NEDERLANDSE DELEGATIE
BIJ DE NOORD ATLANTISCHE RAAD
EN
BIJ DE INTERIMCOMMISSIE VAN DE
EUROPESE DEFENSIE GEMEENSCHAP

No. 72577260

Parijs, 8 Juli 1953
64, rue de Varenne

Dos 5/NE
72

Foto BtZ-79106

10 JUL 1953
88195

Onderwerp : Rechterlijke macht in een geïntegreerde Europese organisatie

Hierbij heb ik de eer Uwer Excellentie aan te bieden een door de Juridische Raad bij deze Missie opgestelde nota inzake de plaats van de rechterlijke macht in een geïntegreerde Europese organisatie.

In deze nota wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de rechterlijke macht zich in de EKSG en de EDG heeft ontwikkeld en de conclusie getrokken, dat het aanbeveling verdient in beginsel voor de berechting van de geschillen van volkenrechtelijke en institutionele aard een afzonderlijk rechterlijk college te voorzien, dat zich uitsluitend aan deze taak zou wijden.

Met de strekking en conclusie van deze nota, naar de inhoud waarvan ik mij kortheidshalve vervijzing moge veroorloven, kan ik instemmen. Aangetekend zij, dat voor het in de nota aanbevolen systeem ook voor de behandeling van de overige geschillen een meer bevredigende regeling kan worden getroffen dan onder de huidige opzet mogelijk is. Dit aspect wordt behandeld in een hierbij tevens aangeboden afzonderlijke aantekening van de vertegenwoordiger van het Departement van Justitie bij deze Missie, Mr. A.D.Belinfante. Mr. Belinfante besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de unificatie van civiel, administratief en strafrecht in de zes deelnemende landen en stelt hierbij de goede functionnering van een Europees hoogste rechtscollege voor de berechting van geschillen over de toepassing van dat geünificeerde recht als noodzakelijke voorwaarde.

Zoals Uwer Excellentie bekend is, worden thans door verschillende comité's en werkgroepen in de Interim Commissie de regelen ontworpen, volgens welke de in het EDG-Verdrag voorziene rechterlijke taak moet worden uitgeoefend. Indien het in de nota's aanbevolen systeem in beginsel zou worden aanvaard, zouden daaruit consequenties voortvloeien voor de wijze waarop verschillende problemen, welke in de Interim Commissie in dit verband aan de orde zijn, zouden dienen te worden behandeld.

Ik zou het derhalve op hoge prijs stellen, indien ik op niet te lange termijn het oordeel van Uwe Excellentie en Haar betrokken Ambtgenoten zou mogen vernemen omtrent de gedachte, die in bijgaande nota's is ontwikkeld.

Het Hoofd der Delegatie,

Aan Zijne Excellentie
de Minister van Buitenlandse Zaken,
te 's-GRAVENHAGE

© NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/306005

FOTO-Bt.Z.
No. 79106

N O T A

inzake de plaats en de organisatie van de rechterlijke macht in een "geïntegreerd" Europa.

1. De toekomst van de integratie van Europa is nog onzeker. Moeilijk valt te voorspellen of de E.K.S.G., geconcipieerd als eerste stap in deze richting, alleen zal blijven staan, dan wel door de E.D.G. zal worden gevolgd. Minder nog is thans te zeggen van het lot, dat de ontworpen E.G. ten deel zal vallen; ook de perspectieven van economische integratie (plan Beyen) zijn onduidelijk. Niettemin is het onderwerp der Europese integratie in de practische politiek nog voldoende actueel om een nadere studie te rechtvaardigen van de taak en de organisatie der rechterlijke macht in een dergelijk geïntegreerd Europa. Het gevaar dreigt immers, dat bij gebrek aan een vooropgezet plan telkens ad hoc oplossingen worden gevonden, welke op den duur de functie en het karakter van dit uiterst belangrijke element in de staatkundige opbouw van Europa zouden denatureren.

2. Voor een goed begrip van de problemen, die hier rijzen, lijkt het gewenst na te gaan, hoe de rechterlijke macht in de EKSG en de EDG zich heeft ontwikkeld.

Bij het ontwerpen van de EKSG heeft men in de eerste plaats het oog gericht op het scheppen van een doelgemeenschap met betrekking tot een gelimiteerd onderwerp. Stellig is steeds beseft en trouwens in de praeambule tot uitdrukking gebracht, dat hier sprake is van een eerste stap naar een verenigd Europa, doch dit neemt niet weg, dat bij het uitwerken van de bepalingen van het Verdrag men zich, overigens overeenkomstig de philosophie van dat ogenblik, welke eveneens haar sporen in de praeambule heeft achtergelaten, vooral geconcentreerd heeft op een "réalisation concrète". Men is derhalve niet teruggedeinsd voor ad hoc-oplossingen en heeft zich minder gelegen laten liggen aan de vraag of het patroon van institutionele bepalingen nu ook voor andere onderwerpen en uiteindelijk voor de alle daarvoor in aanmerking komende onderwerpen omvattende, algemene "Europese Gemeenschap" bruikbaar zou zijn. Dit geldt met name voor de aan de Europese rechterlijke macht in het EKSG-Verdrag ingeruimde plaats.

Aanvankelijk heeft men het Hof gezien als orgaan, in te stellen ter berechting van geschillen tussen de deelnemende staten onderling en tussen een deelnemende staat en de Gemeenschap, over de uitleg en toepassing van het Verdrag, een klassieke figuur in het internationale recht.

De ontwikkeling van de gedachte van rechtstreeks gezag van de organen der Gemeenschap over de burgers der deelnemende staten (een gedachte, die in de oorspronkelijke verklaring van Schumann van 9 Mei nog niet voorkwam), heeft het aspect van de rechtsbescherming van de burger tegenover de Europese overheid op de voorgrond gebracht en geleid tot de uitwerking van een systeem van administratieve rechtspraak, vooral geïnspireerd op dat van de Franse Conseil d'Etat. De uit dit systeem voortvloeiende grote bevoegdheid van de rechter tot beoordeling van het beleid der andere Europese organen werd ook door de delegaties van landen die het Franse systeem van administratieve rechtspraak niet kennen (waaronder Nederland) gesteund op een

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

geheel andere overweging. Naarmate namelijk de onderhandelingen voortschreden, werden, vaak op initiatief en vrijwel steeds met instemming van de Nederlandse delegatie, meer en meer bepalingen in het Verdrag opgenomen, welke een formulering geven van de door de Europese organen te volgen economische politiek. Deze codificatie zou uiteraard veel van haar betekenis verliezen, indien geen objectieve controle op de navolging daarvan mogelijk zou zijn. De ruime bevoegdheid van de rechter vond hier dus steun in overwegingen van nationaal belang.

Tenslotte is het Hof nog ingeschakeld bij tal van andere onderwerpen, welke of wel verband hielden met de hierboven geresumeerde "kern" van competenties, of wel van dien aard waren, dat de behoefte aan een beslissing van een onpartijdige instantie, welke dan ook, zich deed gevoelen.

Het resultaat van dit alles is geweest een tamelijk bonte mengelmoes van competenties. De diverse geschillen, die door het Hof moeten worden beslecht kunnen als volgt worden verdeeld in categorieën. (Hierbij zij aangetekend, dat met deze opsomming niet bedoeld is een in alle opzichten met de bestaande juridische terminologie overeenstemmende indeling te maken, noch ook om waterdichte schotten tussen de categorieën aan te geven).

I. volkenrechtelijke geschillen : geschillen tussen de deelnemende staten onderling, en tussen de deelnemende staten en de Gemeenschap, betrekking hebbende op de interpretatie en toepassing van het Verdrag en zijn uitvoeringsbepalingen. Deze geschillen kunnen ook voor het Hof komen in de vorm van een "administratief-rechtelijk" beroep, ingesteld bij het Hof door een deelnemende staat of een orgaan van de Gemeenschap, tegen een besluit van een ander orgaan der Gemeenschap. Deze geschillen kunnen ondermeer betrekking hebben op de vraag, of een bepaalde materie tot de competentie van de Gemeenschap behoort, dan wel volgens het Verdrag ter behandeling blijft voorbehouden aan de nationale autoriteiten van de deelnemende landen.

II. institutionele geschillen : d.w.z. geschillen met betrekking tot de institutionele bepalingen van het Verdrag. Deze geschillen kunnen ook rijzen tussen de organen der Gemeenschap onderling. Het grootste deel van de institutionele bepalingen beoogt een evenwicht vast te leggen tussen nationale en "supra-nationale" invloeden en heeft derhalve in wezen eenzelfde karakter als dat van de sub I bedoelde geschillen.

III. andere geschillen : deze verzamel-categorie omvat de geschillen, betrekking hebbende op het geünificeerde materiële recht van de Gemeenschap. Het rechtstreekse gezag van de Gemeenschap, dat dus niet ten opzichte van de deelnemende staten, doch ten opzichte van individuën (burgers van de deelnemende staten; voorts ambtenaren in de ruimste zin des woords van de Gemeenschap) wordt uitgeoefend, is gebonden aan uniform Europees recht. Dit is het recht, waaraan de onderdanen van de Gemeenschap onderworpen zijn. Voorts brengt het bestaan van de Gemeenschap mede, dat zij bij haar activiteiten gebonden is aan

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

rechtsregels, welke in vele opzichten niet kunnen zijn die van het nationale recht der deelnemende staten. Een en ander leidt tot de schepping van Europees recht, naar aard en karakter gelijk aan het nationale interne recht. De geschillen omtrent uitleg en toepassing van dit recht zijn eveneens ter beslechting aan het Europese Hof opgedragen.

Tenslotte heeft men op beperkte schaal ook bevoegdheid van het Hof willen mogelijk maken in soortgelijke geschillen als bovenbedoeld (d.w.z. tussen Gemeenschap en individuën), waarvan de berechting niet, of niet uitsluitend, geschiedt aan de hand van Europees recht. (Zoals bijvoorbeeld Art. 42 : contracten van privaatrechtelijke aard, door de Gemeenschap gesloten).

De onder deze categorie III vallende geschillen zijn van verschillende aard : administratief-rechtelijk (beroep van de burger tegen een te zijnen aanzien genomen besluit van een orgaan der Gemeenschap), strafrechtelijk (geschil over aan de burger op te leggen boete in verband met overtreding van het Verdrag of een algemeen of bijzonder besluit van het Europees orgaan), privaatrechtelijk (actie tot schadevergoeding wegens onrechtmatige daad van een "agent" van de Gemeenschap; geschil over een contract als zojuist vermeld), ambtenarenrecht (krachtens "clause compromissoire" in ambtenarenstatuut).

In al deze gevallen heeft men te maken met geschillen, die in wezen precies hetzelfde zijn als die welke in de nationale sfeer door de nationale rechters worden beslist.

3. Bij het ontwerpen van het EDG-Verdrag heeft men zich met name in de bepalingen betreffende de competentie van het Hof, bediend van het stramien der EKSG. Dit lag ook voor de hand zodra beslist was, dat het bij de EKSG voorziene Hof ook de rechterlijke macht in de EDG zou vormen. Intussen is het effect vandezelfde bepalingen op een totaal andere materie uiteraard ook een andere. Het dirigeren van een in hoofdzaak private economische activiteit is uiteraard iets anders dan het administreren van een leger.

Voor de volkenrechtelijke en institutionele bevoegdheden van het Hof, is het verschil gering. Men kan slechts constateren, dat de veel belangrijkere politieke implicaties van de toepassing van het EDG-Verdrag de geschillen van deze twee categorieën (I en II) ook een sterkere politieke inslag geeft. In de categorie III is de omvang van het aantal geschillen dat voor het Hof kan komen, enorm uitgebreid, alleen reeds door de omstandigheid, dat behalve een veel groter civiel ambtelijk apparaat, de EDG zeer vele militaire "onderdanen" krijgt, waarvan het aantal uit security-overwegingen hier niet genoemd zal worden. Het is duidelijk wat dit betekent in termen van ambtenaren-rechtspraak en geschillen over schadevergoeding voor onrechtmatige daden van "agents" van de Gemeenschap.

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

Daarbij komt dan nog de neiging tot uitbreiding van Europees recht (militair strafrecht !), terwijl nog niet te overzien is in welke omvang de EDG zal overgaan tot het opnemen van een "clause compromissoire" in haar contracten, welke aan het Hof de berechting van geschillen over deze contracten opdraagt. Mocht zich in deze richting een praktijk ontwikkelen, dan betekent ook dit, gezien de taak van de Gemeenschap met betrekking tot bewapening, uitrusting en voorziening van het Europese leger, een enorme uitbreiding van de taak der Europese rechterlijke macht.

4. De ontwerpers van het Statuut der E.G. hebben zich niet gewaagd aan een reorganisatie van hetgeen de "wilde groei" in de EKSG en de EDG op dit terrein te zien geeft. Zij hebben zich ertoe beperkt aan het bestaande Hof ook nog de berechting van alle geschillen, met het EG-Statuut en de daaraan gehaakte conventie inzake de rechten van de mens verband houdende, op te dragen. De rapporteur van de terzake bevoegde sub-commissie de la Commission Constitutionnelle merkt terzake wat laconiek op : "Nu het vraagstuk van deze eerste aanpassing (d.w.z. van het KSG-Hof aan de EDG-taken) is opgelost (!), mag men zeggen, dat de tweede aanpassing (d.w.z. aan de nieuwe taken ex EG-Statuut) eveneens verwezenlijkt zal kunnen worden".

5. Het wil voorkomen, dat de ontwikkeling, zoals deze hierboven is weergegeven, grote gevaren in zich bergt.

In het bovenstaande is reeds getracht duidelijk te maken dat hier eenzelfde orgaan belast wordt met de beslissing van twee totaal verschillende soorten van geschillen. Het verschil in aard tussen de volkenrechtelijke en institutionele geschillen enerzijds en de geschillen inzake de toepassing van het Europese recht anderzijds is zo groot, dat men gerust van twee verschillende <u>functies</u> van berechting kan spreken.

De eerste functie eist niet alleen een juridische kennis op een ander terrein dan dat, waarop de tweede functie betrekking heeft, doch bovendien een andere <u>instelling</u> van de rechter. Bij de uitoefening van de eerste functie gaat het immers in wezen vrijwel steeds om de beantwoording van de vraag, of de Gemeenschap dan wel de deelnemende staten, het supranationale dan wel het nationale element, overwegen bij zeggenschap in een concreet geval. De ontwikkeling van de jurisprudentie over deze vraag van het evenwicht tussen de Gemeenschap en de deelnemende staten is voor het Europa van de Zes iets nieuws. Er is in dit Europa geen traditie, waarop kan worden gesteund, noch ten aanzien van de praktijk van het federale of confederale beginsel, noch ook ten aanzien van een daarmede noodwendig gepaard gaand gematigd "gouvernement des juges". Terwijl de Angelsaksische landen (de Verenigde Staten voor beide punten, het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het laatste punt) beschikken over een rechter-corps, dat op deze taak sinds lang is berekend, heeft in de zes aan de Gemeenschap deelnemende landen de positie en instelling van de rechter zich traditioneel anders ontwikkeld, en wel meer speciaal in de richting van specialisatie op de <u>tweede</u> functie.

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

Wanneer men dan nog bedenkt, dat volgens het huidige, hierboven uiteengezette systeem, ver-uit het grootste aantal zaken voor het Hof betrekking zouden hebben op de tweede groep van geschillen (toepassing van het Europese recht), dan ligt de vrees voor de hand, dat bij de berechting van de geschillen behorende tot de eerste groep, de daarbij niet passende instelling zal overwegen.

Het wil voorkomen, dat dit ernstige politieke gevolgen zou hebben. De Europese rechter, die geroepen is het op bepaalde punten geunificeerde Europese recht toe te passen, zal de natuurlijke neiging hebben in dit partiële Europese recht ook de oplossing te zoeken, althans een "Europese" oplossing te zoeken, voor de vragen, die zich bij de berechting voordoen en die strikt genomen niet in het - immers partiële - Europese recht zijn geregeld. Met andere woorden, er is een natuurlijke tendenz tot auto-extensie van het Europese recht. Nu kan hier daargelaten worden, of deze tendenz per se voor de materies, waarop thans een geunificeerd Europees recht bestaat, onder alle omstandigheden gevaarlijk is. In ieder geval is het duidelijk, dat eenzelfde tendenz toegepast op de eerste groep van geschillen, te weten de volkenrechtelijke en institutionele, slechts tot verstoring van het evenwicht tussen Gemeenschap en deelnemende staten kan leiden.

Uit het bovenstaande moge tevens zijn gebleken, dat de eerste functie geen equivalent heeft in het nationale vlak, zodat men zich ook niet ter geruststelling kan beroepen op de omstandigheid, dat in vele landen de rechterlijke macht in één top-orgaan voor alle geschillen uitmondt.

6. Naar dezerzijdse mening verdient het op grond van het bovenstaande aanbeveling de twee genoemde functies in beginsel door twee verschillende organen te laten uitoefenen. Eventuele jurisdictie-geschillen tussen de beide organen zouden door het orgaan, belast met de berechting van de volkenrechtelijke en institutionele geschillen, moeten worden beslist. Laatstgenoemd orgaan zou steeds in pleno moeten beraadslagen en besluiten (derhalve niet in Kamers zijn onderverdeeld) en in eerste en laatste instantie moeten oordelen. Ten aanzien van de samenstelling van dit orgaan zou aan de oorspronkelijke regels van het EKSG-Verdrag dienen te worden vastgehouden.

Het tweede rechterlijk orgaan zou de top vormen van een rechterlijke organisatie, welke eventueel behalve de "gewone" rechters, nog voor bijzondere onderwerpen ingestelde rechtsprekende of quasi-rechtsprekende instanties zou kunnen omvatten.

Op de details van de competentie-verdeling tussen de beide top-organen zal hier niet worden ingegaan, noch ook op de daarmede verband houdende vraag door wie het eerste orgaan kan worden geadieerd. Het is mogelijk, dat bij de uitwerking van een en ander voor bepaalde uitzonderingsgevallen van de strikte onderscheiding van functies zou moeten worden afgeweken.

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

7. Tenslotte zou de vraag gesteld kunnenworden of een systeem als hier voorgesteld verenigbaar is met de bestaande teksten van EKSG- en EDG-Verdragen.

Het wil voorkomen, dat deze vraag bevestigend beantwoord kan worden, mits men pro forma de beide rechtsprekende organen als "Kamers" van één Hof aanduidt. Dit tast het voorgestelde systeem niet aan, zolang bij de benoeming ook tevens bindend wordt beslist in welke Kamer de leden zitting zullen hebben.

Parijs, 30 Juni 1953

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

FOTO-Bt.Z.
No. 79106 b.

Over de rechtspraak in een "geïntegreerd" Europa.

1. In de nota, die Mr. W. Riphagen aan dit onderwerp gewijd heeft, is uiteengezet, hoe de regeling van de rechtspraak in K.S.G. en E.D.G. zich ontwikkeld heeft. Het Europese Hof is opgezet als een betrekkelijk klein rechtsprekend orgaan, dat tot voornaamste taak heeft aan de hand van de geldende verdragen het evenwicht tussen de gemeenschappen en de deelnemende staten te waarborgen. Men heeft toen in het K.S.G.-verdrag het Hof tevens bevoegdheid gegeven om te beslissen over schade door onrechtmatige daden van de K.S.G. aan derden toegebracht (art. 40 K.S.G.-tractaat) en over alle zaken door een compromissoir beding aan zijn oordeel onderworpen, eventueel b.v. ambtenarenzaken (art. 42 van hetzelfde verdrag). De hoofdzaak was dus de rechtspraak in geschillen tussen gemeenschap en staten en tussen instellingen van de gemeenschap onderling. Onrechtmatige daden van de K.S.G. in ambtenarenzaken waren zo gering in aantal, dat hierdoor geen verstoring van de hoofdtaak van het Hof te verwachten viel.

Het E.D.G.-verdrag borduurde verder op hetzelfde stramien. Het kent aan het Hof een soortgelijke hoofdtaak toe als het K.S.G.-verdrag maar onderwerpt tevens allerlei geschillen tussen individuen en de gemeenschap aan de rechtsmacht van het Hof. Artikel 13 van het Protocole Juridicitionnel brengt schadevergoedingszaken in hoogste instantie, maar sterk gezeefd door twee lagere instanties, voor het Hof. Artikel 60 van het verdrag zelf voorziet dat in enigerlei vorm het Hof recht doet in ambtenarenzaken. Artikel 22 van het Protocole Juridictionnel geeft zelfs vóórdat het strafrecht geunificeerd is een, voorlopig beperkte, taak aan het Hof op strafrechtelijk terrein.

2. <u>De probleemstelling.</u>

Beoordeeld naar de kwaliteit der aan zijn rechtsmacht onderworpen zaken is er weinig verschil tussen het K.S.G.-verdrag en het E.D.G.-tractaat.

Maar kwantitatief is het verschil enorm groot. De K.S.G. met zijn geringe apparaat zal nauwelijks onrechtmatige daden plegen. Het aantal geschillen tussen de K.S.G. en haar weinige ambtenaren zal allicht ook zeer gering zijn. Heel anders ligt echter de zaak voor de E.D.G. Alle schaden door het gemotoriseerde leger toegebracht vallen onder de jurisdictie der Europese rechtspraak.

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

Deze zal weliswaar gedecentraliseerd worden uitgeoefend, maar de voorzitters van de sections regionales zijn tevens lid van het Hof. Samen vormen deze voorzitters de schadevergoedingskamer van het Hof (artikelen 12 en 13 Protocole Juridictionnel). Dit brengt alreeds een verdubbeling van het aantal leden van het Hof mede. Aannemende dat de ambtenarenrechtspraak door dezelfde organen in eerste aanleg en door dezelfde kamer van het Hof kan worden uitgeoefend, zal men - bij het inwerkingtreden van een gemeenschappelijke strafwetgeving - toch zeker bovendien een strafkamer van het Hof moeten instellen.

Dit betekent van volkenrechtelijk standpunt gezien een denaturéren van het oorspronkelijk voor geschillen tussen staten en gemeenschappen geprojecteerde Hof. De rechters, die voor de berechting van juist dit soort geschillen benoemd zijn, zullen op den duur in een plenaire vergadering een kleine minderheid vormen tussen het grote aantal juristen, dat speciaal benoemd is om recht te spreken in zaken van individuen op die gebieden van civiel, administratief en strafrecht, waarop een geunificeerde wetgeving bestaat. De taak van het Hof om het evenwicht te bewaren tussen deelnemende staten en gemeenschappen en tussen de verschillende supranationale organen dreigt verstikt te raken onder de in omvang enorme taak van rechtspraak in - van volkenrechtelijk standpunt gezien - kleine en ontelangrijke individuele gevalletjes.

Zo ontstaat de neiging van de volkenrechtspecialist om het Hof zo weinig mogelijk rechtsmacht op het gebied van civiel, administratief en strafrecht te geven, terwijl degenen, die zich bezig houden met de unificatie van regelingen, die vroeger alleen op het nationale vlak bestonden, een centrale Europese rechtsprekende instantie voor de geschillen gebaseerd op geunificeerd recht noodzakelijk achten. Tussen deze beide tendenties moet een evenwicht gevonden worden. Alvorens eventuele oplossingen te bespreken moge ik op de tweede tendentie nader ingaan.

3. Noodzaak van een hoogste rechtsprekende instantie.

De ontwikkeling heeft er toe geleid, dat op bepaalde punten een Europees materieelrecht ontstaat. Zo geeft het eerste gedeelte van het Protocole Juridictionnel een tamelijk uitvoerige regeling over de vergoeding van door de E.D.G. veroorzaakte schade wegens onrechtmatige daad. Men kan twisten over de vraag of deze regeling nu wel dringend geunificeerd moest worden. Het

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

betreft immers schade door burgers ten gevolge van het optreden van de E.D.G. geleden. Het ware denkbaar geweest dat deze schaden in ieder land naar nationaal recht zouden zijn afgewikkeld. Tegenover het nadeel, dat het Commissariaat dan met zes soorten recht rekening zou moeten houden, zou het voordeel hebben gestaan, dat men geen eigen rechterlijke organisatie voor dit onderwerp nodig had gehad. Het psychologisch bezwaar van toepassing van nationaal recht, n.l. dat de boer uit Oost-Friesland, wiens hek kapot gereden is, eventueel een ander bedrag vergoed zou krijgen dan de boer uit Apulië in dezelfde omstandigheden, mag niet te zwaar worden aangeslagen: de kans dat beide boeren elkaar ontmoeten is bijzonder gering. Intussen is dit onderwerp, zij het indertijd niet zonder protest van de Nederlandse delegatie, geunificeerd.

Geunificeerd wordt ook het statuut van de civiele ambtenaren van de instellingen der Gemeenschap. Dit is uiteraard niet anders mogelijk. Hetzelfde geldt voor het statuut van de militaire ambtenaren.

Voorzien is, op den duur, een Europees militair strafrecht. Indien men één leger maakt, is een gemeenschappelijk reglement van krijgstucht een onmisbaar element. De krijgstucht in een leger wordt evenwel niet gehandhaafd alleen met de sancties die dit reglement op geringe vergrijpen stelt, maar juist en vooral door het strafrecht. Sommige vergrijpen tegen de discipline, zoals ongehoorzaamheid, het verlaten van zijn post, desertie, militair oproer en muiterij, zijn zo ernstig dat een repressie met de middelen, die een reglement van krijgstucht kent, onvoldoende is. Dergelijke gevallen van ernstige inbreuk op de krijgstucht worden in alle nationale wetgevingen tot strafbare feiten gestempeld. Wil men dus tot een uniforme krijgstucht in een Europees leger komen, dan dient niet alleen het reglement van discipline te worden geunificeerd, maar dan volgt noodzakelijk ook de unificatie van het militair strafrecht. Het militaire tuchtrecht is, evenals trouwens alle tuchtrecht, een voorportaal van het strafrecht. Het is met het strafrecht onverbrekelijk verbonden, omdat tal van inbreuken op de krijgstucht tevens strafbare feiten zijn.

Unificatie van een stuk wetgeving op het gebied van civiel, administratief en strafrecht is dus deels een voldongen feit, deels noodzakelijk. Heeft men echter een gemeenschappelijke wetgeving, dan is een gemeenschappelijk hoogste rechtsprekend orgaan onontbeerlijk geworden.

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

De wetgever kan niet alles voorzien. Een algemene regel leidt in grensgevallen vaak tot onbillijkheid. Bovendien baseert de wetgever zijn regel op de bestaande maatschappelijke verhoudingen. Veranderen deze verhoudingen -en zij doen dit voortdurend- dan moet de inhoud van de regel naar de maatschappelijke verhoudingen worden toegebogen. Dit geschiedt, voor zover de uitdrukkelijke tekst van de wet het toelaat, door de jurisprudentie. De betekenis van de jurisprudentie van een centraal hoogste rechtscollege ligt niet daarin, dat het mede helpt individuele gevallen te beslissen : die taak kan ook door een rechterlijke organisatie zonder toporgaan vervuld worden. De betekenis van het hoogste rechtscollege is echter dat het, in de vorm van interpretatie van de wet in het individuele geval, in werkelijkheid recht schept of, zoals Scholten het noemde, recht vindt.

Een enkel voorbeeld ter adstructie. Door in 1919 te beslissen dat het woord "onrechtmatig " in artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek niet meer moest worden opgevat in den zin van "in strijd met een wettelijk voorschrift" maar in den zin van "in strijd met wat in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is", heeft de Hoge Raad de Nederlandse rechtsontwikkeling buiten de wetgever om belangrijk vooruit gebracht. Voor ambtenaren is het belangrijk, dat een hoogste rechterlijk college kan uitmaken, zoals te onzent de Centrale Raad van Beroep heeft gedaan, dat een vaste toelage onder het begrip wedde in den zin van de Pensioenwet begrepen wordt. Evenmin als de wetgever van 1838 de maatschappelijke ontwikkeling kon voorzien, die tot de noodzaak van een ruimere interpretatie van artikel 1401 B.W. leidde, kon men bij het totstandkomen der Pensioenwet vermoeden, dat er in de praktijk verschillend soort toelagen (n.l. tijdelijke en vaste) zouden worden ingevoerd. Ons strafrecht kent ten aanzien van misdrijven het vereiste dat steeds een of andere vorm van schuld moet worden bewezen : ten aanzien van overtredingen is volgens de wet het plegen van het materiele feit voldoende om veroordeeld te worden. Dit onderscheid was gerechtvaardigd toen men alleen nog maar overtredingen kende, die uitsluitend van een daad van de verdachte afhingen, zoals het lopen op verboden grond. De latere ontwikkeling heeft op andere soorten overtredingen het licht doen zien, zoals het verkopen van melk die niet aan de gestelde eisen voldoet. Het is duidelijk, dat de aldus verkochte melk met water vermengd

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

kan zijn zonder dat de verkoper die het materiële feit van het verkopen van de aangelengde melk pleegt, aan die vermenging enige schuld heeft. Zo is, eigenlijk in strijd met het oorspronkelijke systeem van het Wetboek van Strafrecht, de jurisprudentie van de Hoge Raad ontstaan, volgens welke ook wegens overtreding een veroordeling niet kan volgen, indien de verdachte aantoont dat hem enerlei schuld te verwijten valt.

Uit de hierboven gegeven voorbeelden blijkt, hoe zeer het hoogste rechtsprekend orgaan onontbeerlijk is voor de rechtsontwikkeling. De wetgever kan niet voortdurend de eenmaal gegeven regels wijzigen. Daarvoor is de wijzigingsprocedure meestal te star. Dit geldt in het bijzonder voor wetgeving, die in internationaal overleg tot stand gekomen is. Bovendien is in de veelheid van maatschappelijke verschijnselen iedere algemene regel te weinig soepel om in alle gevallen tot een billijke oplossing te leiden. In deze beide lacunes, die nu eenmaal naar haar aard aan iedere wetgeving kleven, voorziet de jurisprudentie van een centraal hoogste rechtscollege.

Van het standpunt van billijkheid en rechtszekerheid gezien is het dus wenselijk en noodzakelijk, dat unificatie van wetgeving gepaard gaat met unificatie van rechtspraak. Aldus is ook het stelsel van alle deelnemende staten van de E.D.G. Integratie van gebieden van wetgeving, die tot nog toe onderworpen van zuiver binnenlands bestuur waren, mag niet ertoe leiden dat op het supranationale vlak een slechtere situatie ontstaat dan die terecht bij alle deelnemende staten op het nationale vlak gegroeid is.

De achttiende eeuwse gedachte, dat de wet het recht in volle omvang uitdrukt en dat de rechter dit slechts als "bouche de la loi" op het individuële geval heeft toe te passen, is volkomen verlaten. De wetgever trekt de grote lijnen van het recht en de rechtspraak verfijnt dit systeem en past het aan aan de zich steeds wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Iedere wetgeving heeft dus als noodzakelijk complement een uniforme rechtspraak, geleid door een centraal hoogste rechtscollege of -eventueel- door verschillende hoogste rechtscolleges voor verschillende gebieden van het recht. Unificatie van civiel, administratief en strafrecht in Europees verband eist dus ook een Europees hoogste rechtscollege voor berechting van geschillen over de toepassing van dat gemeenschappelijke recht.

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

4. Mogelijke oplossingen.

Twee tendenties werken dus in tegengestelde richting : de neiging van de volkenrecht-jurist, die terwille van 's Hofs taak van bewaren van het evenwicht binnen de gemeenschappen, die taak liefst zo min mogelijk ziet uitgebreid, en de wens van de bestuursjurist om op alle gebieden van geïntegreerd recht ook geïntegreerde uniforme jurisprudentie mogelijk te maken.

De ideale oplossing ligt voor de hand : scheiding van het volkenrechtshof en het bestuurlijke hof. De twee taken zijn zo verschillend van aard, zij hebben betrekking op verschillend soort partijen, zij vereisen van de rechters een zo verschillend soort deskundigheid, dat scheiding alleszins gerechtvaardigd is. Het oorspronkelijke Hof van de K.S.G. zou dan een soort Europees "Verfassungshof" worden, het bestuurlijke hof een Europese Hoge Raad of Centrale Raad van Beroep.

Intussen is deze oplossing slechts bereikbaar met wijziging van de bestaande tractaten. Denkbaar ware evenwel, dat bij een eventueel totstandkomen van een politieke gemeenschap de rechtspraak losgemaakt zou worden van de bestaande verdragen en als algemene Europese rechtspraak (uiteraard dus alleen op gebieden van gemeenschappelijk recht) in de politieke gemeenschap zou worden ingebracht. In dat geval zouden de geldende tractaten dus veranderd moeten worden en zou de hier weergegeven splitsing zonder veel moeite tegelijkertijd kunnen worden ingevoerd.

Het probleem is evenwel door de E.D.G. alreeds acuut en het is dus zaak reeds thans een oplossing te vinden, die beide tendenties tot haar recht doet komen en die bovendien een eventuele latere beslissing van splitsing in twee colleges niet in de weg staat. Het is niet twijfelachtig, dat in de nota van Mr. Riphagen een bruikbare weg is aangegeven.

Het Hof blijft voorlopig één Hof, maar het wordt in verscheidene kamers gesplitst, die ieder een eigen taak hebben. Dat er, zoals Mr. Riphagen aangeeft, twee kamers moeten zijn is in de lijn van deze oplossing niet nodig : instelling naast de bestaande kamer van meer kamers is zeer wel denkbaar en -in ieder geval bij invoering van een gemeenschappelijke strafwetgeving- zelfs noodzakelijk.

Het vraagstuk is hiermede teruggebracht tot het ook op het nationale vlak bekende probleem van specialisering van de rechterlijke macht. Hoe bereikt men, aldus de probleemstelling, dat in één en hetzelfde rechterlijke college bepaalde deskundige

.../...

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681

rechters ook de taak vervullen, waarin zij deskundig zijn en waarvoor zij zijn benoemd ?

Wij kennen in Nederland het systeem van de gespecialiseerde kinderrechters en politierechters. Deze worden voor bepaalde tijd in die functie benoemd en de rechter, die niet als zodanig is aangewezen, kan niet als kinderrechter of politierechter optreden. Maar wel kunnen de als kinderrechter of politierechter aangewezen leden van de rechtbank in de civiele kamer of de strafkamer zitting hebben. Hetzelfde systeem kennen wij voor leden van de enkelvoudige kamer voor civiele zaken en van de economische strafkamers.

Een tweede systeem is eveneens denkbaar. Dit houdt in, dat een rechter slechts in een bepaalde kamer benoemd wordt. Hier is dus niet alleen een negatieve beperking (anderen kunnen niet als kinderrechter optreden), maar ook een positieve (de benoemde mag niet in andere kamers zitting hebben dan in de kamer, waarvoor hij benoemd is). Dit systeem is geprojecteerd in een nog intern ontwerp tot herziening van de belastingrechtspraak. Daarin worden bij de gerechtshoven belastingkamers ingesteld, waarin ook in fiscale zaken deskundige niet-juristen kunnen worden benoemd. Maar die niet-juristen zijn dan ook niet bevoegd in andere kamers van het hof dan de belastingkamers zitting te nemen.

Beide systemen zijn voor het Europese Hof denkbaar. In het eerste systeem laat men meer aan het beleid van het Hof zelf over; men verbiedt slechts dat leden van de bestuurlijke kamer in de andere zitting hebben (of omgekeerd). Het tweede systeem biedt het voordeel, dat men dan de verschillende kamers streng uiteenhouden dus geen plenaire zitting van het Hof meer nodig heeft: iedere kamer is autonoom. Een lid van de volkenrechtelijke kamer kan nooit in een andere kamer zitten, en omgekeerd evenmin. Plenaire zittingen van het Hof zijn dus zinloos geworden.

Het is niet nodig op details hier nader in te gaan. Uit het bovenstaande moge duidelijk zijn, dat de oplossing, in de nota van Mr. Riphagen aan de hand gedaan, ook van bestuurlijk standpunt aanvaardbaar en wenselijk is, terwijl de uitwerking, gezien analoge oplossingen voor hetzelfde probleem in het nationale vlak, uitvoerbaar is.

Parijs, 6 Juli 1953.

NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2681