cc.: R
T
Z
DGR
DGPS
DGIS
Plv.DGIS
AMAD
DIE
DEW
JURA
DEN

MEMORANDUM

Van: PLA/1/A

Datum: 22 maart 1977

Aan: M via S

52/77

Onderwerp: Uitbreiding EG en demokratie.

996-940
EG / uitbreiding.

Bijgaande aantekening bevat een beschouwing en een voorstel (p.6) betreffende de vraag wat de uitgebreide Gemeenschap te doen zou staan, indien in één der lidstaten de demokratie vervangen zou worden door een autoritaire regeringsvorm.

Het lijkt zaak dat men zich in communautair verband op deze eventualiteit - waarvoor het huidige EEG-verdrag geen oplossing biedt - tijdig bezint, d.w.z. op een ogenblik dat een ontwikkeling in autoritaire richting in geen der bestaande of toekomstige lidstaten aktueel kan worden geacht. Het probleem kan dan nog in alle rust onder ogen worden gezien.

Ik moge u voorstellen dat deze aantekening door u op een van de komende staf-besprekingen aan de orde wordt gesteld.

© BuZa, blok 4, 1975-1984 (Ministerie van Buitenlandse Zaken) inv.nr. 18591
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/Z00569

De uitbreiding van de EEG en de demokratie

Probleemstelling

De in de min of meer nabije toekomst te verwachten toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje tot de EEG roept de vraag op welke toestand zal ontstaan, indien in een van deze landen de demokratische staatsvorm zou worden verlaten en een terugkeer naar een meer autokratisch regime zou plaatsvinden. Welke gevolgen zou dit hebben voor de Europese eenwording (EG + EPS)? Hoe kan men zich tegen zulke ontwikkelingen wapenen? Welke consequenties zouden moeten worden getrokken wanneer de zaak toch mis gaat? Overigens kan men een dergelijke ontwikkeling in één van de huidige lid-staten ook niet bij voorbaat uitsluiten.

Algemene overwegingen

Wat betreft de gevolgen, is het duidelijk dat de morele en politieke geloofwaardigheid van de Gemeenschap zou worden geschaad, wanneer in een der lid-staten de demokratie aan de kant zou worden gezet. In gevallen waarin de Gemeenschap (of EPS) zich naar buiten zou willen manifesteren - bijv. in situaties waarbij schending van mensenrechten een element vormt - zou zij zich wel zeer kwetsbaar maken indien ook in eigen gelederen in dit opzicht ernstig zou worden gezondigd. Bovendien zou, naar de ervaring leert, het verdwijnen van de demokratie in een der Westeuropese staten de publieke opinie in beweging brengen en regeringen zouden worden geconfronteerd met de noodzaak zich terzake uit te spreken. Hoewel de werking van de gemeenschappelijke markt en de instellingen niet als zodanig in het geding zouden zijn, m.u.v. wellicht het Europees Parlement - de EG is tenslotte nog in hoofdzaak een ekonomische Gemeenschap - zou de sfeer

toch vertroebeld worden en zou de samenwerking tussen de lid-staten'op indirekte wijze worden belemmerd. Op den duur zou de situatie in politiek opzicht onhoudbaar kunnen worden.
Hierbij moet overigens wel worden bedacht dat de scheidslijnen tussen demokratische en autokratische bestuursvormen in de praktijk geenszins altijd even helder zullen zijn en dat er zich vele mengvormen laten denken. Voorstelbaar is ook dat, juist in de beginfase, een diktatoriaal regime de uiterlijke vormen van de demokratie weet te handhaven en bijv. de afgevaardigden naar het Europees Parlement ongemoeid zal laten. De politieke beoordeling zal dan moeilijk zijn. Op den duur echter vertonen diktaturen de neiging te degenereren tot brute, repressieve regimes en dan zullen ook de mensenrechten op grotere schaal worden geschonden. Het gaat om een bij uitstek politieke evaluatie waarvoor bindende kriteria bezwaarlijk zijn te formuleren.

Het stellen van de demokratie als kriterium, in welke vorm dan ook, van het lidmaatschap roept onvermijdelijk de vraag op naar de uiterste consequentie: de beëindiging van het lidmaatschap van het betreffende land. Het te berde brengen van deze mogelijkheid betekent enerzijds een afwijking van een fundamenteel kenmerk van de huidige Europese Verdragen, nl. de blijvende aard van het lidmaatschap en de onomkeerbaarheid van het in gang gezette integratieproces. Anderzijds wordt er echter een even fundamenteel, zij het impliciet, gegeven door bevestigd, nl. dat de eenwording van Europa berust op het feit dat de lid-staten een aantal waarden en idealen gemeenschappelijk hebben en hoog houden. Een lid-staat die zich uit deze gemeenschappelijkheid losmaakt, stelt het uitgangspunt van de Europese eenwording in de waagschaal. Naarmate de eenwording zich verdiept en ook andere dan strikt ekonomische terreinen raakt, is het goed zulke fundamentele waarden explicieter dan totdusverre tot uitdrukking te brengen.

Mogelijke modaliteiten en hun beoordeling

a. Het hier gereleveerde probleem zou op de meest direkte wijze kunnen worden opgelost door een verdragswijziging te bewerkstelligen, waarbij een demokratische regeringsvorm zou worden gedefinieerd als voorwaarde voor het lidmaatschap van de EG. Het niet langer voldoen aan die voorwaarde zou dan, in het voorkomende geval, geconstateerd kunnen worden door de instellingen der Gemeenschap, hetgeen tevens het begin zou kunnen zijn van een nader overeen te komen procedure ter beëindiging van het lidmaatschap van de betrokken lid-staat.

Het behoeft nauwelijks betoog dat een verdragswijziging van deze aard voor de afzienbare toekomst onverwezenlijkbaar moet worden geacht. Een verdragsmatige definitie van demokratie is zo goed als zeker niet op te stellen, gegeven ook de verschillen in staatsbestel tussen de huidige lid-staten. Ook over een schorsings- of uitstotingsprocedure zal naar alle waarschijnlijkheid geen overeenstemming zijn te bereiken, te meer daar de gedachtenwisseling niet beperkt zou kunnen blijven tot procedurele vraagstukken, maar zich onvermijdelijk ook zou uitstrekken tot de nauwelijks te overziene materiële- en rechtsgevolgen van dergelijke beslissingen.

b. Hetzelfde geldt m.m. voor een verdragswijziging die er op gericht zou zijn de naleving van (nader te omschrijven) mensenrechten te formuleren als voorwaarde voor het lidmaatschap. Ook hier zouden zich vrijwel onoverkomelijke moeilijkheden voordoen, nog afgezien van het bezwaar dat gelegen zou zijn in een mogelijke duplicatie met, c.q. verstoring van de bestaande Conventie van Straatsburg.

In het algemeen kan men zich met reden afvragen of het zinvol is langs de weg van formele voorwaarden en verdragsmatige procedures een antwoord te trachten te geven op wat bij uitstek een politiek vraagstuk zou zijn - een vraagstuk dat in bepaalde omstandigheden het voortbestaan van de Gemeenschap zelf zou kunnen betreffen.

c. Kriteria als de bovengenoemde zijn wel neergelegd in het Statuut van de Raad van Europa (preambule: "..... individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy"). De gedachte zou daarom kunnen opkomen het lidmaatschap van de Raad van Europa te beschouwen als een voorwaarde voor het lid-zijn van de EG. Een formele vastlegging van deze band lijkt echter bezwaarlijk en ongebruikelijk. Dit neemt overigens niet weg dat het uitstoten van een EG-lid-staat uit de Raad van Europa - hetgeen toch alleen in zeer ernstige omstandigheden zou voorkomen - onvermijdelijk ook een politieke discussie in de Gemeenschap gaande zou maken. Het vastleggen van enig automatisme, in de zin dat een verwijdering uit de Raad van Europa ipso facto dient te leiden tot een uitstoting uit de EG, lijkt echter onwenselijk.

d. De gedachte dat alle EG-lid-staten partij zouden dienen te zijn bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens verdient zeker steun en is ook te motiveren met een verwijzing naar de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie; deze heeft immers vastgesteld dat de Conventie een integrerend onderdeel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging door het Hof wordt verzekerd en dat aan de Conventie ook aanwijzingen kunnen worden ontleend waarmee in het kader van het gemeenschapsrecht rekening dient te worden gehouden.
In het kader van een verzekering van de democratie in de Gemeenschap biedt deze Conventie echter geen houvast. Daarvoor hebben eventuele uitspraken van het Hof te Straatsburg een te incidenteel en toevallig karakter.

e. Waar het hier bij uitstek om een politiek vraagstuk gaat, lijkt het aangewezen om een oplossing vooral in een politiek kader te plaatsen. Dit houdt in dat de Raad van Ministers, c.q. de Europese Raad, in het voorkomende en uit de aard der zaak extreme geval zou dienen te beschikken over een 'handvat' om de interne ontwikkeling van een

lid-staat én daarmee de geschiktheid van dat land als lid van de Gemeenschap aan de orde te stellen. Dit handvat zou kunnen bestaan uit een plechtige verklaring, waarbij alle lid-staten zich op het hoogste niveau uitdrukkelijk zouden committeren tot handhaving en bevestiging van de demokratische waarden in bestuur en samenleving. Hierbij kan worden teruggegrepen op enkele bestaande teksten, terwijl in het algemeen een zodanige verklaring geplaatst kan worden in het kader van de verdieping van de samenwerking binnen de Gemeenschap, wellicht zelfs in het perspektief van een Europese Unie.

Zo'n politiek handvat biedt uiteraard geen garantie tegen ongewenste ontwikkelingen, noch leidt het vanzelf tot effektieve sancties. Het biedt echter wel aanknopingspunten voor diskussie en voor het uitoefenen van politieke druk. Zou men tenslotte tot tegenmaatregelen willen besluiten, dan zou dit bijv. kunnen geschieden, zonder al te grote moeilijkheden, door verwijdering van het desbetreffende land uit de EPS-samenwerking. Dit zou wel een ernstige breuk betekenen, met duidelijke signaalwerking, maar zou op zichzelf geen verdere complicaties met zich meebrengen. In dezelfde richting, maar uiteraard veel ernstiger, zou zijn een uitsluiting van het betreffende staats- of regeringshoofd van het overleg in de Europese Raad. Het is dan niet onaannemelijk dat de aldus aan de kaak gestelde regering zelf haar betrekkingen tot de Gemeenschap zal willen herzien.

Wat betreft de instellingen der Gemeenschappen komt alleen de Raad in aanmerking als orgaan waar zich, in het uiterste geval, de vraag naar een eventuele schorsing of uitstoting zou kunnen voordoen. Het is duidelijk dat hier alleen aan valt te denken bij volstrekt onduldbaar geworden toestanden. Onder die omstandigheden zou het wellicht het beste zijn als de betreffende lid-staat ertoe gebracht kan worden zichzelf te willen absenteren, waarop de overige raadsleden zouden kunnen besluiten door te gaan en rechtsgeldige besluiten te blijven nemen. Het behoeft evenwel geen betoog dat zo'n toestand slechts

betrekkelijk korte tijd kan duren. Uiteindelijk zal er een politieke oplossing moeten worden gevonden.

f. In één opzicht biedt het bestaande Gemeenschapsrecht een mogelijk aangrijpingspunt, en dit betreft de rechtstreekse verkiezingen voor het EP, zeker wanneer die volgens een uniforme procedure zullen zijn geregeld. Wanneer in een lid-staat een demokratisch verkiezingsproces geen voortgang kan vinden, zou zulks kunnen resulteren in een klacht door lid-staten, de Europese Commissie of het Parlement bij het Hof van Justitie, volgens bestaande bepalingen (art. 169, 170, 175/EEG).

De regelmatig te houden verkiezingen en ook de groeiende werkelijkheid van een Europese partijvorming, vormen als het ware een automatische ondersteuning van het demokratisch proces in de lid-staten. Men mag bovendien aannemen dat het EP zelf een waakhond-functie zal willen vervullen t.a.v. de gevaren die de demokratie in de Gemeenschap zouden kunnen bedreigen en op eventuele schendingen van vrije verkiezingsprocedures de aandacht zal vestigen.

<u>Voorstel</u>

Van Nederlandse kant zou in het komende "Gymnich"-overleg van de ministers van buitenlandse zaken het vraagstuk van de demokratie in de Europese Gemeenschappen langs bovengenoemde lijnen op informele wijze aan de orde kunnen worden gesteld. De interventie zou zich toe kunnen spitsen op het voorstel voor een "plechtige verklaring over de Europese demokratie". De mogelijke elementen van

./. deze verklaring zijn opgenomen in de bijlage.

Een belangrijk punt hierbij zal zijn het tijdstip van het afleggen van een dergelijke verklaring en de verhouding daarvan tot de staten die om toetreding hebben gevraagd, c.q. een aanvrage overwegen. Het is nl. belangrijk de indruk te vermijden als zou het opbrengen van het kriterium der demokratie speciaal gericht zijn <u>tegen</u> de aspirant-lid-staten en een wantrouwen in hun demokratische

bekering verraden. Dit betekent dat een bevestiging van een demokratisch 'commitment' zou moeten geschieden op een natuurlijk ogenblik en het meest geschikt daarvoor lijkt het tijdstip van de eerste rechtstreekse verkiezingen. De Raad van Ministers, c.q. Europese Raad, zou deze gebeurtenis kunnen verwelkomen en daarbij de gesuggereerde plechtige verklaring afleggen. Andere denkbare ogenblikken zijn: een hernieuwde behandeling van het rapport-Tindemans in de Europese Raad, of de ondertekening van het eerstkomende toetredingsverdrag. De verkiezingen lijken echter de mooiste aanleiding, en de mogelijkheid zou zich dan ook kunnen voordoen dat de verklaring wordt afgelegd door de drie Europese instellingen gezamenlijk: Raad, Parlement en Commissie, hetgeen het uitzonderlijke karakter nog meer tot zijn recht zou doen komen.

Teneinde ieder misverstand bij Griekenland etc. uit te sluiten zou over de plechtige verklaring voor-overleg met deze landen dienen plaats te vinden. Zij dienen niet onverhoeds met een dergelijke uitbreiding van het acquis communautaire te worden geconfronteerd. Het idee zelf zal hen waarschijnlijk wel aanspreken. Deze landen zouden zich met de verklaring kunnen associëren.

Elementen voor een verklaring over de Europese demokratie

I Overwegingen:

- overtuiging dat het Europese eenwordingsproces uiteindelijk steunt op een grondslag van gemeenschappelijke politieke en morele waarden;

- overtuiging dat de Europese eenwording alleen levende werkelijkheid zal zijn, indien de volkeren deze gemeenschappelijke politieke en morele waarden in de Gemeenschap belichaamd vinden, en indien zij actief aan de verwezenlijking van de Gemeenschap kunnen deelnemen;

- zekerheid dat tot deze gemeenschappelijke waarden behoren de "demokratie, vrijheid van meningsuiting, vrij verkeer van mensen en gedachten, participatie van de volkeren door middel van hun vrij gekozen vertegenwoordigers, de heerschappij van het recht, van de sociale rechtvaardigheid en van de eerbiediging van de rechten van de mens" (ontleend aan de verklaring Parijse Top, okt. 1972 en aan het document over de Europese Identiteit, dec. 1973);

- wetenschap dat deze waarden niet verzekerd zijn zonder het bestaan in de lid-staten van de instellingen van de parlementaire demokratie, gebaseerd op algemeen kiesrecht, vrije en geheime verkiezingen, en de verantwoordingsplicht van het bestuur;

- toejuiching dat op het vlak van de Gemeenschap aan deze opvattingen recht wordt gedaan door de rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement;

- wens om e.e.a. te bevestigen ter gelegenheid van.....;

II Dictum:

- stellen vast dat deze politieke en morele waarden ten grondslag liggen aan het "steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren" dat zij vastberaden zijn tot stand te brengen (referte aan preambule EEG-Verdrag);

- bevestigen dat zij bij de verdere opbouw van de Europese Gemeenschap alles zullen doen om deze waarden te handhaven en hun toepassing te bevorderen.