

EUROPESE GEMEENSCHAP

In het denkbeeld ener politieke Europese Gemeenschap zou een herleving kunnen worden gezien van het vroegere constitutionalisme met een gewijzigde en meer beperkte doelstelling. Het huidig streven naar politieke integratie is niet meer rechtstreeks gericht op het constitueren van een federatieve staat, doch op het scheppen van een organisatie, welke het mogelijk moet maken een gemeenschappelijke politiek te voeren, gericht op de ontwikkeling van een Europese solidariteit in de bescherming en behartiging van de vitale belangen der betrokken volkeren.

Het denkbeeld is voor het eerst genoemd in de verklaring, welke de regeringen van de V.S.A., het V.K. en Frankrijk op 14 September 1951 te Washington hebben afgelegd ten gunste van het plan tot instelling van een Europese Defensie Gemeenschap, in welk verband ook werd gesproken over de wenselijkheid van de vorming van een Europese Gemeenschap. Op initiatief van de heer Schuman werd in de herfst van dat jaar het denkbeeld ter sprake gebracht in de assemblée van de Raad van Europa, welke op 10 December 1951 een resolutie aannam, waarbij werd aangedrongen op instelling van een politiek gezagsorgaan, dat zou zijn onderworpen aan de democratische controle van een parlementaire vergadering en waarvan de bevoegdheid beperkt zou zijn tot het terrein van de defensie en van het buitenlands beleid, op welke terreinen gemeenschappelijke uitoefening van de souvereiniteit noodzakelijk zou zijn geworden door de organisatie van een Europees leger en het gebruik daarvan in Atlantisch kader.

In de ordre du jour van 11 Februari 1952 heeft vervolgens de Assemblée Nationale van Frankrijk de instelling noodzakelijk genoemd van een "politieke autoriteit" met reële bevoegdheden, beperkt tot het terrein

van de E.D.G. De instelling van een dergelijke "politieke autoriteit" werd eveneens aanbevolen in de resolutie No.12, welke de assemblée van de Raad van Europa op 30 Mei 1952 heeft aangenomen naar aanleiding van een discussie over het E.D.G.-Verdrag. Aan de gedachte van een "politieke autoriteit" lag de bedoeling ten grondslag om de structuur der E.D.G. te perfectioneren, in het bijzonder door aanvulling van een tweetal lacunes, n.l. het ontbreken van een regeling van de bevoegdheid tot beschikking over de geïntegreerde strijdkrachten, zomede het ontbreken van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, waarvan het gebruik dier strijdkrachten afhankelijk is.

De wens tot verbetering van de E.D.G.-organisatie op een ander punt, n.l. de versterking van de democratische contrôle, had inmiddels geleid tot het op initiatief der Italiaanse regering ontworpen artikel 38 van het E.D.G.-verdrag, waarbij aan de assemblée der E.D.G. de taak werd opgedragen om een nieuwe parlementaire organisatie te ontwerpen, welke een der elementen zou kunnen vormen van de uiteindelijke federale of confederale structuur.

In de resolutie No.14, welke op 30 Mei 1952 door de Straatsburgse assemblée werd aangenomen, werd formeel aansluiting gezocht bij artikel 38 van het E.D.G.-Verdrag, doch in wezen werd aan dit artikel een andere strekking gegeven door verlegging van het accent naar de betekenis, welke het nieuwe parlement voor de ontwikkeling van de uiteindelijke politieke structuur zou hebben. Ter versnelling van de politieke integratie van Europa werd in deze resolutie aanbevolen om de aan de E.D.G.-assemblee toegedachte taak reeds aanstonds te doen uitvoeren door een speciale assemblée. De taak van deze speciale assemblée zou echter niet alleen bestaan in het ontwerpen van een nieuw parlementair orgaan, doch van een verdrag tot instelling ener Europese Politieke Gemeenschap. Op deze wijze werd aan het denkbeeld van een

Europese Politieke Gemeenschap, hetwelk voordien in nauw verband werd gebracht met de E.D.G., ruimere betekenis gegeven.

In de Luxemburgse resolutie van 10 September 1952, waarbij aan laatstgenoemde resolutie van de Straatsburgse Assemblée uitvoering werd gegeven, is deze ruimere betekenis geaccentueerd door een verwijzing naar de in de préambule van het Schuman-verdrag voorkomende beginselverklaring, dat de ontwikkeling van de politieke organisatie gebonden is aan de vestiging van gemeenschappelijke grondslagen voor de economische ontwikkeling en aan een samensmelting van de essentiële belangen der deelnemende staten.

x x

x

De verwezenlijking van de doelstellingen van het streven naar een Europese Politieke Gemeenschap zal ten dele, met name wat betreft de versterking van de democratische contrôle, dienen te worden gezocht in de institutionele organisatie. Het wil echter voorkomen, dat voor de te nemen beslissing omtrent de instelling van een dergelijke Gemeenschap, overwegend belang moet worden gehecht aan de taak en bevoegdheden; welke aan de Gemeenschap zijn toe te kennen.

In dit opzicht is in het eind-ontwerp van de Assemblée ad hoc een gunstig verschil te constateren met het eerste ontwerp van de constitutionele commissie, waarin de oplossing van het vraagstuk vrijwel uitsluitend werd gezocht in de constructie van een nieuw gezagsapparaat ter vervanging van de organisatie der E.D.G. en K.S.G.

Het eind-ontwerp bevat in artikel 2 een omschrijving van de "mission et buts généraux" der Gemeenschap, waarmede tevens de terreinen zijn aangegeven, waarop de werkzaamheden der Gemeenschap zijn gelegen.

De bepalingen betreffende de attributies, welke de Gemeenschap in concreto zou verkrijgen, zijn vervat in Titel III van het ontwerp-verdrag.

De mogelijkheid tot uitbreiding van de werkingssfeer der Gemeenschap op de in artikel 2 aangegeven terreinen, ligt besloten in de regeling van de herziening van het statuut (artt. 110 e.v.)

Mede in verband met de voorgeschiedenis is het begrijpelijk, dat de Assemblée ad hoc de attributies van de Gemeenschap in de eerste plaats heeft gezocht op het competentieveld van de E.D.G. en de K.S.G. De ontworpen regeling kan als volgt worden geschetst.

De E.D.G. en K.S.G. zullen worden opgenomen in de Europese Gemeenschap, welke de attributies der doelgemeenschappen zal uitoefenen (artt. 5 en 56) Gedurende een overgangsperiode van twee jaar, waarbinnen de incorporatie der doelgemeenschappen geleidelijk zal plaatsvinden, zullen de Hoge Autoriteit en het Hoge Commissariaat hun functies uitoefenen onder de contrôle en de verantwoordelijkheid van de Executieve Raad der E.G. (artt. 59 en 61) Nadat de incorporatie zal zijn voltooid zal de Executieve Raad de plaats innemen van het Commissariaat. De Hoge Autoriteit zal blijven bestaan als een collegiaal administratief orgaan, waarvan de leden worden benoemd op voordracht der regeringen, en zal zijn functies uitoefenen onder de leiding (direction) en contrôle van de Executieve Raad (art. 63) Het Parlement van de Assemblée en de Raad van Nationale Ministers der E.G. zullen reeds dadelijk na hun instelling in de plaats treden van de overeenkomstige instellingen der doelgemeenschappen (art. 60)

Reeds in het memorandum van de Nederlandse Regering van 11 December 1952 werd ernstig in twijfel getrokken of de incorporatie der doelgemeenschappen wel voordelen zou kunnen opleveren, welke zouden kunnen opwegen tegen de vele nadelen, welke daarvan met zekerheid zijn te verwachten. Deze nadelen zijn van verschillende aard.

Vooreerst zijn de praktische bedenkingen, welke in het algemeen bestaan tegen reorganisatie van nauwelijks in werking getreden instellingen, wel bijzonder klemmend ten aanzien van de eerste supranationale Gemeenschappen. Het in gang zetten van de organisatie en het bereiken van een efficiënte werkwijze brengt bij deze eerste experimenten op supranationaal gebied reeds zijn eigenaardige moeilijkheden mede. Overwegingen van die strekking hebben onder meer geleid tot de bepaling in het K.S.G.-Verdrag, dat dit Verdrag de eerste vijf jaar niet mag worden gewijzigd. Wat betreft de E.D.G. is het niet wel denkbaar dat deze instelling gedurende de reorganisatie-periode een serieuze aanvang met haar werkzaamheden zal kunnen maken, hetgeen weder nieuw uitstel van de inwerkingtreding van deze instelling zou betekenen.

Niet minder groot zullen de politieke moeilijkheden zijn, waarop de incorporatie zal stuiten. De inlijving zal onvermijdelijk wijziging te weeg brengen in het na moeizame onderhandelingen tot stand gekomen systeem van "checks and balances", hetwelk in de instellingsverdragen der doelgemeenschappen is vastgelegd. Elke overdracht van bevoegdheden van de organen der doelgemeenschappen aan die van de Europese Gemeenschap zal, in verband met het verschil, dat tussen de organisaties van deze gemeenschappen bestaat ten aanzien van de samenstelling der organen en de verdeling van de bevoegdheden, een wijziging van meer of minder belang in dat systeem ten gevolge hebben.

- Reeds

Reeds gedurende de overgangperiode zal een zodanige wijziging plaatsvinden in verband met het feit dat de executieve raad de hem opgedragen contrôle niet zal kunnen uitoefenen en de verantwoordelijkheid dragen, indien hij niet de bevoegdheid heeft tot het geven van directieven voor het door de executieve organen der doelgemeenschappen te voeren beleid. Op dit punt ontbreekt in het ontwerp der assemblée ad hoc een duidelijke omschrijving van de bevoegdheden van de Executieve Raad.

Na afloop van de overgangperiode zal in het bijzonder de nieuwe executieve organisatie een grondige wijziging in het systeem van "checks and balances" betekenen.

In de eerste plaats zal de invloed der regeringen verminderen, omdat de Executieve Raad enerzijds meer afhankelijk zal zijn van het parlement dan de executieve organen der doelgemeenschappen, anderzijds minder afhankelijk van de Raad van Nationale Ministers.

In de tweede plaats zal voor de deelnemende staten de waarborg verloren gaan, welke is gelegen in de samenstelling van de executieve organen der doelgemeenschappen. Bij de opstelling van de E.D.G.- en K.S.G.-Verdragen is bijzonder gewicht gehecht aan de bepaling, dat het Executieve Orgaan wordt gevormd door een college, waarin iedere nationaliteit is vertegenwoordigd, terwijl aan de regeringen invloed op de benoeming van de leden werd voorbehouden. Deze regeling werd nodig geacht naast de voorschriften, welke beoogden te verzekeren, dat de leden van de executieve organen zich uitsluitend door het gemeenschappelijk belang zouden laten leiden. De realiteit gebood ermede rekening te houden, dat onder de gegeven omstandigheden, waarin nog slechts een eerste begin is gemaakt met de versmelting van de essentiële belangen der deelnemende staten, de nationaliteit nog van grote invloed is op de belangstelling en het begrip voor de specifieke belangen der betrokken landen. De tot dusver in de Hoge Autoriteit opgedane ervaringen hebben aangetoond, dat deze veronder-

stelling gegrond is en dat aan het voorschrift, dat de regeringen zich van het uitoefenen van invloed op de leden van het college dienen te onthouden, slechts beperkte waarde kan worden toegekend.

In de conceptie van de Assemblée ad hoc zal vorenbedoelde waarborg verloren gaan, aangezien de leden van de Executieve Raad worden benoemd door de president, die zelf wordt gekozen door de Senaat. Een waarborg dat de nationaliteiten van alle deelnemende landen in de Raad zullen zijn vertegenwoordigd ontbreekt (art.28) Zelfs indien evenbedoeld verdragsartikel aldus zou worden gewijzigd, dat de samenstelling van de Executieve Raad op dezelfde wijze zou plaatsvinden als van de Hoge Autoriteit en het Hoge Commissariaat, zou aan het bezwaar niet zijn tegemoetgekomen. Anders dan de executieve organen der doelgemeenschappen zou immers de werkzaamheid van de Executieve Raad niet tot één bepaald terrein beperkt zijn, doch het gehele competentieveld der Europese Gemeenschap omvatten. Practische noodzaak zal moeten leiden tot een taakverdeling, min of meer in de trant als gebruikelijk is bij een echt ministerieel Kabinet. Aldus zou toch de waarborg, gelegen in het collegiaal karakter van het Executieve Orgaan, worden aangetast.

De Assemblée ad hoc heeft getracht evengenoemde bezwaren althans voor de K.S.G. zoveel mogelijk te ondervangen door de bepaling, dat de Hoge Autoriteit in dezelfde soort van samenstelling als administratief orgaan zijn functies zal blijven uitoefenen. Aangezien echter de essentiële functie van de Hoge Autoriteit is gelegen in het voeren van beleid, zal deze bepaling, waarbij het college wordt gedenatureerd tot een ondergeschikt administratief orgaan, niet aan het doel kunnen beantwoorden. Ook de beleidvoering over de K.S.G. zou waarschijnlijk in handen worden gelegd van één of enkele leden van het executief orgaan.

Voor zover de methode van inpassing der doelgemeenschappen niet in het ontworpen verdrag zelf is vastgelegd, zal volgens art.65 de Executieve Raad terzake de nodige regelingen treffen. Ingeval wijzigingen van de K.S.G. en E.D.G.-Verdragen nodig zouden zijn, zouden deze wijzigingen tot stand worden gebracht op dezelfde wijze als voor herzieningen van het statuut is voorgeschreven (artt. 110 t/m 115) Uit art.112 zou zijn af te leiden, dat wijzigingsvoorstellen, welke verandering zouden brengen in het systeem van "checks and balances", de unanieme goedkeuring van de Raad van Nationale Ministers zouden behoeven, alvorens zij aan het Europese Parlement worden voorgelegd. Het vereiste van unanieme goedkeuring alleen door de Raad van Ministers, zonder bekrachtiging door de nationale parlementen, zal als minimale waarborg niet kunnen worden ontbeerd. Reeds deze beperkte eis geeft echter reden tot ernstige twijfel aan de mogelijkheid om de incorporatie - althans binnen de termijn van twee jaren - tot stand te brengen.

Met het oog op al hetgeen zich reeds om de totstandkoming van de K.S.G.- en E.D.G.-Verdragen heeft afgespeeld, is het nauwelijks aannemelijk, dat de regeringen bereid zullen worden gevonden om de voorgestelde versmelting van de doelgemeenschappen in de E.G., met alle daaraan inhaerente bezwaren, te aanvaarden. Uiteraard wil hiermede niet gezegd zijn dat het op de lange duur niet mogelijk zou zijn om de gemeenschappelijke belangenbehartiging op de terreinen der E.D.G. en K.S.G. te organiseren in het kader van de E.G., waarbij eventueel zou kunnen worden gedacht aan een regeling, als in art.88 is voorzien voor de oprichting van toekomstige gespecialiseerde autoriteiten. Te voorzien is echter, dat nog gedurende vele jaren een dergelijke verstrekkende reorganisatie geen punt van praktische politiek zal kunnen zijn.

De vraag dringt zich op, of afwijzing van het voorstel tot incorporatie der doelgemeenschappen zou betekenen, dat voorlopig ook zou moeten worden afgezien van de instelling ener Europese Gemeenschap.

Deze vraag zou bevestigend moeten worden beantwoord bij aanvaarding van de Franse conceptie, dat de competentie der E.G. zoveel mogelijk tot het reeds geïntegreerde terrein dient te worden beperkt. Uitbreiding van het competentieveld op ander terrein zou volgens deze opvatting tot zodanige moeilijkheden aanleiding geven, dat de instelling van een Europese Gemeenschap daarop zou afstuiten. Aanvankelijk heeft deze opvatting de beraadslagingen in de Constitutionele Commissie overheerst. Sedert heeft evenwel de gedachte veld gewonnen, dat de wezenlijke betekenis van een Europese Gemeenschap niet is gelegen in de consolidatie van hetgeen reeds is bereikt, doch in het bevorderen van de verdere ontwikkeling. In het eind-ontwerp van de Assemblée zijn aan de E.G. belangrijke attributies, ook buiten het competentieveld der E.D.G. en K.S.G. toegedacht.

Mede aan de hand van dit eindresultaat van de studie der Assemblée kan, zoals hieronder nader zal blijken, worden gesteld, dat ook en juist buiten het reeds geïntegreerd terrein, voor een Europese Gemeenschap een taak is weggelegd, welke de instelling van een zodanige Gemeenschap kan rechtvaardigen. Ook in de Franse conceptie werd de essentiële functie, welke een Europese Gemeenschap in de verdere ontwikkeling van de Europese solidariteit heeft te vervullen, niet ontkend.

Gesteld werd echter dat de stimulans voor de verdere

- ontwikkeling

ontwikkeling van het Europese Parlement zou uitgaan. Daartegen is echter aan te voeren dat de instelling van een E.G., noch de fusie der doelgemeenschappen nodig is voor het scheppen van een Europees Parlement, waarvan de creatie reeds in art.38 van het E.D.G.-Verdrag is voorzien. In de Franse gedachtengang zou feitelijk kunnen worden volstaan met een bepaling, dat het nieuwe Parlement der E.D.G. ook in de plaats zou treden van de Assemblée der K.S.G., waarbij dan eventueel nog enkele wijzigingen in de bepalingen betreffende de parlementaire verantwoordelijkheid der executieve organen zouden kunnen worden aangebracht.

De attributies, welke in het ontwerpstatuut der Assemblée ad hoc aan de E.G. buiten het competentieveld der doelgemeenschappen zijn toegekend, zijn te verdelen in de volgende drie categorieën:

- I Een algemeen recht van initiatief tot het doen van voorstellen aan de staten-leden ter bereiking van de algemene doelstellingen omschreven in art.2;
- II Attributies op economisch gebied;
- III Attributies op het gebied van buitenlands beleid.

In dit bestek zal alleen over sub III bedoelde attributies nader worden gesproken. De desbetreffende bepalingen beogen enerzijds de coördinatie van het buitenlands beleid der deelnemende staten te bevorderen,

- anderzijds

anderzijds de mogelijkheid te openen voor een gemeenschappelijk handelen.

Ter coördinatie van de buitenlandse politiek zullen de leden van de Raad van Nationale Ministers informaties uitwisselen en een procedure vaststellen voor permanente onderlinge consultatie (art.70) Teneinde een gemeenschappelijk standpunt te kunnen bepalen zal een procedure van consultatie tussen de staten-leden vóór internationale conferenties worden ingesteld (art.71) De Executieve Raad kan aan de Raad van Ministers voorstellen doen, terwijl het Parlement door tussenkomst van de Executieve Raad voorstellen kan doen aan de Raad van Ministers of rechtstreeks aan de regeringen der staten-leden betreffende aangelegenheden welke de belangen der Gemeenschap raken (art.70)

Ten aanzien van de mogelijkheid tot gemeenschappelijk handelen is in art.67 bepaald, dat de Gemeenschap binnen de grenzen van haar competenties verdragen of internationale overeenkomsten kan afsluiten of daartoe kan toetreden. De onderhandelingen en het sluiten van de verdragen geschiedt door de Executieve Raad (art.68) Krachtens een eenstemmige beslissing van de Raad van Ministers kan de Conseil Executif handelen in de kwaliteit van gemeenschappelijke lasthebber der staten-leden (art.69) De staten-leden kunnen geen verdragen of internationale overeenkomsten sluiten, dan wel daartoe toetreden, wanneer deze in strijd zijn met de door de Gemeenschap aanvaarde verplichtingen (art.72) De staten-leden zullen de Executieve Raad in kennis stellen met projecten, waarover wordt onderhandeld en met initiatieven, welke door hen worden genomen. Indien de Executieve Raad meent dat een dergelijk project of initiatief kan leiden tot belemmering van de toepassing van het statuut of de belangen der Gemeenschap kan aantasten, zal het geschil worden onderworpen aan een conciliatieprocedure en bij mislukking daarvan aan arbitrage (art.73) Voor zover nodig ter vervulling van haar algemene taak en binnen de grenzen van haar competenties zal de Gemeenschap het actief en passief recht van vertegenwoordiging hebben.

In het midden gelaten de vraag in hoeverre de ontworpen bepalingen nog verbetering behoeven, wil het voorkomen dat over het geheel genomen daarmede binnen de grenzen van de politieke mogelijkheden de voorwaarden worden geschapen voor de geleidelijke vorming van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Althans zal de instelling van een procedure voor regelmatig overleg over de belangrijke internationale problemen, waarnaar ook reeds in ander verband (NATO, Brusselse Verdragsorganisatie, Benelux) wordt gestreefd, een belangrijke verbetering kunnen betekenen. De wenselijkheid van een zodanige regeling werd dezer dagen geaccentueerd door de hernieuwde pogingen van Frankrijk tot oprichting van een "politieke standing group". Wanneer daarnaast de Gemeenschap nog de andere in het ontwerp aangegeven attributies verkrijgt, in het bijzonder de attributies op economisch gebied, welke nodig zijn om een hechte belangengemeenschap tot stand te brengen en aan de Gemeenschap innerlijke kracht te geven, schijnt geen reden te bestaan voor twijfel of de instelling van een Europese Gemeenschap in de haar toe te kennen taak voldoende rechtvaardiging vindt. Te minder wanneer in aanmerking wordt genomen, dat aanvankelijk de opvatting bestond, dat de attributies van een "Politieke Autoriteit" hoofdzakelijk beperkt zouden zijn tot het terrein van het buitenlandse beleid en de beschikking over de geïntegreerde strijdkrachten. Verder kan worden gesteld, dat de fusie der doelgemeenschappen voor de totstandkoming van de E.G. een ernstige hinderpaal vormt, dan dat zij daarvoor noodzakelijk zou zijn. Op welke wijze de verhouding tussen de E.D.G. en de beide doelgemeenschappen wel zou kunnen worden geregeld, zonder te vervallen in een volledige fusie, zal in een afzonderlijke aantekening worden besproken.

Voorgaande beschouwingen beperken zich tot het vraagstuk van de incorporatie der doelgemeenschappen, aangezien de oplossing daarvan nodig schijnt alvorens de verdere inhoud van het project der Assemblée ad hoc wordt behandeld. Wanneer zou blijken, dat moet worden afgezien van deze incorporatie, lijkt het niet onwaarschijnlijk, dat de oplossing van de overige problemen, in het bijzonder op institutioneel gebied, eenvoudiger zal zijn.

7 April 1953