

EUROPESE GEMEENSCHAP
-ORGANEN

Met betrekking tot de structuur der Gemeenschap zal evenals ten aanzien van de toekenning van attributies, met het karakter van deze organisatie rekening dienen te worden gehouden. Ter kenschetsing van dit karakter zou kunnen worden gesteld, dat de essentiële functie van de E.G. is gelegen in het scheppen van de solidariteit, welke in de preambule van het Schuman-verdrag als voorwaarde voor de totstandkoming de Europese eenheid is genoemd. Dit betekent, dat enerzijds er rekening mede zal dienen te worden gehouden, dat de Gemeenschap begint te werken in een situatie, waarin versmelting van de essentiële belangen der betrokken staten en het daarmee verband houdende saamhorigheidsbesef nog slechts in zeer beperkte mate is tot stand gekomen, anderzijds met de actieve rol, welke de Gemeenschap in het bevorderen van de ontwikkeling dient te vervullen. Uitgaande van deze premissen, zou omtrent de structuur der Gemeenschap het volgende kunnen worden opgemerkt.

I De Europese Executieve Raad

Vooraf in de aanvang zal de taak van het Executief Orgaan in hoofdzaak zijn gelegen in het geven van leiding aan het Parlement, zomede in het ontwikkelen van het initiatief, dat van de Gemeenschap wordt verwacht.

Hieruit volgt, dat in de regeling van de instelling van het Executief Orgaan in beginsel het zwaartepunt zoveel mogelijk bij het Parlement zal dienen te liggen. Aldus wordt een goede relatie tussen executieve en Parlement bevorderd, terwijl het voor de regeringen van belang kan zijn om ten opzichte van de initiatieven der Gemeenschap onafhankelijk te staan.

In verband hiermede schijnt de in de leden 1 en 2 van art.28 vervatte regeling aanvaardbaar

Volgens deze regeling wordt de President van de Executieve Raad benoemd door de Senaat, terwijl de andere leden van de Raad worden benoemd door de President. Ernstig bezwaar bestaat echter tegen de in art.31 lid 1 voorgeschreven investituur-procedure, waaraan de moeilijkheden in het Franse regeringsstelsel voor een goed deel zijn toe te schrijven. Zodanige regeling schijnt ook niet nodig, aangezien in verband met de parlementaire verantwoordelijkheid, welke de Executieve Raad zal dragen, tegen benoeming door de President zonder nadere goedkeuring door het Parlement - in analogie met de bij verschillende regeringskabinetten gebruikelijke methode - uit democratisch oogpunt geen bedenking behoeft te bestaan.

Het beginsel, dat het zwaartepunt bij het Parlement behoort te liggen, kan echter niet consequent worden doorgevoerd. Ook hierbij zal weder rekening dienen te worden gehouden met de omstandigheden waaronder de organisatie begint te werken. Voorshands schijnt het nodig, dat de regeringen een waarborg verkrijgen, dat in de Executieve Raad iedere nationaliteit is vertegenwoordigd en de te benoemen personen voor de belangrijke en moeilijke taak zijn berekend. Tot het verkrijgen van deze waarborg zou kunnen worden bepaald, dat het in het ontwerp niet aangegeven aantal leden van de Raad wordt bepaald op zes, die ieder een verschillende nationaliteit hebben, dan wel - conform de regeling in EDG en KSG - op negen, waarvan niet meer dan twee dezelfde nationaliteit mogen bezitten. Voorts zou kunnen worden voorgeschreven, dat President en leden worden benoemd uit een voordracht van de regeringen. Teneinde de afwijking in het beginsel, dat de verantwoordelijkheid voor de benoeming bij de supra-nationale organen behoort te liggen, zoveel mogelijk te beperken, zou de voordracht een ruime keuze moeten bieden.

De regeling van de parlementaire verantwoordelijkheid, vervat in de leden 2 t/m 7 van art.31, schijnt wel acceptabel. De Executieve Raad wordt benoemd voor een bepaalde termijn (duur van het mandaat van de Eerste Kamer) en kan tussentijds tot aftreden worden gedwongen door een motie van afkeuring dan wel weigering van een motie van vertrouwen door de Eerste Kamer met een drievijfde stemmenmeerderheid, terwijl de Senaat zijn wantrouwen tot uiting brengt door verkiezing van een nieuwe

mandaat S
Volgens deze regeling wordt de President van de Executieve Raad benoemd door de Senaat, terwijl de andere leden van de Raad worden benoemd door de President. Ernstig bezwaar bestaat echter tegen de in art. 31 lid 1 voorgeschreven investituur-procedure, waaraan de moeilijkheden in het Franse regeringsstelsel voor een goed deel zijn toe te schrijven. Zodanige regeling schijnt ook niet nodig, aangezien in verband met de parlementaire verantwoordelijkheid, welke de Executieve Raad zal dragen, tegen benoeming door de President zonder nadere goedkeuring door het Parlement - in analogie met de bij verschillende regeringskabinetten gebruikelijke methode - uit democratisch oogpunt geen bedenking behoeft te bestaan.

hoe Het beginsel, dat het zwaartepunt bij het Parlement behoort te liggen, kan echter niet consequent worden doorgevoerd. Ook hierbij zal weder rekening dienen te worden gehouden met de omstandigheden waaronder de organisatie begint te werken. Voorshands schijnt het nodig, dat de regeringen een waarborg verkrijgen, dat in de Executieve Raad iedere nationaliteit is vertegenwoordigd en de te benoemen personen voor de belangrijke en moeilijke taak zijn berekend. Tot het verkrijgen van deze waarborg zou kunnen worden bepaald, dat het in het ontwerp niet aangegeven aantal leden van de Raad wordt bepaald op zes, die ieder een verschillende nationaliteit hebben, dan wel - conform de regeling in LDG en KSG - op negen, waarvan niet meer dan twee dezelfde nationaliteit mogen bezitten.

De regeling van de parlementaire verantwoordelijkheid, vervat in de leden 2 t/m 7 van art. 31, schijnt wel acceptabel. De Executieve Raad wordt benoemd voor een bepaalde termijn (duur van het mandaat van de Eerste Kamer) en kan tussentijds tot aftreden worden gedwongen door een motie van afkeuring dan wel weigering van een motie van vertrouwen door de Eerste Kamer met een drievijfde stemmenmeerderheid, terwijl de Senaat zijn wantrouwen tot uiting brengt door verkiezing van een nieuwe

President, derhalve beslist met gewone meerderheid van stemmen (art.28 lid 1) De afkeuring door de Eerste Kamer zal door de Executieve Raad kunnen worden beantwoord met de ontbinding van de Kamer.

Het schijnt in deze regeling, dat de Executieve Raad voldoende onafhankelijkheid behoudt ten opzichte van het Parlement voor het voeren van een voortvarend en bestendig beleid.

Hand De bepaling in art.32, welke verband houdt met de investituut-procedure, zal dienen te vervallen.

De omschrijving van de bevoegdheden van de Executieve Raad in art.33 geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

II Het Parlement

A. de Eerste Kamer (Chambre des Peuples)

Tegen de in art.13 van het ontwerp vervatte bepaling, dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks zal worden gekozen, bestaan, zoals bekend, bij de Nederlandse Regering bezwaren, welke voornamelijk de volgende punten betreffen.

- a. Het saamhorigheidsbesef is nog niet genoeg ontwikkeld, in verband waarmede ook nog geen reële internationale partijvorming mogelijk is;
- b. De gekozen vertegenwoordigers zullen in de praktijk optreden als vertegenwoordigers van nationale belangen, waardoor in verband met de nog sterk uiteenlopende belangen, de tegenstellingen eerder zouden worden verscherpt dan uitgewist.
- c. Het voordeel, dat bij samenstelling uit vertegenwoordigers van de parlementen zou bestaan in de daardoor bevorderde coördinatie tussen het Europese en het nationale parlement, zou verloren gaan.
- d. De kans bestaat op verkiezing van communisten.

Daartegenover is door de meerderheid der Assemblée gesteld, dat rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk zijn op grond van de volgende overwegingen.

- a. rechtstreeks gekozen Parlement zal juist het saamhorigheidsbesef doen ontwikkelen, terwijl internationale partijvorming niet mogelijk zal zijn zolang daarmee niet wordt begonnen,
- b. de stimulerende invloed van een rechtstreeks verkozen Parlement op het Europese integratiestreven zal groter zijn en in het bijzonder voor de economische integratie van belang.

~~De~~ In de argumentatie van de Assemblée ligt geen volledige weerlegging van de bezwaren der Nederlandse Regering. Ook al heeft de rechtstreekse verkiezing het door de Assemblée verwachte effect op de ontwikkeling van de Europese integratie, dan zal toch in de periode, waarin deze ontwikkeling nog niet tot bevredigende resultaten heeft geleid, de rechtstreekse verkiezing de gevreesde bezwaren opleveren. Zolang alle verwachtingen omtrent de resultaten van de E.G. nog volkomen speculatief zijn, schijnt de voorzichtigheid te gebieden dat ^{niet} tot rechtstreekse verkiezingen wordt overgegaan alvorens een voldoende ervaring zal zijn opgedaan om de consequenties daarvan beter te kunnen beoordelen.

Intussen valt niet te ontkennen, dat de redenering van de Assemblée een element van waarheid bevat en aansluit bij de essentiële betekenis, welke de E.G. voor de toekomstige ontwikkeling moet hebben. Eventueel zou een compromis kunnen worden gevonden in die zin, dat voorshands slechts een percentage (b.v. 20%) van de volksvertegenwoordiging rechtstreeks wordt gekozen. Naarmate de ontwikkeling daartoe de mogelijkheid opent, zou dit percentage kunnen worden opgevoerd totdat volledige rechtstreekse verkiezing kan plaatshebben.

Aldus zouden de bezwaren in de aanvangsperiode in belangrijke mate kunnen worden ondervangen, het voordeel van coördinatie kunnen worden behouden, terwijl aan het beginsel van de ontwikkeling recht wordt gedaan.

*Aan keizer malopij
met rechtstreeks moet
mogelijkheid het
haal.*

B. De Tweede Kamer (Senaat)

De betekenis van de instelling van een Tweede Kamer ligt in de "check" welke daardoor wordt verkregen op de besluitvorming in de Eerste Kamer. De waarborg zou moeten worden verkregen door de afwijkende wijze van samenstelling.

In het door de Assemblée ontworpen systeem zou deze waarborg tot op zekere hoogte worden geschapen, omdat de Senaat zou worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de parlementen, terwijl de Eerste Kamer rechtstreeks zal worden verkozen. Voor de kleinere landen vloeit de behoefte aan een waarborg echter evenzeer voort uit de zetelverdeling als uit de wijze van verkiezing der Eerste Kamer. In dit opzicht voldoet de proportionele zetelverdeling in het ontwerp der Assemblée niet aan deze behoefte.

Aangezien ook bij indirect verkiezingsstelsel voor de volksvertegenwoordiging de zetelverdeling wel steeds in belangrijke mate door de verhoudingen tussen de bevolkingsaantallen der betrokken landen zal worden beïnvloed, kan niet worden gezegd, dat bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging geen behoefte zou bestaan aan de check, welke een voor de kleine landen gunstige zetelverdeling in de Senaat zou kunnen opleveren. Wel zou in dat geval de behoefte aan een dergelijke waarborg minder groot zijn.

Tegen de invoering van een twee-Kamer stelsel zou alsdan het bezwaar kunnen worden geopperd, dat een zodanige zware constructie van het Parlement slecht zou passen in het kader der initiële organisatie. Ernstiger is het bezwaar, dat de instelling van een Senaat gaarne wordt aangegeven als argument ter adstructie van het streven naar eliminering van de Raad van Ministers. Daarbij wordt dan al te gemakkelijk over het hoofd gezien, dat de rol van beide instellingen geheel verschillend is. De leden van de Senaat, die niet aan een mandaat zijn gebonden en dus ook niet als regeringsvertegenwoordigers kunnen

optreden, kunnen bezwaarlijk de taak van de Raad van Ministers overnemen om de politiek van de ledenstaten met die der Gemeenschap te harmoniseren.

Bij het afwegen van de voor- en nadelen zal mede dienen te worden bedacht, dat zoal niet aanstonds dan toch op den duur instelling van een twee-Kamerstelsel zou zijn te verwachten. Het krachtig streven van de parlementariërs in die richting vindt steun in art.38 van het EDG-Verdrag. Bij het bedingen van de noodzakelijk te achten paritaire zetelverdeling van een Senaat, zonder welke daarin voor de kleinere landen geen waarborg is te vinden en de instelling een vrij zinloze doublure zou zijn, schijnt de onderhandelingspositie bij de besprekingen over de oprichting van een Europese Gemeenschap, guntiger dan ingeval de Gemeenschap reeds is opgericht en de bereidheid tot toetreding niet meer in het geding kan worden gebracht.

Uit voorgaande beschouwingen zou kunnen volgen, dat het aanbeveling verdient om te overwegen, of het niet beter zou zijn aansluiting te zoeken bij het standpunt der Belgische regering, die sterk geporteerd is voor een paritaire Senaat met het oog op de waarborg, welke daarin voor de kleinere landen is gelegen.

De ontworpen bepalingen betreffende het Hof en de rechtspleging kunnen beter afzonderlijk worden besproken.

's Gravenhage, 11 April 1953