

## Toespraak door Johannes Linthorst Homan (Genève, 21 mei 1964)

**Source:** LINTHORST HOMAN, Johannes. Van Gewest tot Gemeenschap, Artikelen en lezingen over Europa 1948-1968. [s.l.]: Europese Beweging in Nederland, 1968.

**Copyright:** (c) Europese Beweging in Nederland

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/toespraak\\_door\\_johannes\\_linthorst\\_homan\\_geneve\\_21\\_mei\\_1964-nl-48f3f67a-e812-4acc-b396-60ead5ba6f64.html](http://www.cvce.eu/obj/toespraak_door_johannes_linthorst_homan_geneve_21_mei_1964-nl-48f3f67a-e812-4acc-b396-60ead5ba6f64.html)

**Publication date:** 04/09/2012

## Toespraak door Johannes Linthorst Homan (Genève, 21 mei 1964)

### MOEILIKHEDEN EN MOGELIKHEDEN DER EUROPESE INTEGRATIE

Er is geen ander volk ter wereld dan het Zwitserse, - behalve in zekere perioden misschien het Amerikaanse - dat zich zo diepgaand heeft begeven in de theorie van confederalisme en van federalisme tot op vandaag-de-dag, en dat een zo gefundeerde visie heeft ontwikkeld op de mogelijkheden dezer stelsels voor de toekomst. Doch Uw bijdragen zijn niet louter theoretische. Leidende Zwitserse bladen staan vooraan in helderheid van analyse van het praktische Europese structurele probleem, en in helderheid van formulering van de vele nuances van Zwitserse mogelijkheden en moeilijkheden terzake. Ook dat volgen velen onzer in de Europese milieus van dag tot dag met eerbied.

Die eerbied meen ik hedenavond te kunnen bewijzen door mijnerzijds openhartig mijn visie op de Europese integratie te geven zonder daarbij te treden in het denkproces dat het Zwitserse volk ter zake van zijn neutraliteit doormaakt. Het feit dat mijn vaderland, Nederland, gegroeid uit het zeer losse verband van onze opstand in de zestiende eeuw tot een natie en een eenheids-Staat, tegenwoordig streeft naar nieuw modern evenwicht tussen zijn nationale centrum en de historische eenheden waaruit natie en Staat zijn voortgekomen, en tegelijkertijd zijn constructieve bijdrage wil geven aan centraal Europees werk, zal het misschien gemakkelijk maken elkaar hedenavond te begripen.

Als inleiding tot mijn terreinverkenning wil ik wijzen op twee ervaringen welke velen onzer hebben opgedaan. De eerste betreft de leerschool van het gewone dagelijkse leven van onze maatschappelijke verenigingen. De tweede betreft de leerschool van maatschappelijk, en politiek of bestuurlijk werk in verschillende territoriale eenheden.

Ik neem eerst de hypothese van een gewone locale vereniging voor de behartiging van een concreet belang, zakelijk of sociaal, of cultureel. En ik ga er dan van uit dat die vereniging besluit tot samenwerking met andere verenigingen van dezelfde aard, in hetzelfde land.

Bij welslagen van de samenwerking zal men vrij snel tot de conclusie komen dat er tussen deze verenigingen een centraal comité moet worden gevormd, want dan kan men het gezamenlijk belang beter dienen. Doch zodra dat comité er is, ontstaat een drietal spanningen. Er ontstaat spanning tussen dat centrale comité en elk der aangesloten verenigingen. Er ontstaat spanning tussen de samenwerkende verenigingen onderling. En er ontstaat spanning binnen elk der samengaande verenigingen individueel. De één vindt sterk centralisme nuttig en wil vele bevoegdheden samenbrengen in het centrale comité. De ander wil daarentegen het centrale comité zoveel mogelijk beperken in zijn neiging tot uitbreiding zijner werkzaamheden. Er ontstaan moeilijkheden en crisissen. Er worden compromissen gesloten welke van alle zijden nauwkeurig worden geanalyseerd om na te gaan of men niet te véél heeft afgestaan om te weinig te krijgen.

Geleidelijk echter ontstaat een organisatiegewoonte en zo ontstaat organisatierecht. Er worden reglementen geredigeerd, doch telkens weer groeit het leven door die reglementen heen. Zij moeten telkens weer worden aangepast, hoezeer men ook probeert ze iets op de ontwikkeling vooruit te doen zijn. Wie zou pogen een formulering te vinden voor het structurele einddoel, zou snel leren inzien dat hij te hoog grijpt. Immers het kan nooit om een eindoplossing gaan, om een statische ideaaltoestand. De ideaal-toestand kan niet statisch zijn, elke situatie zal vol zijn van de dynamiek welke ons groepsleven waardevol maakt.

U gevoelt wel wat ik met dit alledaagse voorbeeld wil zeggen.

Dat wordt trouwens bevestigd wanneer wij het voorbeeld nemen van het werk in verschillende territoriale eenheden binnen een natie; bij U gemeenten, kantons, Bondsstaat, in mijn land gemeenten, provincies, Staat.

Wanneer wij een lijstje maken van de belangen welke sinds het begin van deze eeuw of zelfs sinds de eerste wereldoorlog uit locale hand zijn overgegaan naar de regionale en vandaar naar de nationale, dan komen op dat lijstje verschillende onderwerpen voor van welke wij het nu heel normaal achten dat zij nationale verzorging behoeven. Wij weten ook dat dit geenszins beduidt dat nu onze gemeenten of kantons of

gewesten met lege handen zitten; immers bijna elke dag dienen zich van onderen op nieuwe belangen ter plaatselijke en regionale behandeling aan. Mijn indruk is dat de technisch, sociale en economische vraagstukken de neiging hebben steeds wijder vlak en hoger niveau te zoeken, terwijl de kleinere kring op het lagere niveau steeds weer nieuwe maatschappelijke en culturele initiatieven ontvouwt.

Neemt maar eens de proef op de som. Probeert in gedachten maar eens een nu nationaal belang terug te brengen naar zijn behandeling in kleinere kring van b.v. een generatie geleden: U ziet onmiddellijk dat U dan de klok terugzet.

Probeer ik deze voortdurende beweging te formuleren, dan zou ik willen stellen dat in ons tijdvak alles veel inniger samenhangt dan vroeger en dat het onmogelijk is die complexiteit in een vast schema te vangen: zodat het enige wat mogelijk is, het afspreken is van enige richtlijnen en van een methode van samenwerking tussen de kleinere en de grotere verbanden.

Deze methode kan alleen bestaan uit een wisselwerking, uit een open confrontatie der diverse vlakken, uit een democratische methode welke regelt hoe men het eens kan worden.

Bij overgang van het ene vlak naar het andere zijn er gewoonlijk drie etappes. Men kan dat ook als drie vlakken aanduiden. Er is enerzijds het vlak der kleinere eenheden, dat zich door vrij eigen autonoom initiatief van werk voorziet. Er is anderzijds het hoogste vlak der centrale behandeling. En daartussen ligt vaak een overgangsfase, een overgangsvlak, waarin de autonome kleinere eenheden onderling hun werk harmoniseren of coördineren voor grotere gezamenlijke efficiency, zonder dat er van centrale behandeling sprake is.

Eigenlijk behoeft men alleen de methode te regelen voor de overgang der belangen in de centrale handen. Als alles normaal is, loopt de rest wel vanzelf. Dit is dan ook de methode welke in de meeste landen geldt, wetgeving in de meeste eenheidsstaten, directe democratie bij U, weer elders een besluitvorming met bijzondere waarborgen.

Waarom zou deze beweging van steeds grotere samenhang ophouden aan de nationale grenzen tussen gelijkgestemde volkeren?

O zeker, een land als het Uwe kan zijn bijzondere redenen hebben: daarin treed ik niet.

Maar daar, waar dit soort redenen niét wordt gezien?

Waarom wordt dit werk internationaal zo bijzonder veel moeilijker dan nationaal?

Ten eerste, omdat ons nationalisme nog zo emotioneel is en nog niet de gewoonte heeft zich te sublimeren tot dienende functie in groter verband.

Ten tweede, omdat het niet alleen gaat om nationale emoties, maar omdat het ook gaat om die nationale volkshuishoudingen welke vooral in West-Europa zich sinds oorlogen en crisissen zozeer hebben verdiept, zozeer een sluitend en vaak een gesloten geheel zijn gaan vormen.

En nu zit ik midden in mijn onderwerp.

Waarom gaat het structureel in Europa?

Concreet gaat het voor West-Europa enerzijds om het vinden van zijn organisatie in de grote moderne dimensies, anderzijds om het versterken van het kleinere nationale, regionale en lokale gemeenschapswerk. Het één beïnvloedt het ander. Het één zonder het ander zou de ondergang van onze levenswijze beduiden. Immers, wanneer ons Europese gebied ooit zou worden tot één groot unitaristisch opgezet geheel in de proporties van het optimum der moderne techniek, dan dreigt het gevaar dat wij louter materiële maatstaven zouden gaan aanleggen en in materialisme zouden ten onder gaan. Zouden wij daarentegen de grote

Europese dimensies der moderne problemen verwaarlozen en ons blijven bepalen tot wat ons eeuwenlang 'eigen' is geweest, dan zou ons Europees gebied de moderne wedloop met de andere gebieden van de wereld verliezen. Wij moeten het één én het ander doen: groot Europees zijn waar wij groot móeten zijn, doch tevens met verdubbelde inspanning ervoor zorgdragen dat de mens niet verloren gaat in de grote dimensies der massa.

Wederom: het gaat om de geleiding onzer belangen. Sommige belangen eisen zeer grote proporties, zoals b.v. de moderne research, verkeer, algemene infrastructuur, de moderne industriële producties, energieverzorging, defensie; enkele dezer belangen gelijk defensie zijn zelfs voor de Europese proporties te groot geworden, en het vraagstuk van de specialisatie in industriële en agrarische productie, het moderne profiteren van de wijde werelddiversiteit is in zijn optimum een wereldwijd vraagstuk. Andere belangen kunnen beter in nationale handen blijven omdat hun proporties geringer zijn. Voor wéér andere belangen is zelfs de natie te wijd, is de regionale en de locale 'eigenheid' hoofdzaak. En wederom: een eindoplossing vinden wij niet, kunnen wij niet vinden en moeten wij ook niet zoeken, het gaat om de voortdurende dynamiek, het gaat om de methode.

Hier dringt zich een vraag op: wanneer er nu zoveel gaande is, heeft de theorie dan nog geen richtlijnen gevonden? Het antwoord is bevestigend.

De sociologische theorie heeft reeds aan de vooravond van de huidige evolutie haar criterium aangegeven. U weet hoe eerst in de katholieke wereld het subsidiariteitsbeginsel is geformuleerd en hoe dat beginsel later ook in protestantse kring zijn weerklank vond. De zelfwerkzaamheid der kleine gemeenschappen richten zich op alles dat niet beter in grotere dimensies kan worden behartigd. De economische theorie kwam geleidelijk tot een scala van niveaus ter hantering van de instrumenten van economisch beleid. Voor het ene vraagstuk ligt dat optimum in hoog niveau, in geografisch wijd verband, voor het andere in nationaal verband, weer andere vraagstukken zijn optimaal het beste regionaal of lokaal te behartigen.

De sociale theorie volgde dit beeld. Voor sommige sociale problemen van de moderne wereld zal het wijde verband het beste zijn, voor andere het middenverband der natie, voor weer andere het regionale of plaatselijke.

Ook de rechtstheorie op haar beurt is volop bezig met deze vraagstukken te worstelen. Immers, voor ons Westerse mensen gaat het om het rechtsbestel. Sociologische vragen zijn in hun hantering vaak rechtsvragen. Economische problemen zijn in deze tijd rechtsproblemen geworden. Sociale problematiek werd - gelukkig - tot rechtsproblematiek.

Dit acht ik dusdanig fundamenteel dat ik er even bij wil blijven stilstaan. Immers, vinden wij de rechtsbasis niet, dan worden wij bedolven onder de moderne techniek, uiteengetrokken door de moderne concurrentie, heen en weer geslingerd door sociale strijd. Dan worden de nationale volkshuishoudingen welke onze Westeuropese landen voor en na de oorlog zo moeizaam hebben verworven, uiteengerafeld en er komt niets voor in de plaats. Het zou het einde beduiden van ons democratische bestel. En zonder rechtsbasis houdt ook het kleinere gemeenschapswerk zijn houvasten niet.

Trouwens, wat is het alternatief van de rechtsmethode? Puur utilitarisme soms? Zonder vastomschreven rechtsprocedure zou dat niet houdbaar zijn. Een machtsysteem dan? Och arme! Kan iemand werkelijk menen dat Europa's interne structurele probleem, dat zijn structurele methode die van de macht kan zijn? En dat dat als onze 'attitude' door de wereld zou worden aanvaard? O zeker, in deze wereld van vandaag is macht nodig voor onze verdediging, maar Europa's bijdrage aan de wereld van morgen kan slechts liggen in zijn grootste kracht en dat is zijn verbeeldingskracht. Een machtsbestel duidt op geestelijke onmacht.

Terwijl West-Europa zoekt naar zijn nieuwe vormen, doen ook de andere werelddelen dat. Het meest opvallende is Afrika, dat inééns met de fase van zijn jonge en dus felle nationalisme bewust de fase van zijn macro-regionalisme inzet. Het schijnt dat de bekende theoretische strijd over een regionalistische of een universele wereldorde, bekend uit de eerste jaren der Verenigde Naties - ik mocht er hier in Genève enige malen over meestrijden - in de moderne praktijk zijn regionalistische antwoord krijgt. Dat wil dus zeggen:

regionalistische kleur krijgt als pluriform beeld van het wereldpatroon met zijn intussen sterke wereldwijde functionele ondergrond.

Zoekt West-Europa naar zijn rechtsbestel, dan moet het dus beseffen dat ook de anderen dat doen, en dat zo het nieuwe wereldwijde rechtsbestel zal moeten groeien. In welke mate daarbij ook ons economische gedrag naar buiten tot rechtsprobleem wordt, is juist in deze maanden op deze plaats nog eens in al zijn nijpende noodzaak in discussie.

Is dus alles in beweging, zijn er dus sociologische, economische, sociale gedachten gerijpt over de wisselwerking tussen de kleinere en de grotere dimensies, tussen de kleinere en de grotere gemeenschappen, en is dit alles fundamenteel een probleem van rechtsorde, dan staan wij voor het vraagstuk van de nationale Staat.

Immers, de nationale staat is in de laatste eeuwen het apparaat en zelfs de bron geweest van ons rechtsbestel. Generaties lang waren wij eraan gewend geraakt dat de hoogheid van de staat het optimum is. Totdat wij zagen hoezeer de mensheid met dat systeem zijn drama's onderging, aan dat systeem dus niet meer genoeg heeft, hoger recht behoeft.

Daarom zijn tallozen zo verheugd dat wij nu in West-Europa via concreet werk van Europese integratie dat oude systeem doorbreken.

Doch ik sprak daareven van de nationale volkshuishoudingen, en daarin speelt de staat zo een grote rol. Hoe staat het dan daarmee?

Wel, ook intern in elk onzer landen is terzake een beweging gaande welke aansluit op ons werk voor Europese integratie, ja dat zelfs vaak voortriep.

Ik doel hier, naar U in Zwitserland aanvoelt - en naar de Zwitserse vakliteratuur zo prachtig analyseert - op twee gelijklopende stromingen. En wel die naar sub-nationaal regionalisme en die naar maatschappelijke sub-statale organisatie. Sub-nationaal regionalisme behoeft waarlijk hier niet te worden beschreven. Uw hele volksgeschiedenis bestaat er uit. En toen men eens bij U unitarisme wilde doorzetten, hebt U daaraan kordaat een eind gemaakt.

In mijn land is dat een ingewikkelder proces geweest. Doch vandaag-de-dag is ook door de staat in Nederland erkend dat sub-nationaal regionalisme een gezonde constructieve volkskracht is. En er is geen Westeuropees land waar die beweging niet op volle gang is.

Dat is mede daarom zo belangrijk, omdat vele regionen zich 'à cheval' op de nationale grenzen bevinden en lang vergeefs naar eigen middelpunt hebben gezocht. U weet hoe sterk juist deze ontwikkeling in de laatste jaren geworden is. En intussen vraagt de maatschappij ook om een andere regeling. Maatschappelijke organisaties willen meer vrijheid tot zelfwerkzaamheid buiten inmenging door de staat.

Kortom, het staatsbegrip is in geding, internationaal, en nationaal. En weet U wat daarbij zo opvalt? Dat is dat het alles blijkbaar samenhangt. Want een centralistische staat is intern een bemoeial en extern een lastige partner. En een intern soepele staat is kennelijk eerder bereid zich ook in wijder verband in te schakelen. Doch ik laat dat aan de psychologen over.

Dit is het centrale probleem der modernisatie van West-Europa. Tegen deze achtergrond kan ik nu concreter worden.

Ik zie dan twee moeilijkheden voor de Europese integratie. De eerste is de overgang van de bestaande nationale dimensies op de nieuwe Europese, materieel en procedureel. De tweede is de verhouding van het werk der bestaande verdragen van de E.G.K.S., de E.E.G. en Euratom tot het complex van nationale staatsbevoegdheden dat buiten dat verdragsveld is gebleven.

De eerste moeilijkheid, die van de overgang uit de oude nationale dimensies op de nieuwe Europese, is materieel zeer groot. Het nieuwe Europa dat door de verdragen der E.G.K.S., der E.E.G. en van Euratom moet worden ingeleid is in die verdragen niet geschetst. Uit onze voorbeelden zagen wij reeds dat zulks ook niet mogelijk zou zijn geweest. Ook hier is geen structureel eindbeeld te geven. Er zijn slechts richtlijnen mogelijk, een methode langs welke men steeds duidelijker inzicht kan verkrijgen in wat verder nodig en mogelijk zal blijken te zijn. Maar bovendien zal er wel niemand zijn geweest die ooit heeft gedacht dat ons gebied der Zes het toekomstige Europa zou kunnen zijn: dat zou niet minder dan een ramp zijn, want dan zou Europa zijn teruggebracht tot wel een heel klein hoekje. Neen, het gaat niet om blokvorming, doch om een nucleus voor een steeds wijder West-Europa, een nucleus bestaande uit de toevallige groep van de Zes die bereid waren de nieuwe proef te nemen, een methode, welke openstaat voor verdere partners uit West-Europa.

Materieel besloot men eerst door de E.G.K.S. de sector van kolen en staal op de nieuwe dimensies te brengen. Men deed dit door een verdrag voor een gemeenschappelijke markt met het karakter van een vrijhandelszone, dus waarbij extern douanebeleid en handelsbeleid in handen bleven der individuele lidstaten, al werd er op douanegebied wel een zekere harmonisatie tussen die staten voorzien. Deze vrijhandelszone werd 'aangekleed' met een serie concrete afspraken, door de Hoge Autoriteit uit te voeren onder de politieke controle van wat nu het Europese Parlement is, in samenwerking met een Raad van Ministers en onder de rechtscontrole van een Europees Hof van Justitie. Het geheel draagt het karakter van wat men een programmaverdrag noemt, gezien zijn concrete programmering.

Nadat onderhandelingen voor een politieke gemeenschap met een nogal deductief opgezet sociaal-economisch hoofdstuk waren vastgelopen, besloot men in 1955 te Messina tot de inductieve bestudering van een lange lijst van concrete belangen voor welke men Europese probleemstelling en behandeling verlangde. Via het in 1956 gepubliceerde Rapport-Spaak kwam men zo tot de verdragen van E.E.G. en Euratom. Dit werden geen programmaverdragen, doch z.g. kaderverdragen, dus verdragen met algemene materiële richtlijnen welke langs een speciale institutionele procedure in beleidsverordeningen zouden worden uitgewerkt en aldus uitgevoerd. Mede met het oog hierop - en ook wegens een verandering in het politieke klimaat - kregen de Commissies van E.E.G. en Euratom minder bevoegdheden dan de Hoge Autoriteit had gekregen en de Raden van Ministers der verdragen van Rome meer bevoegdheden dan de Raad der E.G.K.S. had verworven.

Slechts op douanegebied werd de E.E.G. een programmaverdrag, doordat de douanevragen intern en extern in een vast programma voor een douane-unie werden gefixeerd. Het verdere plan der E.E.G. werd economische unie genoemd en omvat de talloze onderwerpen welke nader door uitvoeringsverordeningen moeten worden gepreciseerd.

Materieel moesten er dus nieuwe organismes tot groei worden gebracht welke hun plaats zouden vinden tussen enerzijds de oude nationale complexen en anderzijds de wijde wereld rondom. Nieuwe 'persoonlijkheden' ontstonden, nog zoekende naar wat men bij persoonlijkheden hun 'geïntegreerde karakter' noemt. Uit de nationale hoek der betrokken staten werden zij met enige achterdocht aanschouwd. Door de buitenwereld werden zij met wantrouwen begroet. En in deze opsomming liggen de moeilijkheden besloten.

Immers, uit de nationale hoek moesten zelfs de warmste voorstanders van Europese integratie zich afvragen, hoe de samenhang van de moeizaam verworven nationale huishouding moest worden, wanneer geleidelijk meer bevoegdheden uit nationale handen in Europese handen overgaan. Elk der zes nationale huishoudingen moet een samenhangend organisme blijven. Het gaat immers om een nieuw organisme waarin die nationale huishoudingen plaats en rol krijgen. De buitenwereld, Europees, Atlantisch, in de andere werelddelen, en centraal in de Verenigde Naties en zijn functionele organen, zag met zorg deze nieuwe Europese groep van hoog ontwikkelde industrielanden ontstaan. Men vreesde een autarkische club van zes rijkards.

En de Gemeenschappen zelf beseften dat zij zich hun plaats moesten verwerven door goed gemeenschapswerk. Zij beseften dat het materiële werk niet alleen intern zijn grote invloed en dus spanningen zou hebben. Het zou ook spanningsvolle verandering beduiden in de bestaande relaties tot de wijde wereld rondom.

Laat mij eerst iets zeggen over het interne werk.

Gaat U de verdragen na, dan ziet U dus de verdeling der taken over de diverse niveaus.

Bestudeert U dat, dan ziet U ook dat niet bij elk concreet vraagstuk, bij elk belang dus, de keuze op dezelfde wijze is geschied. Er bestaat verschil tussen de verdragen. Er bestaat ook binnen elk verdrag verschil tussen de hoofdstukken. Reden hiervan is, dat het ene vraagstuk bij de onderhandelingen anders bleek te liggen dan het andere, dat het ene compromis dus anders uitviel dan het andere.

Er bestaan tegenwoordig talloze wetenschappelijke verhandelingen over deze onderscheiden problemen. Onze vakliteratuur groeit met de dag. Raadplegen wij die, en vergelijken wij de conclusies met de materiële taakverdeling over de diverse niveaus in de verdragen, dan kunnen wij wel zo ongeveer nagaan waar de grote moeilijkheden bij de onderhandelingen hebben gelegen.

Het duidelijkste blijkt dat bij het agrarische hoofdstuk der E.E.G. Dat hoofdstuk werd een moeilijk leesbaar en niet geheel logisch verlopend complex van noodzaken en van wenselijkheden, van elkaar soms niet dekkende beginselen, van procedurele middelen welke lopen van een conferentie, van coördinatie en van contracten, naar gemeenschappelijke actie, naar gemeenschappelijke ordening, naar 'organisatie' en naar gemeenschappelijke politiek. Ook in het transporthoofdstuk b.v. leidt een ingewikkeld complex van beginselen, verboden, consultaties, naar tenslotte gemeenschappelijke politiek. Het voor elke sociaal-economische entiteit zo essentiële conjunctuurbeleid vormt uitgangspunt voor overleg, maatregelen en richtlijnen. Inzake het belangrijke probleem van de betalingsbalans lezen wij van nationale voornemens, onderlinge afspraken, coördinatie, onderzoek, aanbevelingen, onderlinge bijstand en individuele vrijwaringsmaatregelen. De gemeenschappelijke handelspolitiek der E.E.G. groeit via coördinatie, overleg, aanbevelingen, accoorden, maatregelen, naar gezamenlijk optreden en gemeenschapsbesluiten. De sociale politiek kent samenwerking, strevingen en gemeenschappelijke maatregelen. Zo zouden meer voorbeelden te geven zijn.

Kortom, het is een beeld van een werkmethode in groei, moeizaam geformuleerd en moeizaam begonnen. Wie dit soort verdragen 'en beauté' wil redigeren, is een utopist.

Doch ook de toepassing der verdragen kent haar lotgevallen.

Bleef b.v. bij de vrijhandelszone der E.G.K.S. extern douanebeleid en handelsbeleid goeddeels in nationale handen, de praktijk voor de kolen en voor het staal dwingt de E.G.K.S. tegenwoordig naar het zoeken van een douane-unie met gemeenschappelijk douanebeleid en zelfs naar een economische unie met gemeenschappelijk handelsbeleid.

Na aarzelingen op het gebied der conjunctuurpolitiek dwong de praktijk in 1964 de E.E.G. op de weg naar een begin van gemeenschapsbeleid, in vormen welke men bij de onderhandelingen niet had kunnen voorzien.

De energiepolitiek is tot heden verdeeld over de drie verdragen. De noodzaken van de praktijk in het sinds 1952 zozeer veranderde veld van de kolenpolitiek noopte tot gemeenschappelijke energiepolitiek waarvoor in 1964 de eerste staketsels werden uitgezet.

Zullen ook de monetaire politiek en de fiscale politiek geleidelijk deze weg gaan? En ook de begrotingspolitiek? Er zijn reeds tekenen van.

Die weg willen de lid-staten wel gaan, zodra de praktijk hen op die weg zet en voortstuwt. Doch liever niet zolang zulks niet het geval is. De praktijk der werkzaamheden bewijst wat Monnet en Schuman en Spaak en anderen reeds hadden voorspeld, namelijk dat het werk bij welslagen de neiging heeft zich steeds verder uit te breiden.

Omgekeerd remmen sommige moeilijkheden welke men wèl of niet had voorzien.

De agrarische politiek en de transportpolitiek bleken nog moeilijker te realiseren dan reeds was gevreesd. De sociale politiek ondervindt op haar beurt moeilijkheden, ofschoon het feit van het samengaan harmoniserend en zelfs coördinerend blijkt te werken.

En inmiddels blijkt dat het bestaan van drie verdragen met onderlinge materiële verschillen verwarrend werkt. Ik verzeker U dat het niet bevredigend is wanneer eenzelfde belangcomplex in de E.E.G. anders wordt beoordeeld dan in de E.G.K.S.; bij ons debat kan ik U daarvan voorbeelden geven. Op de vraag van samenvoeging van de drie verdragen kom ik nog terug.

En nu een woord over het externe beeld.

Op directe wijze wordt dat gevormd door de externe douanepolitiek en de externe handelspolitiek. Op indirecte wijze groeit het door het karakter der beleidsverordeningen op b.v. het gebied van landbouw, transport, en zo meer. Dikwijls bestaat, gelijk trouwens ook nationaal, de verleiding de eigen moeilijkheden op de buitenwereld af te wentelen. Dus de neiging om interne wrijvingen op te lossen door ze te verplaatsen naar de beschermende buitengrenzen. En aan die verleiding bieden de lid-staten niet alle dezelfde weerstand. Sterker nog, hun principiële opvattingen terzake lopen kennelijk uiteen.

De externe vraagstukken komen wel heel sterk naar voren bij de achtereenvolgende associatieregelingen welke met name de E.E.G. reeds heeft aangegaan met landen in West-Europa en overzee, vooral in Afrika. En uiteraard bij diverse regelingen ad hoc met derde landen, en ook bij het optreden der Gemeenschap of der lid-staten in internationale organisaties.

Het duurde vanzelfsprekend enige tijd voordat de centrale instellingen der Gemeenschappen terzake hun houding hadden gevonden.

Laat mij nu iets verder ingaan op de gekozen verdragsinstellingen. Ik meen dat op dat gebied het leidende beginsel duidelijk is. Het luidt namelijk zo, dat voor taken van bepaalde dimensies organen van dezelfde dimensies ter beschikking moeten staan.

In de verdragen der Zes is de gewetensplicht tot objectieve totale probleemstelling en tot op het gehele gebied als zodanig gerichte beleidsdaden of beleidsvoorstellen opgedragen aan van de naties vrijstaande organen: Hoge Autoriteit en Commissies. Onder politieke parlementaire controle in hetzelfde vlak.

In de praktijk blijkt dat juist het feit van de genoemde gewetensplicht onze administraties in staat stelt tot een steeds verder groeiende deskundigheid in het vlak van wat er gemeenschappelijk moet gebeuren. Ik heb voor dat werk onzer ambtenaren de allergrootste bewondering. Hun dossiers dwingen ons tot Europese dimensies. Kernvraagstuk is dat de twee verdragsmilieus niet worden vermengd, doch geconfronteerd. Europese probleemstelling is nodig tegenover de nationale. En niet een vage poging ze als dezelfde voor te stellen. Europa is meer dan een optelsom van naties. De Europese persoonlijkheid is niet een kwantitatief, doch een kwalitatief probleem.

De confrontatie tussen Europa en zijn naties - in casu staten - gebeurt dan in de Raad. Diens moeilijke positie is duidelijk begrijpbaar en bespeurbaar. Moeilijke positie. Want zijn plicht is dualistisch te zijn. Hij coördineert het korps der nationale belangen en hij coördineert tussen dat korps en de Europese voorstellen van Hoge Autoriteit en Commissies. Zo is de Raad motorisch 'transmissie'. Zo is hij organisch centraal zenuwstelsel. Zo is hij juridisch meer dan de diplomatieke conferentie oude stijl, minder dan de geografisch gelede Senaat ener federatie. Hij is een Europees college samengesteld uit leden der nationale Regeringen. Europees wordt hij niet gecontroleerd, nationaal wordt hij niet gecontroleerd, maar toch is elk lid via zijn eigen Regering verantwoordelijk aan zijn eigen Parlement. De Raden vergaderen in het geheim, doch zij dragen zelf zorg voor grote en overigens juiste publiciteit.

In de afgelopen jaren is bewezen dat dit systeem der wisselwerking tussen Europese en nationale dimensies



bevredigend werkt. Er is reeds zoveel bereikt dat zelfs de optimisten verbaasd zijn. Blijkbaar is de methode houdbaar.

Dit is des te opvallender omdat de verdragen - gelijk ik reeds zeide - bij verre geen uitwerking 'en beauté' vormen. Met name in de E.E.G. zijn bestuursfuncties verdeeld over Commissie en Raad, is de Raad vaak wetgevend bezig, terwijl het Parlement geen wetgevend aandeel heeft en geen goed sluitende controle. Zelfs wie de oude theorie der 'trias politica' met de meest welwillende elasticiteit toepast, kan het stelsel onzer verdragen niet rubriceren. Vandaar de strijd over begrippen en woorden, vandaar de talloze voorstellen tot verbetering.

Enfin, het is pionierswerk. En dat kan slagen zolang de pioniersgeest levend blijft. Dat beduidt in casu: zolang er wederzijds vertrouwen bestaat tussen de nationale en de Europese werkers.

Intussen berust dus de 'grote politiek' in handen der individuele Regeringen. En die grote politiek zal vaak hun houding bepalen, ook in de verdragszaken, vooral in die met een externe kant. Worden daarin de krachten in de hoofdsteden middelpuntvliedend, vlieden die krachten weg van het nieuwe gemeenschappelijke centrum, dan trekken zij de nieuwe Gemeenschappen uiteen in plaats van ze te doen groeien.

Dit nu is een der gevaren van de huidige politieke crisis tussen de zes verdragspartners. Het andere ligt in fundamenteel meningsverschil over het karakter van het werk. Over deze beide gevaren meen ik een woord te moeten zeggen.

Dus eerst een woord over de middelpuntvliedende krachten der 'grote' politiek. Deze werden voor ieder duidelijk gesteld in de persconferentie van de president van de Franse Republiek in januari 1963. Reeds de gekozen procedure bewees dat de president beseftte dat het niet om middelpuntzoekende krachten ging. En de inhoud van het gezegde bewees dat veel dat door de andere verdragspartners werd nagestreefd, door hem werd afgewezen. Dat betrof direct het toetreden van het Verenigd Koninkrijk en andere Westeuropese landen tot de kring welke de nieuwe methodes naar reorganisatie van West-Europa had aanvaard. En het betrof blijkens zijn argumentatie indirect de visie op b.v. de Atlantische samenwerking. Latere persconferenties bevestigden zulks ten overvloede.

Doch hoe belangrijk deze zijde der crisis reeds moet zijn voor de toekomst van het werk, er was nog meer.

Immers ook op het karakter zelf van het werk werd een visie gegeven, welke afweek van die der andere verdragspartners. Het begrip integratie werd afgewezen. Nu komt dat begrip niet in de verdragen der Zes voor. Het Verdrag der E.G.K.S. rept o.a. van feitelijke saamhorigheid, van gemeenschappelijke grondslagen voor de economische ontwikkeling, en van een economische gemeenschap. Het steeds nog zo leerzame Rapport-Spaak hanteerde het zakelijke begrip van een gemeenschappelijke markt met veel diepte en sprak o.a. van een wijde zone van gemeenschappelijke economische politiek. Het Verdrag der E.E.G. sprak o.a. van gemeenschappelijk optreden en van de eenheid der volkshuishoudingen. En de drie organisaties werden als 'gemeenschappen' bestempeld. Mij is het steeds voorgekomen dat dit alles zinloos is wanneer het niet duidt op het scheppen van een organische samenhang en dat noem ik integratie. Doch laten wij niet strijden over een woord.

Fundamenteel is naar mijn mening het structurele rechtskarakter van dit proces. En ik herhaal dat ik nog steeds niet vermag in te zien op welke andere basis het proces zou kunnen berusten.

De president van de Franse Republiek heeft dit bij mijn weten niet tegengesproken. Doch de recente gaullistische vakliteratuur doet dit wel, en hoe! En dat samen met de afwijzing van het begrip der integratie geeft m.i. een inzicht in wat de huidige Franse politiek niet wil.

Wat zij wel wil, lijkt meestal op een politiek blok met functionele regelingen tussen soevereine staten.

Nu komt ook het begrip van de nationale souvereiniteit niet in onze verdragen voor. Het zou trouwens in

elke denkbare formulering niet anders dan moeilijkheden hebben geschapen. Doch dat onze verdragen zonder nuancering en relativering van dat begrip zelfs naar hun letter onuitvoerbaar zijn, lijkt mij onbetwistbaar. Dat vooral hun geest op relativering ervan was gebaseerd en ook verder rekende, lijkt mij duidelijk.

Het gevaar van dit alles werd mijns inziens onderstreept door het verlangen naar een politieke unie oude stijl tussen onze verdragspartners.

Immers, zou dat gebeuren, dan vrees ik dat het ministeriële toporgaan daarvan zich zou opwerpen tot conferentie ook voor de grote politieke vragen welke nu aan onze verdragsinstellingen ter behandeling voorliggen. Zou dat gebeuren, en wel juist nu de centrale E.E.G. de fase der meerderheidsbeslissingen in zijn Raad tegemoetgaat, dan vrees ik een doodlopen van de verdragsprocedures, een steeds 'technischer' worden van het verdragswerk, en een afglijden onzer Europese administratie naar wat dan 'bureaucratie' zou worden. Het uur der 'Eurocraten' zou inderdaad aangebroken zijn. De rechtslijn van het werk zou zijn geknakt.

Hoe de korte termijn nu zal verlopen, weet niemand. Voortsukkelen? Een breuk, ondanks aan bedrijfsleven en sociaal leven in onze verdragen gedane beloften?

Op de langere termijn kunnen wij m.i. optimistisch blijven. Immers, de nieuwe verdragsmethodes bleken 'workable' te zijn. Bedrijfsleven en sociaal leven willen dat ze worden voortgezet. Het maatschappelijke bewegen gaat in deze richting. De jeugd staat er achter. En reeds in 1961-1963 bleek hoe menig Westeuropees land het aanvaardt, dat kort tevoren afwijzend stond. De bevriende wereld rondom verwacht dat wij uiteindelijk zullen slagen. De niet-bevriende wereld vreest het.

Hoe wij het als federalisten zien, ligt voor de hand. Een samengevoegd verdrag zou het beste uit de materiële en procedurele inhoud der bestaande verdragen kunnen versterken... of na enige jaren zou een totaal nieuw verdrag in deze of wijdere kring zulks kunnen doen. De natuurlijke groei van het Europese Parlement zou voeren tot zijn directe verkiezing en tot zijn uitbloei tot echt Parlement. De taken der centrale Commissie zouden haar doen groeien tot Europese Regering. De Raad zou zich ontwikkelen tot geografisch gelede Senaat. Er zouden de Verenigde Staten van Europa ontstaan welke met een bestuursstelsel als het Zwitserse koninkrijken en republieken zouden federeren.

Intern zou in zo een gemoderniseerd Europa elk gebied naar zijn eigen karakter tot zijn recht kunnen komen. Streekgebieden en gemeenten zouden nieuwe ontplooiing tegemoet kunnen gaan. De maatschappelijke evolutie zou nieuwe krachten krijgen. Extern zouden wij aan de wereld een grote rechtsbijdrage geven. Grote steun voor deze hoop ligt in het feit dat ons federalisme geen ideologie is, doch een houding tegenover een methode, en dat die houding de houding is van tallozen in alle confessies en alle democratische wereldvisies. Dit stimuleert van onderen op naar boven, het onderdrukt niemand, integendeel prikkelt ieder tot sterke zelf-werkzaamheid. Zo kunnen wij ook ons nationalisme ontdoen van zijn negativismes.

Ik hoop dat de wijde wereld rondom zal ervaren dat ons gebied van West-Europa - en later hopelijk weer Europa als geheel - deze verbeeldingskracht inderdaad kan opbrengen. In de politiek rept men vaak van 'rayonnement'. Welnu, dat 'rayonnement', die stralende energie, die lichtende aantrekkingskracht kan m.i. in dit soort werk alleen gevonden worden in het baken van een modern rechtswerk.

Toespraak voor de afdeling Genève van de 'Union Européenne des Fédéralistes', 21 mei 1964.