken om te getuigen of om documenten te overleggen en hoe de aanbevelingen van de enquêtecommissies regelmatig werden genegeerd.

De drie enquêtes lieten zien dat de organen die de meeste verantwoordelijkheid droegen voor ontstane misstanden niet vanzelfsprekend de organen waren die het meest nadrukkelijk ter verantwoording werden geroepen. Waarschijnlijk ingegeven door het streven om de enquêtes succesvol te laten zijn, richtten de tijdelijke enquêtecommissies zich namelijk vooral op de Commissie, zelfs als misstanden in hogere mate aan de Raad of aan afzonderlijke lidstaten konden worden toegeschreven.

#### *Parlementair onderzoek door tijdelijke onderzoekscommissies*

Vaker dan van het recht van enquête, maakt het Europees Parlement gebruik van de mogelijkheid om tijdelijke onderzoekscommissies (niet zijnde tijdelijke enquêtecommissies) in te stellen. Veel van de tijdelijke onderzoekscommissies verrichten parlementaire onderzoeken die – vanwege hun gelijkenis met enquêtes – het best omschreven worden als quasi-enquêtes. Tijdelijke onderzoekscommissies beschikken niet over enquêtebevoegdheden. Daar staat echter tegenover dat zij niet zijn gebonden aan de beperkte reikwijdte van de enquêtebevoegdheid, die zich slechts uitstrekt tot onderzoeken naar ‘vermeende inbreuken op het recht van de Unie of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het recht van de Unie’ die bovendien niet gelijktijdig voorwerp zijn van een gerechtelijke procedure.

De parlementaire onderzoeken verricht door tijdelijke onderzoekscommissies laten een met de tijdelijke enquêtecommissies vergelijkbaar beeld zien: meer medewerking van de Commissie dan van de Raad van de Europese Unie en de lidstaten. Daarbij moet worden aangetekend dat tijdelijke onderzoekscommissies onderzoeken hebben verricht naar vermeende misstanden die zich afspeelden op het terrein van de intergouvernementele pijlers van de Europese Unie, waarover de bevoegdheden van het Europees Parlement zich niet uitstrekken. Zouden de Raad en de lidstaten toch medewerking hebben verleend aan de parlementaire onderzoeken op die terreinen, bijvoorbeeld met betrekking tot het veronderstelde gebruik door de CIA van Europese landen voor het vervoer en illegaal vasthouden van gevangenen, dan zouden zij daarmee impliciet de competentie van het Europees Parlement op die terreinen hebben erkend.

#### *Parlementair onderzoek door vaste commissies*

Het leeuwendeel van het parlementaire werk wordt verricht door de vaste commissies van het Europees Parlement. Hoewel de meeste van deze commissies zich hoofdzakelijk concentreren op de beoordeling van wetsvoorstellen, verrichten zij ook parlementair onderzoek. De onderzoeken verricht door vaste commissies variëren van enquêteachtige onderzoeken, waarin vermeende misstanden – al dan niet naar aanleiding van binnengekomen petitie – worden onderzocht tot onderzoeken naar de implementatie van wetgeving en onderzoeken in het kader van de jaarlijkse kwijtingprocedure. Laatstgenoemde procedure wordt door het Parlement niet alleen benut om – zoals wettelijk voorgeschreven – de uitvoering van de begroting achteraf te beoordelen, maar ook om het gevoerde beleid in bredere zin onder de loep te nemen en aanbevelingen te formuleren voor toekomstig te voeren beleid. Wordt er vervolgens niets met die aanbevelingen gedaan, dan kan het Europees Parlement de goedkeuring van de begroting in het volgende jaar weigeren. Met name Europese agentschappen blijken gevoelig voor deze druk, waardoor het Europees Parlement zijn invloed over het beleid van deze agentschappen kan doen gelden.

#### *Drie typen commissies vergeleken*

Het is van de omstandigheden van het geval afhankelijk welk type commissie het meest geschikt is om een parlementair onderzoek te verrichten. De ‘zwaarste’ commissies, de enquêtecommissies, hebben de sterkste bevoegdheden en zij zijn om die reden vooral bruikbaar om grootschalige onderwerpen te onderzoeken waarbij het voorzienbaar is dat niet op vrijwillige basis medewerking aan die onderzoeken zal worden verleend. Tijdelijke onderzoekscommissies zijn vooral bruikbaar als middenweg tussen de ‘zware’ enquête en het vaak kleinschaliger onderzoek door vaste commissies. Bovendien hebben tijdelijke onderzoekscommissies een ruime reikwijdte, waardoor zij kunnen worden ingesteld als het houden van een enquête door de beperkte reikwijdte van artikel 226 VwEU niet mogelijk is. Voorts is het instellen van een tijdelijke onderzoekscommissie een praktische compromisoctie als er bij een deel van het Europees Parlement felle weerstand bestaat tegen het instellen van een enquêtecommissie.

In vergelijking met de vaste commissies hebben de twee typen tijdelijke commissies als voordeel dat zij zijn samengesteld uit leden van verschillende vaste commissies van het Europees Parlement die beschikken over specifieke kennis met betrekking tot het voorwerp van onderzoek. Het instellen van een tijdelijke commissie voorkomt bovendien gesteggel over de vraag welke vaste commissie het meest geschikt is om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Daar komt bij dat tijdelijke commissies de vaste

commissies ontlasten, die vaak toch al zijn overladen met werk en dus geen tijd hebben voor diepgaande onderzoeken. De instelling van een tijdelijke commissie garandeert, ten slotte, dat een onderwerp niet alleen hoog op de agenda van een parlementaire commissie, maar ook hoog op de plenaire agenda en op agenda's buiten het Europees Parlement komt te staan.

Ondanks deze voordelen van tijdelijke commissies zijn vaste commissies onmisbaar voor de onderzoeksfunctie van het Europees Parlement. Allereerst omdat vaste commissies onderzoeken kunnen verrichten die buiten de reikwijdte van het enquêterecht vallen en zij onderwerpen kunnen onderzoeken ten aanzien waarvan geen parlementaire meerderheid gevonden kan worden voor het instellen van een tijdelijke commissie. Voor tijdelijke commissies geldt bovendien dat zij ophouden te bestaan nadat zij hun eindrapport hebben afgerond. Daarin schuilt het gevaar dat vervolgens niemand zich geroepen voelt om na te gaan of er ook daadwerkelijk iets met dat eindrapport gebeurt. Vaste commissies kunnen daarentegen een constante vinger aan de pols houden, waardoor effectieve controle na een parlementair onderzoek beter gewaarborgd is. Ook specialiseren vaste commissies zich en bouwen zij een collectief geheugen op, waardoor uitvoerende organen minder eenvoudig kunnen ontsnappen aan het afleggen van verantwoording.

### *Conclusie*

Het proefschrift concludeert dat de betrekkelijk zwakke enquêtebevoegdheden, die sinds 1995 ongewijzigd zijn, versterkt zouden moeten worden. Daartoe doet het proefschrift concrete voorstellen en plaatst het die tegen de achtergrond van de voorstellen die het Europees Parlement recentelijk zelf heeft gedaan.

De kracht van de onderzoeksfunctie is echter niet alleen afhankelijk van de onderzoeksbevoegdheden die het Europees Parlement tot zijn beschikking heeft. Sterke onderzoeksbevoegdheden helpen immers weinig als parlementen niet bereid zijn ze te gebruiken. Terwijl door monistische verhoudingen de bereidheid van nationale parlementen om nationale regeringen ter verantwoording te roepen vaak ontbreekt, is dat in mindere mate het geval bij het Europees Parlement, dat zich overwegend dualistisch verhoudt tot uitvoerende organen. Bovendien garanderen sterke onderzoeksbevoegdheden niet dat de uitvoerende organen die ter verantwoording worden geroepen ook daadwerkelijk medewerking verlenen aan parlementaire onderzoeken. De enkele bevoegdheid om een getuige te dagvaarden en onder ede te horen verzekert immers nog niet dat die getuige alle voor het parlement relevante informatie zal prijsgeven. Evenmin is met een sterke bevoegdheid om documenten op te vragen veiliggesteld dat elk relevant document de parlementaire onderzoekscommissie ook daadwerkelijk bereikt. Om uitvoerende organen ertoe te bewegen verantwoording af te leggen over hun handelen of nalaten is er dus meer nodig dan alleen sterke onderzoeksbevoegdheden.

Allereerst moet het Europees Parlement een serieus tegenwicht kunnen bieden aan de uitvoerende organen die het ter verantwoording roept. Dat veronderstelt niet alleen dat het Europees Parlement tegenover de doorgaans beter geïnformeerde uitvoerende organen moet beschikken over voldoende dossierkennis, maar ook dat parlementaire onderzoeken niet worden gefrustreerd door politieke tegenstellingen binnen het Parlement. Dit proefschrift laat zien dat de onderzoeken van het Europees Parlement zelden worden gegijzeld door interne politieke conflicten en dat onderzoekscommissies door middel van zorgvuldig onderzoek doorgaans tot een gedegen en breed gedragen eindrapport komen. Het belang hiervan mag niet worden onderschat, omdat een ongeloofwaardig en niet breed gedragen eindrapport eenvoudig kan worden genegeerd door uitvoerende organen.

Voorts kan het gebrek aan sterke onderzoeksbevoegdheden worden gecompenseerd door op handige wijze gebruik te maken van andere parlementaire bevoegdheden. Dit proefschrift toont voorbeelden waarin de dreiging met een wantrouwensvotum en de dreiging met budgettaire consequenties effectieve drukmiddelen bleken om de Europese Commissie, respectievelijk Europese agentschappen, ter verantwoording te roepen.

Het Europees Parlement kan uitvoerende organen bovendien ertoe bewegen om verantwoording af te leggen door ruchtbaarheid te geven aan zijn onderzoeken. Op die manier worden uitvoerende organen door een breder publiek dan alleen door de leden van het Europees Parlement ter verantwoording geroepen. Naarmate een parlementair onderzoek meer in de schijnwerpers staat, is het voor uitvoerende organen lastiger om te ontsnappen aan het afleggen van verantwoording. Bovendien zullen journalisten, wetenschappers, NGO's, klokkenluiders en andere personen en organisaties met relevante informatie eenvoudiger hun weg naar het Europees Parlement weten te vinden als zij op de hoogte zijn van een lopend parlementair onderzoek. Door het ontbreken van een Europese 'public sphere' valt het echter niet mee om parlementaire onderzoeken breed onder de aandacht te brengen. Waar op nationaal niveau parlementaire enquêtes vaak voorpaginanieuws zijn, is het enkele bestaan van een enquêtecommissie van het Europees Parlement in de regel vrijwel onbekend buiten Brussel en Straatsburg.

Voor effectieve verantwoording is het voorts essentieel dat het Europees Parlement nauwkeurig toeziet op het gevolg dat uitvoerende organen geven aan de conclusies en aanbevelingen van een parlementair onderzoek. Juist nadat het eindrapport is uitgebracht moet het Europees Parlement er intensief op toezien dat gedane beloften daadwerkelijk gestand worden gedaan en geconstateerde fouten worden hersteld.

Hoewel dit proefschrift verschillende voorbeelden laat zien waarin de Commissie en Europese agentschappen door het Europees Parlement tot het afleggen van verantwoording worden bewogen, blijkt het lastiger om de Raad van de Europese Unie en nationale regeringen ter verantwoording te roepen. De Europese Raad is nog niet onderwerp geweest van parlementair onderzoek, en dus ook niet van dit proefschrift. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat het ook lastig zal zijn voor het Europees Parlement om deze instelling ter verantwoording te roepen. Dit proefschrift concludeert dat er een verband bestaat tussen, enerzijds, de mate waarin uitvoerende organen afhankelijk zijn van een goede verstandhouding met het Europees Parlement en, anderzijds, hun bereidwilligheid om verantwoording af te leggen aan het Europees Parlement. De Commissie en de Europese agentschappen zijn in hun dagelijkse functioneren veelal afhankelijk van het Europees Parlement en zij kunnen het zich dus nauwelijks permitteren om medewerking aan parlementaire onderzoeken te weigeren en om eindrapporten van onderzoekscommissies te negeren. Voor de Raad van de Europese Unie, voor nationale regeringen en voor de Europese Raad ligt dit anders. Zij hebben doorgaans niet veel van het Europees Parlement te duchten en kunnen daarom eenvoudiger ontsnappen aan het afleggen van verantwoording. Het resulterende gevaar van verantwoordingstekorten kan deels op nationaal niveau worden ondervangen door de nationale parlementen, die 'hun' nationale regeringen en hun vertegenwoordigers in de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad ter verantwoording roepen. Echter, geen enkel nationaal parlement is in staat om de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad als geheel ter verantwoording te roepen. Hier is aldus de schone taak weggelegd voor het Europees Parlement om verantwoordingstekorten te verkleinen en te voorkomen door zowel de interinstitutionele contacten met de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie, als de contacten met nationale parlementen te intensiveren.