W. H. Maas

AANTEKENING

betreffende enkele alternatieven voor een

POLITIEKE GEMEENSCHAP

Het is van grote betekenis onmiddellijk vooróp te stellen het duidelijke verschil tussen de structuur van het E.D.G.- verdrag en het CECA-verdrag.

1. Het Commissariaat van de E.D.G. is minder zelfstandig dan de Hoge Autoriteit van de CECA. Dit komt tot uitdrukking in de mogelijkheid van het geven van richtlijnen van de Raad van Ministers aan het Commissariaat, hetgeen niet bestaat bij de CECA, in de dominerende positie van de NAVO, in de veel sterkere inmenging van de Raad van Ministers bij de E.D.G. etc.

2. Het Hof bij het E.D.G. beschikt over bevoegdheden op een ruimer terrein dan bij de CECA (met betrekking tot de schade, door het militaire apparaat veroorzaakt, militair straf- en tuchtrecht.)

3. Raad van Ministers bij de E.D.G. treedt meer op dan bij de CECA, terwijl de Raad bij de E.D.G. ook in veel meer gevallen besluit met unanimiteit.

4. De bevoegdheden van de Assemblée zijn veel ruimer gesteld bij het E.D.G. dan bij de Assemblée van de CECA, te weten:
Beide Assemblées hebben de bevoegdheid:
1. vragen te stellen
2. enquêtes te houden
3. de Exécutive collectief te ontslaan naar aanleiding van het jaarrapport.

De E.D.G. kent bovendien het recht van de Assemblée:
4. de Exécutive collectief te ontslaan, indien een motie van wantrouwen met 2/3 meerderheid wordt aanvaard. (art.36, juncto art. 34 en 46).
5. een beperkt budgetrecht (art.87) nl. de begroting amenderen dan wel met 2/3 te verwerpen, met een beroepsprocedure op de Raad van Ministers.
6. de opdracht binnen het kader van art. 38. van de E.D.G. (kan gevoeglijk buiten beschouwing blijven)

Hetgeen ontbreekt in beide Assemblées is een stuk legislatieve bevoegdheid.

De vraag dient thans te worden beantwoord, langs welke weg het vraagstuk ener politieke gemeenschap het meest doelmatig kan worden aangepakt. Het komt mij voor dat daartoe een indeling moet worden gemaakt van verschillende gevallen welke zijn te onderscheiden.

Wanneer men nu de verschillende mogelijkheden in enkele hoofdrubriceringen onderbrengt, dient men zich telkenmale goed voor ogen te stellen, dat het bij het creëren van een politieke gemeenschap er in wezen omgaat de grote bevoegdheden van het Commissariaat van de E.D.G. - de Exécutieve dus - meer politiek onder controle te krijgen. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, bezit de Assemblée van de E.D.G. reeds verschillende bevoegdheden, welke een begin zijn van parlementaire verantwoordelijkheid. Op zichzelf is het niet alleen het min of meer ruim gestelde zelfstandige optreden van de Exécutieve, die critiek ontmoet in

© Collectie Griffiths (Universiteit Leiden) inv.nr. None
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/G01171

politieke kringen, maar het is speciaal het samenspel tussen de Raad van Ministers met de Exécutieve. Dit samenspel houdt wel een groot aantal beperkingen in van de zelfstandigheid van de Exécutieve, maar op een wijze, die aan het politieke ingrijpen, aan de politieke verantwoordelijkheid ontsnapt. Het zijn de nationale Ministers, die in zéér vele gevallen dwingend zijn ingeschakeld en op de meest belangrijke punten zelfs met unanimiteit moeten beslissen. Daartegen rijzen uit constitutioneel-politieke overwegingen bezwaren.

Het gesprek in de Eerste Subcommissie zal zich primair gaan bezighouden met de "gewenste" verschuivingen t.a.v. de Exécutieve, de Raad van Ministers en de Assemblée. Daarbij zal van den beginne af aan onder ogen moeten worden gezien, of het reëel en doelmatig is zich daartoe te beperken.

Ten overvloede zij hier herhaald, dat de onderlinge verhouding van de drie organen bij het CECA-verdrag verschillend is geregeld en dat daar de politieke bezwaren, welke t.a.v. de E.D.G. gelden, minder zwaar wegen, terwijl de inschakeling van de Raad van Ministers bij de CECA in veel geringere mate geschiedt. Dit resulteert derhalve in een sterkere positie van de Exécutieve, dus van de Hoge Autoriteit.

Men zou de volgende alternatieven kunnen aangeven. Hierbij is bepaald niet aan een prioriteit van behandeling gedacht.

I. Als eerste mogelijkheid zou de Politieke Gemeenschap het terrein met de bevoegdheden kunnen omvatten, zoals neergelegd in het E.D.G.-Verdrag. Materieel wijzigt zich dan niets in het hier gestelde geval. Alleen kan hierbij wel aan de orde komen de wijze van verkiezing en de samenstelling van de Assemblée. Bij deze eerste suppositie blijven dus de bevoegdheden van de verschillende organen, zoals tot uitdrukking gebracht in het E.D.G.-Verdrag ongewijzigd.

II. Gelijk aan geval I, maar uitgebreid met de C.E.C.A. Dit betekent wel een wijziging van het C.E.C.A.-Verdrag, die substantiele betekenis heeft.

III. Als derde mogelijkheid kan men denken aan een Politieke Gemeenschap, hetzij op het terrein van geval I, hetzij op het terrein van geval II, met zekere legislatieve bevoegdheden voor de Assemblée zonder nochtans de bevoegdheden aan te tasten van de Raad van Ministers als voorzien in de verdragen. In feite betekent dit een verzwakking van de legislatieve bevoegdheid van het Commissariaat resp. van de Hoge Autoriteit. Het opvallende van de Verdragen is nl. dat de wetgevende bevoegdheid ligt in handen van de executieve, daarbij terzijde gestaan en gecontroleerd door de Raad van Ministers. In vele gevallen stelt dan de Raad van Ministers de tekst vast! Technisch-juridisch kan zeker een bepaalde vorm van samenwerking tussen Exécutieve en Assemblée worden uitgewerkt, hetzij zich uitende in het doorzenden van wetsontwerpen van de Exécutieve naar de Assemblée, hetzij zich uitende in een recht van initiatief van de Assemblée.

Kenmerk van alternatief III is de gesloten gemeenschap (alleen E.D.G. met eventueel C.E.C.A.), zonder de materiele inhoud van het E.D.G.-Verdrag substantieel te wijzigen. Natuurlijk kan ook hier aan de orde komen het punt van een Europees gekozen Assemblée en de samenstelling van dit orgaan.

IV. De vierde mogelijkheid is een verdergaande variant op geval III, waarbij wel bepaalde in het E.D.G.-Verdrag voorziene garanties worden aangetast. Dit kan op twee wijzen plaatsvinden:

A. Men wijzigt de voorziene gekwalificeerde meerderheid óf de unanimiteit van de Raad van Ministers als aangegeven in het verdrag, mits daarvoor een andere garantie en controle in de plaats komt. Dit kan slechts inhouden een verwijzing, in met name genoemde gevallen, naar de Assemblée die dan b.v. alleen met een gekwalificeerde meerderheid kan besluiten.

B. Men wijzigt de voorziene gekwalificeerde meerderheid of de unanimiteit van de Raad van Ministers als voorzien in het Verdrag niet, maar opent de mogelijkheid, dat de Assemblée op bepaalde besluiten - of het niet tot stand komen van besluiten - kan terugkomen.

Het is duidelijk, dat dit met vergaande wijzigingen van het Verdrag van de E.D.G. gepaard gaat en dat het bij dit alternatief voor het eerst zin heeft te spreken over een tweedekamerstelsel. Zodra men immers de voorziene unanimiteit van de Raad van Ministers aantast, behoeft men als tegenwicht niet alleen de Assemblée in te schakelen, maar is zeker ook denkbaar de inschakeling op nader uit te werken wijze van twee Kamers.

V. Alternatief IV is alleen aanvaardbaar, indien bij het inpassen van de defensie en van kolen en staal in een Politieke Gemeenschap direct de verbinding wordt gelegd met het veel bredere terrein ener integratie als voorzien in de Resolutie van Luxemburg. Dit ware dan als volgt te stellen. Allereerst wordt op zéér bescheiden wijze met een politieke gemeenschap voor defensie en kolen/staal begonnen. Het is immers duidelijk, dat alternatief IV allerlei schakeringen kan vertonen, waarbij de verschillende accenten anders kunnen worden gelegd. Alternatief V bedoelt nu aan te geven het stellen van alternatief IV als uitgangspunt, uitgewerkt op een conservatieve basis, met dien verstande, dat iedere verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenschappelijke organen van de Politieke Gemeenschap, waarbij in het bijzonder ware te denken aan de Assemblée, gepaard gaat met een gelijktijdige uitbreiding op andere terreinen (buitenlandse politiek, -economisch, -monetair, -fiscaal terrein etc.) In wezen is alternatief V nog het gesloten stelsel (E.D.G. en CECA), maar een verbreding van het terrein is niettemin direct aangegeven bij een verdere uitbouw van de structuur van de Politieke Gemeenschap.

VI. Van den beginne af aan, dus direct bij het aangaan van een Politieke Gemeenschap, wordt de integratie op een breed veld conditioneel gesteld. Men kan allereerst een opzet uitwerken van een politieke gemeenschap op een bepaald terrein, b.v. Defensie en Kolen en Staal, met dien verstande echter, dat de toetreding tot een dergelijke politieke gemeenschap afhankelijk ware te stellen van een verdere integratie op ander gebied b.v. voor de landbouw, transport, energie. Maar er is meer. In het bijzonder ware dit toetreden afhankelijk te stellen van monetaire, fiscale en financiele wetgevende voorzieningen voor de aangesloten landen op supra-nationale grondslag. Dus het creëren van Europese organen - al of niet binnen het kader van de Politieke Gemeenschap - welke op de betrokken gebieden als hierboven slechts illustratief genoemd, het beleid kunnen voeren voor de Gemeenschap als zodanig.

Uiteraard behoeft hier geenszins te worden gedacht aan een directe realisatie. Dit is geheel niet de bedoeling en zou een miskenning zijn van de practische mogelijkheden. Hiermede kunnen vele jaren

gemoeid zijn. Waar het omgaat is, dat het "plan of action" deel uitmaakt van het verdrag, waarbij een Politieke Gemeenschap wordt gesloten.

Als een van de krachtigste middelen om de integratie op economisch gebied te bevorderen kan worden gezien een douane-unie. Een douane-unie betekent het opheffen van invoerrechten in het onderlinge verkeer tussen de deelnemende landen, alsmede het voor een groot gedeelte afschaffen van andere restrictieve praktijken. Het is duidelijk, dat een dergelijke overeenkomst een belangrijke stap betekent op de weg naar de gemeenschappelijke markt. Het heeft het voordeel, dat niet op schier ieder gebied alles ineens wordt aangepakt en besproken. Dit zou naar alle waarschijnlijkheid tot niets leiden en zal in ieder geval zéér grote vertraging met zich medebrengen. Begint men met een douane-unie, dan is dit een duidelijke stap, die overigens het verdere overleg op ander gebied niet behoeft uit te sluiten. Met name dienen op het terrein van de landbouw, van het transport, en de energie de besprekingen met spoed te worden voortgezet.

P.A. Blaisse

6 November 1952.