

Etienne Davignon, Europa van de burgers (1979)

Source: DAVIGNON, Etienne. Europa van de burgers. Brussel: Europees Samenwerkingsfonds, 1979.

Copyright: (c) Europees Samenwerkingsfonds, Brussel 1979

URL: http://www.cvce.eu/obj/etienne_davignon_europa_van_de_burgers_1979-nl-41f3e991-460d-4817-8c78-842536298e37.html

Publication date: 04/09/2012

Etienne Davignon, *Europa van de burgers*

Ik zou het vanavond met U in het kort willen hebben over een van de wezenlijke componenten van Europa, nl. over zijn burgers, en willen nagaan of sedert de befaamde verklaring van Robert Schuman in 1950 de toestand, zoals deze persoonlijk wordt ervaren, is veranderd ten opzichte van die daarvoor.

Ik geloof dat dit een essentiële vraag is, want hierdoor worden wij gedwongen ons voor ogen te blijven houden dat de opbouw van Europa in wezen van a tot z een politiek plan is.

Hoe meer ik naar de ontwikkeling van Europa in de huidige situatie kijk, hoe meer ik de strijdvraag of Europa iets economisch of iets politiek is, absurd en van iedere grond ontbloot vind, want is de doelstelling van de opbouw van Europa niet in wezen om invloed uit te oefenen op de omstandigheden waaronder de inwoners van onze landen leven?

En ik zou werkelijk niet weten wat politiek is, als beïnvloeding van de levensomstandigheden van de mens niet mijn wezenlijke en meest nobele politieke activiteit zou zijn.

Dit herinnert ons onmiddellijk aan dat de aangelegenheid aanvankelijk een politieke was in de meest dramatische zin van het woord.

In dit verband zij herinnerd aan hetgeen Robert Schuman zei toen hij de oprichting van de nieuwe Hoge Autoriteit aankondigde, die zich moest bezighouden met de twee meest fundamentele strategische kwesties van die tijd, nl. kolen en staal : "dit voorstel moet de grondslag leggen voor een Europese federatie die noodzakelijk is om de vrede te bewaren". Het essentiële woord was uitgesproken: men wilde komen tot een veilige en vreedzame maatschappij, wat toentertijd in Europa iets geheel revolutionairs was omdat wij 2000 jaar burgeroorlog achter ons hadden.

Toen dezelfde grondleggers dan enkele jaren later besloten om de mislukking van de EDG te boven te komen en de EEG te lanceren, waren zij wel zo voorzichtig en verstandig om in de preambule van het Verdrag hun vastberadenheid op te nemen om "de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren".

Tegenover hen die menen dat dit loze woorden zijn, kan worden volstaan met de constatering dat toen drie Europese staten hun systemen fundamenteel wijzigden in een parlementaire en pluralistische democratie, hun eerste wilsverklaring was dat zij tot deze Europese Gemeenschap wilden behoren omdat zij aanvoelden dat deze erop is gericht hun een democratische grondslag d.w.z. met name de vrije meningslating van de burgers, te garanderen.

Bij een bespreking van de toestand moeten twee gevaren worden vermelden:

Het eerste is dat wij de zaken bezien door de bril van een overtuigd Europeaan en een optimist en dan constateren dat wij al een behoorlijke vooruitgang hebben geboekt. Het zou wel heel erg zijn als er geen vooruitgang was geboekt, want vóór de EGKS was er niets. Alles wat nadien is gekomen, is bijgevolg een element van vooruitgang.

Een oordeel moet echter niet in abstracts worden geveld, maar door te kijken of de bereikte vooruitgang al dan niet in overeenstemming is met de gestelde doelen.

Het tweede gevaar is erin gelegen dat wij de gebeurtenissen bezien vanuit de wat verzuurde benadering van de pessimist voor wie de zaken zich niet helemaal hebben ontwikkeld zoals hij had gewild.

Ik moet zeggen dat het mij, luisterend naar de Europese verkiezingscampagne, van tijd tot tijd moeilijk valt te vergeten dat degenen die het thans hebben over het tekortschieten van Europa, aan de macht waren toen de Gemeenschap in wording was met alle bekende moeilijkheden van dien.

Ik zou echter niet willen vervallen in het derde exces dat kenmerkend is voor onze westerse samenleving en dat bestaat in de wil om de oorzaken van onze mislukkingen uit het verleden breed uit te meten zodat de voor de vooruitgang noodzakelijke energie verloren gaat.

Bestaat de Europese burger en heeft hij rechten die hij niet zou hebben gehad indien de Europese Gemeenschap niet had bestaan? Dit is immers het eerste element dat bepalend is voor het bestaan van de Europese burger waarover wij hier spreken.

Ik geloof dat men bij een korte analyse van de toestand tot de ontdekking komt dat de Europese burger inderdaad op wezenlijke punten door het gemeenschapsrecht extra wordt beschermd in vergelijking met het nationale recht.

Ter illustratie zou ik U in het kort drie voorbeelden willen geven:

- het eerste is dat een groot deel van de bepalingen van het Verdrag in het dagelijkse leven automatisch van toepassing zijn zonder dat de Raad hiertoe besluiten moet nemen of verordeningen moet vaststellen.

Zo is bijvoorbeeld het verbod voor de lid-staten om heffingen van gelijke werking als douanerechten in te voeren een recht dat automatisch werkt: hiervoor is geen besluit van de Raad nodig. Het discriminatieverbod op fiscaal gebied is een element dat krachtens artikel 95 van het Verdrag automatisch van toepassing is.

Deze bepalingen scheppen ten behoeve van de particulieren rechtstreekse rechten, ongeacht wat op nationaal niveau geschiedt.

- het tweede voorbeeld is de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale recht, ongeacht de aard of de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van nationaal recht. Een van de grootste juridische strijdfragen die wij op de universiteit kenden, was of het internationale recht voorrang had boven het nationale recht.

Het is interessant te zien dat in deze tijd waarin alle staten steeds meer belang hechten aan regionalisatie, het Hof van justitie, om elke twijfel uit te sluiten, te kennen heeft gegeven dat het alléén de staten verantwoordelijk acht en dat de intern bestaande delegaties van bevoegdheden daarbij weinig terzake doen. Dit bevestigt ontegenzeggelijk de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale recht.

- Tenslotte mijn derde voorbeeld: het is goed te weten dat men zich op grond van deze rechten specifiek tot de Commissie en het Hof van justitie kan wenden, d.w.z. dat het recht tot uiting komt in de mogelijkheid van een actie en dit lijkt mij een belangrijk punt.

Hier doet zich een juridische strijdvraag voor: moet er een juridisch novum worden geschapen om ervoor te zorgen dat een individueel beroep bij het Hof mogelijk is tegen alle communautaire besluiten of verdient het de voorkeur hetgeen thans bestaat verder te ontwikkelen met inaanmerkingneming van de jurisprudentie van het Hof?

Ik ben er altijd een voorstander van geweest dat men bij zijn optreden duidelijk laat blijken wat men wil en het is evident dat een verklaring van de Raad waaruit blijkt wat de rechten van de burger ten opzichte van het Hof van justitie zijn, de grote verdienste zou hebben klaarheid te scheppen.

Een dergelijke verklaring zou echter tevens het nadeel hebben dat degenen die zich op het politieke vlak meer aarzelend opstellen, daardoor een alibi krijgen om deze ontwikkeling van de jurisprudentie van het Hof te blokkeren omdat er tijdens de beraadslagingen over dit algemene probleem in zekere zin een status quo zou zijn.

Onder de huidige omstandigheden ben ik enigszins op mijn hoede voor het soort grote projecten waarmee iedereen het in beginsel eens is maar waarvan de praktische uitvoering meebrengt dat men van de

Gemeenschap verlangt dat zij eerst een antwoord geeft op alle vragen en theoretische problemen die zich kunnen voordoen, zodat men weigert een bepaalde kant op te gaan alvorens er zeker van te zijn dat men er al is en dit nog wel voordat het uitgangspunt is verlaten. Nu is het met de menselijke mobiliteit zo gesteld dat men moeilijk op twee plaatsen tegelijk kan zijn, wat inhoudt dat men blijft zitten waar men zit. Dit is wat de heer Schmidt doet zeggen: "wij moeten oppassen voor de verleiding van zondagse redevoeringen, want zij vormen een excuus voor ons gebrek aan actie door de week".

Er is een voorlichtingselement dat in de structuur van het communautaire apparaat fundamenteel ontbreekt en door de werkzaamheden die wij samen met de Europese Culturele Stichting zouden kunnen ondernemen, zou hierin stellig een begin van verandering kunnen worden gebracht.

Ik zou wel eens willen weten wie ervan op de hoogte is dat een ieder op grond van artikel 173 van het Verdrag bij het Hof beroep kan instellen tegen alle beschikkingen die hem individueel raken: waarschijnlijk een aantal ambtenaren van de Commissie die van mening zijn dat zij door haar slecht worden behandeld en zich tot het Hof wenden, maar afgezien van dit voorbeeld dat eerder kenmerkend is voor een sociaal geschil dan voor een groot voordeel op het niveau van het Gemeenschapsrecht, heeft de burger hier geen weet van.

Ik geloof dat het zelfs op juridisch niveau nog niet volledig is doorgedrongen tot alle lid-staten wat een prejudicieel beroep is, namelijk de mogelijkheid voor de nationale rechterlijke instanties om een vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie om te doen vaststellen op welke grondslagen de besluiten moeten worden genomen.

Wie weet er tenslotte dat de artikelen 178 en 215 van het Verdrag een ieder de mogelijkheid bieden zich tot het Hof te wenden met een actie tot schadevergoeding wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van een instelling van de Gemeenschap, zelfs wanneer de schade het gevolg is van een rechtshandeling die niet kan worden aangevochten?

Op het gebied van de voorlichting over de werkelijke rechten van de burger ligt er dus een wezenlijke taak. Sprekend over de rechten van de burger heb ik uiteraard getracht stil te staan bij de aanspraken die men in rechte geldend kan maken en niet bij de subjectieve voordelen die men heeft door het feit dat men tot de Europese Gemeenschap behoort.

Een tweede categorie rechten vloeit voort uit het bestaan van een gemeenschappelijk beleid op een aantal terreinen, dat verband houdt met de vier grote vrijheden, respectievelijk op het gebied van het verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal en die inderdaad aanleiding hebben gegeven tot een zeker aantal acties die voor de individuele personen nieuwe rechten vormen vergeleken met hetgeen voordien bestond.

Een van de meest bekende voordelen van het vrije verkeer heeft ertoe geleid dat de werknemers en hun rechtverkrijgenden, op het gebied van de prestaties van de sociale zekerheid, voor de verrekening van hun pensioenen, d.w.z. de samenstelling van alle tijdvakken die door de verschillende nationale wettelijke regelingen in aanmerking moeten worden genomen, aanspraak konden maken op een voordeel dat automatisch voortvloeit uit hun vrijheid om overal te werken.

Dit is geen mogelijkheid, maar een recht en het gaat er niet om of de begrotingsmiddelen al dan niet aanwezig zijn: het is een verplichting krachtens het Verdrag zelf en de gesloten overeenkomsten om deze extra uitkering toe te kennen. Hier is dus een staaltje van het bestaan van de communautaire solidariteit met een burger van de Gemeenschap, net zoals de solidariteit zich in dergelijke gevallen op nationaal niveau voordoet.

Ten aanzien van de landbouw zou ik soortgelijke voorbeelden kunnen geven.

Nu zou men kunnen zeggen dat deze verschillende rechten betrekking hebben op detailgebieden en bepaalde bedrijfstakken en dat zij de politieke essentie, namelijk het feit dat wij een parlementaire pluralistische democratie zijn, niet fundamenteel raken.

Laten wij dan eens kijken wat de Gemeenschap biedt op het terrein van de bescherming van de grondrechten.

Ik heb gewezen op de inhoud van de passage van de preambule van het Verdrag van Rome, die, voor een juist begrip, moet worden geplaatst in de tijd waarin zij werd opgesteld.

Wanneer in deze preambule een beroep wordt gedaan op de vrijheidslierende staten, heeft dit duidelijk betrekking op een zeer bepaalde toestand, want wij bevonden ons midden in de koude oorlog, in de periode van de meest duidelijke tegenstelling tussen twee delen van Europa, het deel waar de vrijheid bestond en het deel waar de vrijheid aan het verdwijnen was.

Ik denk dat de regeringen met deze aanpak consequent zijn geweest. Zo hebben zij, toen zij na de nieuwe aanzet tot de Europese politieke samenwerking hebben getracht gedachten hieromtrent te formuleren, in de verklaring omtrent de Europese identiteit te kennen geven dat zij voornemens waren de beginselen van de parlementaire democratie, van de suprematie van het recht, van de sociale rechtvaardigheid en van de eerbiediging van de mensenrechten te beschermen; deze beginselen vormen de basiselementen van de Europese gedachte en de onderliggende stroming bij de eenmaking.

Het is een feit dat wij tevens vooruitgang hebben geboekt op het niveau van de vrije beroepen door het arts, tandarts, dierenarts en verpleegkundigen officieel mogelijk te maken hun beroep in alle landen van de Gemeenschap vrij uit te oefenen zonder aanvullende examens te moeten afleggen, mits zij voldoen aan de algemene voorwaarden die op communautair niveau zijn vastgesteld en in sommige landen hebben geleid tot een wijziging van de nationale wettelijke regeling inzake de uitoefening van de betrokken beroepen.

Voorts heeft het vrije verkeer van werknemers en zelfstandigen ertoe geleid dat hun kinderen ter zake van de toegang tot het onderwijs dezelfde rechten hebben als de eigen onderdanen van een land, zulks ten einde ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor alle onderdanen van de Gemeenschap gelijk zijn.

Dit betekent dat al deze rechten die in een federale structuur waarschijnlijk in een verklaring ter zake zouden zijn neergelegd, in het communautaire stelsel het gevolg zijn van de totstandkoming van dit nieuwe beleid op de verschillende terreinen.

Uiteraard ontwikkelt dit alles zich met de tijd en thans houden wij ons bezig met de rechten van de werknemers op medezeggenschap in het kader van de vaststelling van de vennootschapswetgeving en met problemen die de consumenten raken, zoals de bescherming tegen misleidende reclame, de verantwoordelijkheid voor producten ook al is er geen sprake van schuld, enz.

Tenslotte is er een categorie van rechten waaraan misschien nog meer betekenis moet worden gehecht, namelijk die welke voortvloeit uit een beleid dat meer speciaal op een bepaald terrein is gericht.

Het bekendste geval is thans dat van het staal (in het verleden betrof het de kolen).

Vandaag de dag heeft een werknemer die zijn baan in de staalindustrie verliest, gedurende een zekere tijd automatisch jegens de Gemeenschap op een extra uitkering boven die waarin de sociale wetgeving van zijn land van herkomst voorziet.

Een gemeenschappelijke verklaring van de verschillende Europese instellingen bood de staatshoofden en regeringsleiders de gelegenheid erop te wijzen dat de eerbiediging en de handhaving van de parlementaire democratie en de mensenrechten in elk van de lid-staten voor zijn deelneming aan de Europese Gemeenschappen van wezenlijk belang zijn. De dingen kunnen niet duidelijker worden gezegd.

De politieke bedoeling is duidelijk, maar volstaat zij?

Is het niveau van de juridische bescherming van deze grondrechten in overeenstemming met deze politieke

consensus?

Ik geloof dat wij opnieuw onze blik moeten richten naar het Hof, die opmerkelijke instelling van de Europese Gemeenschap, en dan zien wij dat sedert twee principiële arresten van 1969 en 1970 de eerbiediging van de grondrechten en integrerend bestanddeel vormt van de algemene rechtsbeginselen, waarvan het Hof van Justitie de naleving moet waarborgen. Voorts heeft het Hof te kennen gegeven dat het geen maatregelen kan toelaten die onverenigbaar zijn met de grondrechten die door de grondwetten van de lid-staten worden erkend en gegarandeerd.

Ons insziens kan hier nog iets meer worden gedaan. Daarom is de Commissie aan het begin van dit jaar met iets nieuws gekomen en heeft zij, met de bedoeling om over deze principiële aangelegenheden met het nieuw gekozen Parlement een debat aan te gaan, in Mei het Parlement een memorandum doen toekomen met de suggestie dat de Gemeenschap als zodanig, dus als aparte rechtsinstelling naast alle staten samen, toetreedt tot de Europese conventie inzake de rechten van de mens en tot de gehele daarbij behorende institutionele organisatie.

Ik geloof dan ook dat als de Gemeenschap zou kunnen besluiten voor zulke belangrijke aangelegenheden als de bescherming van de grondrechten toe te treden tot een ruimer institutioneel stelsel met regels en garanties, dit een duidelijke blijk zou zijn van onze wil om een rechtsstelsel te bezitten dat in overeenstemming is met de eerbiediging van de mensenrechten en dat dit het door de Gemeenschap nagestreefde imago van vrij en democratisch gebied zou versterken.

Op het technische vlak doen zich natuurlijk talrijke moeilijkheden voor, omdat de Europese conventie van Straatsburg alleen maar de toetreding van staten en niet van een Gemeenschap kent en omdat het gaat om een conventie van het klassieke soort, terwijl wij daarentegen door de Gemeenschap te doen toetreden tot een geheel speciale situatie willen komen.

Ondanks de moeilijke opgave twijfel ik er niet aan dat de inzet van de toetreding van de Gemeenschap zo belangrijk is dat wij erin zullen slagen de moeilijkheden te overwinnen en te komen tot hetgeen mij van wezenlijk belang lijkt, nl. dat wij het bewijs leveren dat Europa een zaak van de burgers is.

De Europese eenwording is een taak die nooit afgerond zal zijn.

De bescherming van de grondrechten is nooit voltooid, maar indien wij niet laten blijken dat er dagelijks werkelijk vooruitgang wordt geboekt en indien wij er niet in slagen Europa te verlossen uit zijn matheid die het gevolg is van het voortdurend geconfronteerd zijn met de dagelijkse beslommingen, wat voor ieder mens en elke onderneming de zwaarste beproeving is, dan geloof ik dat het elan verloren dreigt te gaan.

Ik geloof gewoon dat wanneer men erbij stilstaat wat het elan eruit zou zijn, men tot het inzicht komt dat dit zou inhouden dat de leiders de burgers van de Gemeenschap de mogelijkheid ontnemen om invloed uit te oefenen op hun toekomst. Want dat is het waar het bij Europa om gaat.

Iedereen zegt graag dat de meest essentiële problemen niet meer alleen op nationaal niveau kunnen worden aangepakt, wat inhoudt dat de nationale politiek niet meer die hoop en die veiligheid kan bieden, welke de burgers nodig hebben. Indien het waar is dat in bepaalde gevallen niet meer op nationaal niveau kan worden opgetreden en men dit evenmin op Europees niveau zou kunnen doen, dan zou dit inhouden dat Europa en zijn staten voor de eerste keer in de geschiedenis de onontkoombaarheid van hun lot aanvaarden in plaats van te bouwen op hun verbeeldingskracht, hun moed en hun mogelijkheden om een nieuw maatschappij te scheppen.

Gesteld voor een dergelijke keuze lijkt het mij duidelijk dat niemand het recht heeft de burgers teleur te stellen in hun hoop op een betere toekomst. Wil er wat van terecht komen, dan kan deze alleen maar op Europees niveau liggen. Van de regeringen die voor een dergelijk dilemma worden geplaatst, moet een duidelijk antwoord worden geëist. Dat zal des te duidelijker zijn naarmate degenen die, zoals wij, van een Europese toekomst overtuigd zijn, de regeringen geen enkele twijfel zullen laten omtrent hetgeen wij willen

dat zij doen.