

AANTEKENING

inzake bevoegdheden van de "Communauté Européenne" met betrekking tot aangelegenheden, geregeld in de KSG en EDG-Verdragen.

1. Het door de Assemblée ad hoc ontworpen Statuut der "Communauté Européenne" (C.E.) is onder meer geïnspireerd door de gedachte, dat de bestaande KSG- en EDG-verdragen verschillende gebreken vertonen, zowel intern (d.w.z. voornamelijk ten aanzien van de in genoemde verdragen voorziene verdeling van de bevoegdheden tussen de supranationale en internationale organen en tussen de "volksvertegenwoordiging" en de "regering"), als met betrekking tot de omvang van de bevoegdheden welke aan de KSG en EDG zijn toegekend (d.w.z. voornamelijk het ontbreken van "algemeen-politieke" bevoegdheden). Deze beide soorten "gebreken" hangen onderling samen; in de gedachtengang van de Assemblée ad hoc dienen in de KSG en de EDG een ruimere invloed te worden toegekend aan de "volksvertegenwoordiging", welke dan tevens naast de algemeen-politieke contrôle op deze doelgemeenschappen ook aan het bindend vaststellen van de algemeen-politieke gedraglijn der zes deelnemende landen moet kunnen medewerken.

2. In het systeem van de KSG en EDG-verdragen is het verband tussen de algemene politiek en de politiek der beide doelgemeenschappen in hoofdzaak geïnstitutionaliseerd in de Raad van Ministers, welke een dubbele functie heeft: enerzijds als orgaan van deze doelgemeenschappen een soort medebestuur uit te oefenen in deze gemeenschappen; anderzijds als een soort permanente politieke conferentie der zes deelnemende staten de consequenties te trekken, welke de gemeenschappelijke behartiging van de aan die doelgemeenschappen toevertrouwde belangen medebrengt voor de daarbuiten liggende terreinen. Men kan het bovenstaande ook aldus uitdrukken: als algemene taak is zowel in het KSG als in het EDG-
-verdrag

verdrag aan de Raad van Ministers toegedacht:

"harmoniser l'action du Commissariat (de la Haute Autorité) et la politique des Gouvernements des Etats membres (et celle des Gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays)" Dit harmoniseren kan niet geschieden zonder het onderling harmoniseren van de politiek der deelnemende landen. Hoewel met deze laatste taak in de beide verdragen geen concrete rechtsbevoegdheid correspondeert, en in zoverre, zo men wil, de Raad bij de uitoefening van die taak niet als orgaan van de doelgemeenschappen optreedt, is het duidelijk, dat in feite het instituut voor de vaststelling van een algemene Europese politiek bestaat en kan werken.

3. In wezen richt het ontwerp-statuuat der C.E. zich dus in de eerste plaats tegen de Raad van Ministers en heeft dit ontwerp tot strekking de beide bevoegdheden van die Raad (medebestuur en vaststelling algemene politiek) in zekere zin te doen overnemen door een Europese volksvertegenwoordiging.
4. De vraag kan gesteld worden, of en in hoeverre aan dit streven kan worden tegemoetgekomen, zonder een totale omwenteling in het systeem van KSG en EDG te bewerkstelligen. Voor wat de KSG betreft, is deze vraag uiteraard gebonden aan het algemene vraagstuk van de rol der C.E. met betrekking tot de economische integratie, een punt, dat elders zal worden behandeld. In deze aantekening zal getracht worden het EDG-aspect van het probleem in te leiden.
5. De voornaamste "leemte" in het EDG-verdrag is het ontbreken van een uitgewerkte regeling inzake de "mise en action" van de Europese defensiestrijdkrachten. Aan dit probleem zijn een groot aantal andere vraagstukken verbonden, waarvan de oplossing, zoals deze thans in het EDG-verdrag is vervat, tot critiek aanleiding heeft gegeven. Een tweede belangrijke "leemte" is de volstrekte afhankelijkheid der EDG van de jaarlijkse

bercidheid van iedere deelnemende staat om de geldmiddelen te leveren welke voor de opbouw en in standhouding van de gemeenschappelijke krijgsmacht noodzakelijk zijn. Op dit probleem zal hier niet worden ingegaan; het vindt ook in het ontwerp der Assemblée ad hoc geen reeds aanstonds in werking tredende oplossing.

6.

Ten aanzien van de "mise en action" bevat het EDG-verdrag cum annexis slechts een aantal materiële bepalingen, de zogenaamde "garanties", welke - in verschillende gradaties - de deelnemende staten, het Verenigd Koninkrijk en de andere NATO-leden verplichten elkaar wederzijds hulp en bijstand te verlenen in geval van een gewapende aanval. De toepassing van deze garanties kan een aantal uiterst gewichtige politieke beslissingen eisen. Afgezien van het geval van een duidelijke massale aanval (bijvoorbeeld in Duitsland) welke kennelijk ten doel heeft een derde wereldoorlog te ontketenen - in welk geval het optreden van de Europese strijdkrachten bij wijze van spreken "automatisch" plaatsvindt - zijn er vele omstandigheden denkbaar, waarin de situatie minder onontkoombaar een bepaalde gedragslijn eist. Men denke aan de vraag of een op zichzelf staand "incident" dan wel een werkelijke aanval aanwezig is, waarbij eventueel zelfs de vraag of enigerlei uitlokking in het spel is een rol kan spelen, de vraag of, hoe en wanneer bijstand moet worden verleend aan een aangevallen NATO- en niet-EDG-lid, en tenslotte de vraag of manu militari gereageerd dient te worden op een aanval tegen een land dat noch NATO noch EDG-lid is, doch waarvan de veiligheid essentieel is voor de Europese verdediging. Deze laatste vraag valt reeds buiten de toepassing van de "garanties".

Met de "mise en action" houden verband de toepassing van Art.120 van het EDG-verdrag (stationneren van strijdkrachten buiten de Europese gebiedsdelen der deelnemende staten), het gebruik maken

- van

van de mogelijkheid, voorzien in Art.123 van het EDG-verdrag (byzondere bevoegdheden van de Raad van Ministers, andere EDG-instellingen of organismen buiten de EDG), alsmede de afkondiging van algemene mobilisatie, welke maatregel krachtens Art.75 van het EDG-verdrag voorshands aan de individuele staten is voorbehouden. Tenslotte zou men in dit verband kunnen denken aan andere maatregelen dan de zojuist genoemde, welke - in vredestijd genomen - van directe feitelijke invloed zijn op de eventuele concrete vervulling van de bondgenootschappelijke verplichtingen tussen de zes deelnemende landen. Met dit laatste is men reeds midden in het gebied van de vorming ener Europese buitenlandse politiek.

7. Welke taak en bevoegdheden zouden in de sub 6 genoemde materies aan een Europese volksvertegenwoordiging (parlement) redelijkerwijs kunnen worden toegekend? Aan de huidige EDG-regeling liggen ten aanzien van deze materies twee beginselen ten grondslag:

(a) unanimitéit van de aan haar respectievelijke nationale parlementen verantwoordelijke regeringen der deelnemende landen in de Raad van Ministers, en (b) plaatsing van het algemeen politieke beleid binnen het kader van de NATO.

Men kan nu in de eerste plaats nagaan, of en in hoeverre met handhaving van deze beide beginselen een recht van placét of van veto aan het Europese parlement kan worden ingeruimd ten aanzien van de verschillende onder 6 genoemde maatregelen. Vervolgens kan men de vraag stellen of bij gebreke van NATO-actie, resp. bij gebreke van unanimitéit tussen de zes regeringen der deelnemende landen, het Europese parlement de impasse zou moeten kunnen doorbreken.

I. Toepassing casus foederis tussen de zes landen door "mise en action" der Europese strijdkrachten.

- Als

Als de zes regeringen het eens zijn, betekent in feite een recht van placet of veto van het Europese parlement niet veel, aangezien uiteraard steeds mogelijk moet zijn, dat in dit geval niet gewacht wordt op de toestemming van het parlement. Met dit laatste voorbehoud lijkt er evenwel geen bezwaar tegen te bestaan om dit goedkeuringsrecht van het Europese parlement te aanvaarden. Moeilijker is de vraag of het Europese parlement - bij gebreke van unanimiteit tussen de regeringen der deelnemende landen het recht moet bezitten in concreto een bindende interpretatie van de casus foederis te geven. In dit geval heeft vanzelfsprekend het voorafgaand overleg in NAVO-verband niet geleid tot een gemeenschappelijke NAVO-actie. Het wil voorkomen, dat deze situatie nauwelijks voor regeling vatbaar is; het lijkt ook psychologisch onjuist om een zo ernstig verschil van mening over de bondgenootschappelijke verplichtingen tussen de zes landen officieel als mogelijk te veronderstellen. In feite zal bij aarzeling van een of meer der zes regeringen door deze het volle gewicht worden gegeven aan het parlementaire goedkeuringsrecht waarvan zojuist sprake was.

II Bijstand aan NATO - niet EDG-lid.

Naar het voorkomt gelden hier dezelfde overwegingen als sub I.

III Bijstand aan land dat noch NATO- noch EDG-lid is.

Het lijkt ongewenst deze mogelijkheid te voorzien buiten het geval van een NAVO-actie te dezen aanzien. Voor het overige gelden de overwegingen sub I en II, met dien verstande, dat iets te zeggen is voor het absolute vereiste van voorafgaande goedkeuring van het Europese parlement.

IV Stationneren troepen buiten Europese gebieden EDG-leden.

In het geval voorzien in paragraaf 3 van Art.120 EDG-verdrag - plaatsing buiten het gebied
- waarover

Franken

waarover de NAVO-garantie zich uitstrekt - zou wellicht instemming van het Europese parlement kunnen worden vereist.

V Byzondere maatregelen ex Art.123 EDG-verdrag.

Merkwaardigerwijze is in Art.58 van het ontwerp-statuuut C.E. wel een goedkeuringsrecht van het Europese parlement voorzien met betrekking tot de byzondere maatregelen ex Art.124 EDG-verdrag, doch wordt over Art. 123 van dat verdrag gezwegen. Het lijkt niet a priori verwerpelijk om ook voor de toepassing van Art.123, §1, eerste lid, de regeling van Art.58 ontwerp-statuuut C.E. te doen gelden. De afkondiging van de noodtoestand blijft dan uitsluitend zaak van de Raad van Ministers, die terzake met eenstemmigheid beslist (behoudens de "automatische" noodtoestand, voortvloeiend uit het in effect treden van de garanties). Aangenomen, dat voor de afkondiging van de noodtoestand, evenals voor de "mise en action" van de strijdkrachten, een unaniem besluit van de Raad van Ministers noodzakelijk is, lijkt het zelfs voorstelbaar, dat de byzondere maatregelen, mits het Europese parlement instemt, door de Raad van Ministers met gequalificeerde meerderheid worden vastgesteld.

VI Mobilisatie.

Ook hier zou men kunnen denken aan de mogelijkheid, dat de Raad van Ministers met een gequalificeerde meerderheid besluit, onder voorafgaande goedkeuring van het Europese parlement, dat de Europese strijdkrachten zullen worden gemobiliseerd, vanzelfsprekend met behoud van de reeds bestaande procedure volgens welke iedere Regering - dus ook de regeringen der zes bij unanimitéit - tot mobilisatie kunnen besluiten zonder medewerking van het parlement.

VII Buitenlands beleid.

Op zichzelf zit er een kern van juistheid in de gedachte, dat én de integratie der strijdkrachten én de "automatische" bijstandsclausule een zo sterke lotsverbondenheid tussen de zes landen schept ten aanzien van het al dan niet inzetten van de Europese strijdkrachten.

strijdmacht, dat niet ieder deelnemend land geheel vrij kan blijven in het treffen van maatregelen met internationale repercussies, welke van rechtstreekse invloed kunnen zijn op de "temperatuur" van de strijd. Het is evenwel uiterst moeilijk om een scherp gedefinieerde groep van gedragingen uit het totaal van het buitenlands beleid te lichten en te "integreren". Een dergelijke operatie zou bovendien reeds aanstonds het vraagstuk opwerpen van de zelfstandige internationale positie van de C.E., en derzelve bevoegdheid om namens en in plaats van de deelnemende staten in internationale organisaties op te treden. Het wil daarentegen voorkomen, dat een regeling, als vervat in Art.70 van het ontwerp-statuuut C.E., beperkt tot aangelegenheden, die rechtstreeks de opbouw, de samenstelling, het beheer en het gebruik van de Europese strijdkrachten raken, niet a priori verwerpelijk is.

8. Het bovenstaande heeft niet de pretentie een volledige bespreking van de EDG-facetten van de bevoegdheden der C.E. te geven, noch ook een uitputtende behandeling van de voor- en nadelen van de inschakeling der C.E. in het systeem van de EDG. Getracht is slechts enige voorlopige suggesties te doen omtrent de op dit terrein bestaande mogelijkheden.

9. Naast de vraag van de positie van het Europese parlement ten aanzien van bepaalde aangelegenheden, betrekking hebbende op de EDG, dient aandacht besteed te worden aan een ander desideratum, dat bij de voorstellen van de Assemblée ad hoc een rol heeft gespeeld, te weten de coördinatie van het in de KSG en in de EDG te voeren beleid. Het wil voorkomen, dat voor dit probleem de door genoemde Assemblée voorgestelde oplossing, ~~krachtens~~ *krachtens* ~~welke~~ het parlement van de C.E. en de Conseil des Ministres Nationaux van deze Gemeenschap in de plaats zullen treden van resp. de Gemeenschappelijke Vergadering en de Raad van Ministers der beide bestaande doelgemeenschappen, een voldoende en aanvaardbare oplossing bieden, voorop-
-gesteld

gesteld uiteraard dat de samenstelling van het parlement der C.E. bevredigend geregeld wordt.

10.

Indien in de C.E. een executieve zou worden voorzien, welke enerzijds leiding zou geven aan de werkzaamheden van het Europese parlement en anderzijds - c.q. op instigatie van dit parlement - bevoegd zou zijn zich tot de Raad van Ministers te wenden met initiatieven en voorstellen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van deze Raad (in de geest van de regeling welke in art.70 van het ontwerp is voorzien met betrekking tot het buitenlands beleid), zou tenslotte ook nog kunnen worden overwogen, of deze Europese executieve een rol kan spelen bij het medebestuur, dat in de bestaande doelgemeenschappen aan de Raad van Ministers is toegedacht. Ook op deze wijze zou indirect de positie van het Europese parlement worden versterkt.

Men zou hier speciaal kunnen denken aan die medebestuur-bevoegdheden, welke krachtens de bestaande KSG- en EDG-verdragen door de Raad van Ministers bij gewone of gequalificeerde meerderheid van stemmen worden uitgeoefend. Onder deze bevoegdheden zijn er enkele, welke niet speciaal met het oog op de algemeen-politieke aspecten van de betrokken maatregelen aan de Raad van Ministers zijn gegeven, doch meer bedoeld zijn als een soort interne controle op de activiteiten van de Hoge Autoriteit, resp. het Commissariaat. Het wil voorkomen dat laatstgenoemde bevoegdheden wellicht voor overdracht aan de Europese executieve in aanmerking zouden kunnen komen.

8 April 1953