

"De verdeling van bevoegdheden in de Europese politieke gemeenschap" in
Internationale Spectator (4 Februari 1953)

Source: Internationale Spectator. 04.02.1953, n° 3. 's-Gravenhage: Het Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"de_verdeling_van_bevoegdheden_in_de_europese_politieke_gemeenschap"_in_internationale_spectator_4_februari_1953-nl-2f427ecf-8480-4107-924f-e7c53e47f62a.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 18/09/2012

De verdeling van bevoegdheden in de Europese politieke gemeenschap

Op 27 Mei 1952 werd te Parijs het Verdrag tot instelling van de Europese Defensie Gemeenschap ondertekend. In het, op verzoek van de Italiaanse regering opgenomen Artikel 38 van dit Verdrag, wordt aan het EDG-parlement opgedragen de oprichting van een op democratische grondslag gekozen Assemblee van de EDG te bestuderen, met inachtneming van het beginsel dat "de definitieve organisatie, die in de plaats zal komen van de huidige voorlopige, zo zal moeten worden opgevat, dat zij één van de bestanddelen zal kunnen vormen van een latere federale of confederale structuur, gegrondvest op het beginsel van de scheiding der machten en met name een vertegenwoordiging omvattend gebaseerd op het twee-Kamerstelsel."

Nadat de Raad van Europa en o.m. het Duitse en Franse parlement hierop in resoluties hadden aangedrongen, besloten de Ministers van de Schuman-landen met de uitvoering van Artikel 38 van het EDG-verdrag niet te wachten tot dit verdrag zou zijn geratificeerd. Op voorstel van de Ministers de Gasperi en Schuman droegen zij op 10 September 1952 aan een Assemblee ad hoc, bestaande uit het Schuman-parlement, zodanig aangevuld dat dit een gelijk aantal leden als het toekomstige EDG-parlement telde, op een Verdrag te ontwerpen strekkende tot instelling van een Europese Politieke Gemeenschap.

De Assemblee ad hoc begon onmiddellijk met haar werkzaamheden en riep een uit 26 leden bestaande constitutionele commissie in het leven, die onder leiding van Von Brentano, de Voorzitter van de CDU-fractie in de Duitse Bondsdag, een eerste ontwerp moest opstellen. Dit ontwerp is inmiddels reeds aan de Assemblee ad hoc voorgelegd, die het vergezeld van een aantal "richtlijnen" naar de constitutionele commissie heeft teruggezonden ter verdere uitwerking. Hieraan is deze commissie thans bezig. Vóór 10 Maart van dit jaar dient het ontwerpverdrag aan de zes Ministers van Buitenlandse Zaken te worden voorgelegd.

Wanneer het Verdrag zal worden ondertekend en geratificeerd zal dat - volgens het huidige ontwerp - betekenen dat aan de Europese Politieke Gemeenschap de volgende bevoegdheden worden overgedragen:

- 1) de bevoegdheden die thans berusten bij de organen van de Europese Kolen en Staal Gemeenschap en die zullen berusten bij de organen van de Europese Defensie Gemeenschap zodra het verdrag daartoe zal zijn geratificeerd.
- 2) de bevoegdheid om de rechten van de mens, zoals die zijn omschreven in de Europese Conventie van 4 November 1950 en het daarbij behorende protocol van 1952, te doen eerbiedigen. Bovendien krijgt de Europese Uitvoerende Raad de bevoegdheid overeenkomstig deze Conventie een actie in te stellen "teneinde de eerbiediging van de constitutionele orde, van de democratische instellingen of van de grondvrijheden van de mens te verzekeren, als deze op ernstige en blijvende wijze in gevaar zouden worden gebracht op het grondgebied van de ene of de andere van de Leden-Staten van de Gemeenschap. In mogelijkheden tot afdwingen van de rechten tegen de wil van de betrokken staten voorziet het Verdrag echter niet.
- 3) de bevoegdheid om de doelstellingen van de buitenlandse politiek van de Staten-Leden vast te stellen, doch alleen voor zover die liggen op het terrein van de EDG en de EGKS, De Gemeenschap heeft met betrekking tot deze aangelegenheden het recht tot het sluiten van internationale overeenkomsten en het recht van actieve en passieve vertegenwoordiging,
- 4) de bevoegdheid tot het doen van uitgaven nodig voor haar werk, tot het vaststellen van een bijdrage van de Staten-Leden, en tot het heffen van belastingen; dit laatste echter alleen wanneer een daartoe strekkende organieke wet zal zijn aangenomen. Vóór deze wet tot stand zal zijn gekomen blijft het inkomsten- en uitgavensysteem van de EGKS (waarbij belasting wordt geheven op de productie) en van de EDG van kracht.
- 5) de bevoegdheid om adviezen te geven op economisch gebied. Vóór zij bepaalde maatregelen nemen, die de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt belemmeren, zijn de Leden-Staten verplicht advies te vragen, tenzij het echter een spoedgeval betreft. In dat geval is het inwinnen van advies achteraf voldoende.

De Gemeenschap zal ook bevoegd zijn om maatregelen te nemen: op het gebied van liberalisatie, om geleidelijk een tolunie tot stand te brengen, en om te komen tot de eenmaking van het monetaire stelsel in de gebieden van de Leden-Staten. Deze drie laatste bevoegdheden zal de Gemeenschap echter niet krijgen door inwerkingtreding van het Verdrag. Zij zijn neergelegd in een protocol dat afzonderlijk dient te worden bekrachtigd.

Wanneer men in aanmerking neemt dat de bevoegdheden op het gebied van kolen en staal reeds zijn overgedragen, dat de overdracht op het gebied van defensie en van de rechten van de mens niet door het bekrachtigen van dit Verdrag, doch door die van het Verdrag van de EDG en de Conventie van de mensenrechten geschieden, dat een gemeenschappelijke buitenlandse politiek op het gebied van kolen en staal en defensie slechts een logische consequentie is van de EGKS en EDG-Verdragen, dat de organieke wet die het heffen van belastingen autoriseert de eenstemmige goedkeuring van de Raad van Nationale Ministers behoeft, dat tenslotte de toekenning van de enige nieuwe economische bevoegdheden van betekenis, afhankelijk is van de bekrachtiging van een afzonderlijk protocol door de nationale parlementen en dat deze daarna slechts met gequalificeerde meerderheid kunnen worden gebruikt - wanneer men al deze beperkingen en voorbehouden in aanmerking neemt kan men zich afvragen of de Europese "federale of confederale structuur" door de inwerkingtreding van de Politieke Gemeenschap wel een zo belangrijke schrede voorwaarts zal maken, als door sommigen wordt verwacht,

De staatkundige vorm van de E.P.G.

De staatkundige vorm die de Europese Politieke Gemeenschap zal vertonen laat zich niet omschrijven met de veel gebruikte categorieën als confederatie, federatie, onechte of onvolledige federatie, federatie voor een beperkt doel, e.d.

Bij de pogingen die in deze richting ongetwijfeld zullen worden ondernomen, zullen de oude strijd-vragen over de al (Hamilton, Waitz, Oppenheim) of niet (Rousseau, Calhoun, Seydel, François) deelbaarheid der soevereiniteit tussen de regeringen der aangesloten staten en het centrale gezag opnieuw actueel worden.

Door de veelheid van vormen en het dynamische karakter dat vele statenverbindingen eigen is, is hun indeling naar bepaalde kenmerken echter een ondankbare taak.

Het Handvest van de Verenigde Naties b.v., geeft aan de Veiligheidsraad het recht om met betrekking tot handhaving van vrede en veiligheid besluiten te nemen die zich direct tot de onderdanen van de aangesloten staten kunnen richten. De Noord-Atlantische Raad heeft zich het recht toegekend om opperofficieren van de Atlantische strijdkrachten te benoemen; volgens de Nederlandse Grondwet een prerogatief van de Kroon. Deze voorbeelden tonen aan dat de Verenigde Naties en de NATO federale kenmerken bezitten. Niemand zou echter willen beweren dat de organisaties federaties of zelfs confederaties van het gebruikelijke soort zijn.

Men zou de statenverbindingen - althans die op voet van gelijkheid - kunnen onderbrengen in een systematiek, gebaseerd op de mate waarin dt. staten taken aan gemeenschappelijke organen hebben opgedragen.¹⁾ In deze systematiek zou de ontwikkeling van de ene vorm naar de andere tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Met name binnen federale staten is de overdracht van bevoegdheden aan het centrale gezag immers veelal een proces dat zich geleidelijk uitbreidt.

Van het grootste belang voor het gemakkelijk aanpassen van de staatkundige vorm aan de zich wijzigende verhoudingen is een soepele hantering van het bevoegdheidsrecht (de zg. Kompetenz-Kompetenz) d.w.z. de competentie tot afbakening van de bevoegdheid van de verschillende staatsorganen, i.c. van het centrale gezag en dat der deelnemende staten. De uitoefening van het bevoegdheidsrecht²⁾ heeft plaats bij aanvaarding van de constitutie, door amendering van de constitutie, en door interpretatie van de constitutie.

Hoe betrekkelijk gering de bevoegdheden ook mogen zijn, die de Europese constitutie aan het centrale gezag, de organen van de EPG, toekent, het cardinale punt dat de waarde van de constitutie grotendeels bepaalt, is het mechanisme dat erdoor zal worden geschapen om die bevoegdheden uit te breiden. Door

gebruik te maken van de mogelijkheden tot amendering kan de politieke huls gevuld worden met een reële inhoud.

Vanzelfsprekend zou het echter een illusie zijn te menen dat de Europese eenheid tot stand zou komen dank zij een juridische constructie. Een juridische constructie is de formulering - slechts bij uitzondering de oorzaak - van een bepaalde staatkundige verhouding. De oorzaak wordt bepaald door machtsverhoudingen, door de economische en psychologische situatie; wat Europa betreft in grote mate door het inzicht van de betrokken volken in de consequenties van éénwording en het verlangen om die consequenties te aanvaarden.

Met het totstandkomen van een Europese Politieke Gemeenschap nu wordt de mogelijkheid geschapen om voorstellen voor verdere integratie van Europa ter discussie voor te leggen aan de gezamenlijke Europese volksvertegenwoordiging, de Europese executieve en de vertegenwoordigers der nationale regeringen, met als automatisch gevolg dat, wanneer er voldoende steun voor kan worden gevonden, de voorstellen zullen worden gerealiseerd.

Het is in dit verband wellicht interessant na te gaan hoe zich de uitoefening van het bevoegdheidsrecht - al dan niet in centralistische richting - in enige bestaande federale verbanden heeft ontwikkeld.

Centralisatie in de Verenigde Staten

Hoewel Hamilton er misschien zelf niet geheel van overtuigd was, kon hij zonder zich belachelijk te maken, in 1788 nog over de Amerikaanse Constitutie zeggen: (it would) "always be far more easy for the state governments to encroach upon the national authorities than for the national government to encroach upon the state authorities".³⁾ De geschiedenis heeft uitgewezen dat er een grote evolutie heeft plaats gehad; echter in omgekeerde richting.

Tengevolge van uitvindingen, nieuwe sociale en economische eisen, wijzigingen in de politieke beginselen, oorlog en economische crises, is het terrein waarover zich de bemoeiingen van de federale regering uitstrekt, enorm uitgebreid. In 1790 stelde Hamilton, toen Minister van Financiën, voor een Nationale Bank op te richten. Dit was de eerste uitbreiding van de bevoegdheden - limitatief in de constitutie opgenoemd - van de centrale regering. Van Hamilton's Bank tot Roosevelt's Tennessee Valley Authority heeft de ontwikkeling zich in deze richting voortgezet; echter niet zonder bij tijd en wijle hevige oppositie te ontmoeten. Alleen door een naar onafhankelijkheid strevende minderheid op het slagveld een nederlaag toe te brengen werd in 1865 de eenheid gehandhaafd. In het recente verleden was centralistische "bemoeizucht" één van de grote grieven tegen het regiem van Roosevelt en Truman.

De uitbreiding van de bevoegdheden der nationale regering heeft niet in de eerste plaats door amendementen op de Constitutie plaats gehad. Het merendeel van de 21 amendementen die tot dusver zijn aanvaard heeft integendeel een beperking in plaats van een uitbreiding van de federale macht ten doel gehad. Veel belangrijker is de ruime uitleg die wetgever en rechter aan de bepalingen van de Constitutie hebben gegeven. Vooral het Hooggerechtshof heeft onder het langdurige voorzitterschap van Chief Justice Marshall aan het begin van de vorige eeuw er het zijne toe bijgedragen om aan de toch reeds ruime clause van Artikel I sectie 8 van de Constitutie "Congress has power to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution ... all powers vested by the Constitution in the Government of the United States . . .", de zgn. "sweeping clause", een zeer lenige interpretatie te geven. Naast de "express powers" van de nationale regering erkent men dientengevolge ook "implied" en "resulting powers". Bijzonder ver is men hiermee gegaan bij het bepalen van hetgeen dient te vallen onder een tussen-staatse regeling (federale competentie), terwijl het terrein waarop de interne regelingen van een staat (die onder de competentie van de betreffende staat vallen) gelden, steeds kleiner wordt. Bij hun pogingen om zeggenschap te bewaren over spoorwegen, telegraaf- en telefoonverbindingen, radio en televisie binnen hun grenzen, hebben de staten reeds geruime tijd geleden bakzeil moeten halen. Ook door het centraal uitvoeren van research-arbeid breidt zich de invloed van de federale regering op de staten uit. Van de uitkomsten van deze arbeid o.m. ondernomen door de Departementen van Landbouw, Arbeid, Onderwijs en Handel, profiteren de staten in vele gevallen mede. Het gevolg is dikwijls een grote mate van standaardisatie van wetgeving en uitvoering.

Vooraf in de laatste decennia is het ingrijpen van de federale regering in het huishouden van de staten zeer veel intensiever geworden dank zij de verschillende vormen van financiële steun van de federale regering aan de staten, of zelfs rechtstreeks aan de gemeenten. Oorspronkelijk geschiedde deze steun in de vorm van een stuk land waarvan de opbrengst bestemd was voor het in stand houden van scholen. Heden ten dage heeft zij meestal plaats door subsidies. In 1939 bedroeg het totaal aan "federal grants" bijna 600 miljoen dollar, een toename van 300% vergeleken bij het bedrag van 1929. Meestal zijn aan de steun voorwaarden verbonden. De National Defense Act van 1916 b.v. wees geld toe aan de Staten ten behoeve van hun legers, de "National Guard", op voorwaarde dat zij zouden worden geplaatst onder federaal toezicht en federale aanwijzingen van uitrusting, opleiding en discipline zouden aanvaarden, zodat zij als onderdeel van het federale leger zouden kunnen optreden.

De Social Security Act van 1935 voorzag in steun aan werklozen, ouden van dagen, en noodlijdende kinderen, onder voorwaarden die voornamelijk door de federale regering, welke een groot deel van de kosten voor haar rekening neemt, zijn voorgeschreven.

Niettemin de groeiende bevoegdheden van het centrale gezag ontplooiën de staten thans meer activiteit, besteden zij meer geld, en hebben zij meer ambtenaren dan ooit in het verleden. Hoewel zij op economisch en sociaal gebied hun macht verder zullen zien afnemen, zullen zij als administratieve eenheid waarschijnlijk aan belangrijkheid winnen, want met het toenemen van de federale taken groeit ook een aantal onderwerpen waarbij de staten als uitvoerders en medewerkers van de federale regering optreden.

Zwitserland

De huidige Constitutie van Zwitserland is het resultaat van een totale herziening van die van 1848. De aanleiding tot de herziening welke in 1874 plaats had, was vierledig: de oorlog van 1870 en de mobilisatie van de kantonale legers die deze met zich bracht, had duidelijk gemaakt dat centralisatie, behalve op ander gebied, vooral in de militaire sector, een dringende eis was; de Kulturkampf die in die tijd in Duitsland woedde had ook in Zwitserland een versterking van het anticlericalisme tengevolge; het referendum dat tot 1874 slechts in de kantons bestond werd, als eis van democratie, in het federale staatsbestel geïntroduceerd; de mogelijkheid diende te worden geschapen van federaal ingrijpen op economisch en sociaal terrein. Met deze herziening werd in grote trekken een proces voortgezet dat reeds in 1798 was aangevangen, in 1803 en 1815 was onderbroken, in 1830 in de liberale kantons werd hervat en in 1848 in het gehele land opnieuw werd ingevoerd.

Het is daarom niet te verwonderen dat de oppositie in 1874 uit dezelfde streken kwam als in 1848. In 1848 kreeg de grondwetsherziening eerst haar beslag toen de zeven Katholieke kantons die zich in de Sonderbund verenigd hadden in een korte oorlog waren verslagen. Zonder hun medewerking en toestemming werd de Constitutie aanvaard. In 1874 werd de wijziging aanvaard door 14 1/2 kantons, waarvan de bewoners in meerderheid Protestant waren. De 7 1/2 kantons die de herziening verwierpen waren alle Katholiek.

Sinds 1874 heeft de ontwikkeling zich in centralistische richting voortgezet. Het treffen van regelingen voor weg- en luchtverkeer, het toezicht op de banken en de kapitaallexport, de administratie van sociale verzekering, de kartel- en crisiswetgeving, zijn in handen van de federale regering. De referenda, die over deze herverdeling van bevoegdheden beslissen, geven enige aanwijzing omtrent de tendentie die in een bepaald kanton prevaleert. De ziekte- en ongevallenwet, die een centralisatie van beheer met zich bracht, werd in 1900 met een meerderheid van 70% afgewezen. Het aantal voorstemmers in de Franssprekende kantons en die van Centraal-Zwitserland bleef daarbij onder de 20%. Een gewijzigde wet werd in 1912 ternauwernood (54% vóór) aangenomen.

In 1938 werd het nieuwe federale strafwetboek, eveneens een uiting van centralisatie, met een meerderheid van slechts 53 % aanvaard. Slechts in de Duits sprekende kantons, en dan nog met uitzondering van Uri, Schwyz, Unterwalden en een enkel ander was het percentage hoger dan 50.

Dat het centralistische element voornamelijk in de Duits sprekende kantons wordt gevonden is te verklaren uit het feit, dat de inwoners geen angst behoeven te hebben voor beperking van hun tairechten; zij maken

immers ruim 73% van de totale Zwitserse bevolking uit. Bovendien bevorderen de grote steden Bern, Bazel en Zürich a.h.w. van nature de centralisatie. De Urkantons maken een uitzondering op de regel. De sterk aan traditie gebonden landelijke bevolking houdt daar vast aan de oude confederale principes. Dat de Frans-, Italiaans- en Retoromaanssprekende bevolkingsgroepen (resp. 20,9%, 3,9% en 1,1% van alle Zwitsers) geen voorstanders van het centralisme zijn is zonder meer duidelijk. Nog in 1909 werd in Ticino, wanneer niet aan bijzondere eisen betreffende bescherming van taal en nationaliteit tegemoet zou worden gekomen, van officiële zijde met secessie uit de Bondsrepubliek bedreigd.

In 1950 had binnen het kanton Bern een voorval plaats dat kenmerkend is zowel voor de afschuw van het centralisme als voor de soepelheid waarmee aan de wensen der minderheid wordt tegemoet gekomen. De Frans sprekende bewoners van dat deel van het Juragebied, dat binnen het kanton ligt, voelden zich sinds enige tijd door het feit, dat zij in aantal steeds verder in de minderheid van de Duits sprekende Berners geraakten, bedreigd. Er ontstond een separatistische beweging, die dreigde de zaak voor de Bondsautoriteiten te brengen. Hun blad "Le Jura Libre" schreef de strijd niet te zullen opgeven voor Bern op de knieën zou zijn gebracht "et notre pauvre petite patrie enfin rendue à son destin de peuple souverain". De Staatsconstitutie werd ingrijpend gewijzigd en Artikel 2 kwam te luiden: "Die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes im alten Kantonsteil und im Jura". Verder werd het taalrecht geregeld, 2 van de 9 regeringszetels werden aan de Jura toegewezen en er werd een paritaire commissie ingesteld om advies uit te brengen over vragen betreffende de betrekkingen tussen het oude kantondeel en de Jura.

Evenals in de Verenigde Staten het geval is, gaat de voortschrijdende centralisatie gepaard met een overdracht van uitvoeringsbevoegdheid aan de kantons. Sommige oorspronkelijke bevoegdheden van de kantons zoals die op het gebied van waterstaatswerken door de bouw van stuwdammen en elektrische centrales, zijn van veel groter betekenis geworden dan vroeger het geval was. Met name bij dit voorbeeld kan men zich afvragen hoe lang één kanton (zoals onlangs in het geval van Graubünden) aan de federatie de voorziening van electriciteit kan onthouden, waaraan zij behoefte heeft.

Het Canadese voorbeeld

De geschiedenis van de Canadese federatie vertoont vele tegenstellingen tot die van zijn Zuidelijk buurland. De oorzaken van de aaneensluiting der Noord-Amerikaanse koloniën in 1867 waren van militaire, economische en politieke aard.

Er bestond tijdens de Amerikaanse burgeroorlog gegronde vrees dat de Noordelijke troepen nadat zij met de Zuidelijke zouden hebben afgerekend de noordgrens zouden overtrekken om wraak te nemen voor de Engelse steun aan de Zuidelijken. Hoe zouden dan de verspreide koloniën een aanval kunnen afslaan? Om strategische en economische redenen was het bovendien van het grootste belang dat er een spoorwegverbinding 'tussen de verschillende delen van het latere Canada zou komen. De kansen op een gecoördineerd spoorwegnet en op het aantrekken van de benodigde investeringen waren echter, zolang er geen centrale regering bestond, uiterst gering. Het wegvallen van de Verenigde Staten als preferentiële markt door het einde van het bilaterale handelsverdrag in 1866, dwong de koloniën tot het scheppen van een gemeenschappelijke markt. De politieke aanleiding tot de aaneensluiting was gelegen in de onmogelijkheid een stabiele regering te vormen in de Provincie Canada. Upper en Lower Canada hadden daar een gelijk aantal zetels in het parlement. De zich voortdurend openbarende tegenstelling tussen de Engels sprekende Protestanten van het ene en de Frans sprekende Katholieken van het andere deel maakten het land onregeerbaar.

Uit angst voor gebeurtenissen als de Amerikaanse burgeroorlog werd de constitutie van Canada een voorbeeld van sterk gecentraliseerd federalisme. De provincies werden zeer beperkt in hun bevoegdheden. De onderwerpen waarover zij wetgevende macht hadden, waren limitatief opgesomd in de constitutie, dit in tegenstelling tot het terrein van wetgeving van het nationale parlement dat zich uitstrekt tot alle onderwerpen van "peace, order and good government".

In de constitutie waren geen bepalingen over amendement opgenomen. Dit is een logisch gevolg van het feit, dat zij een wet was van het Engelse parlement (British North American Act). Alleen het parlement van

Westminster was derhalve bevoegd om haar te wijzigen. Volgens gebruik geschiedt dat echter zonder dat in de amendementen die het Canadese parlement voorstelt te Londen wijzigingen worden aangebracht. Het Statuut van Westminster van 1931 hield echter in, dat in de toekomst de Dominions ook wat dit betreft baas in eigen huis zouden zijn, zodra zij een eigen regeling voor amendering van de constitutie zouden hebben opgesteld. In 1949 heeft Canada inderdaad een wijziging in de British North America Act voorgesteld en verkregen, waarbij het recht van amendement een Canadees recht werd. Eén uitzondering werd echter gemaakt; het Parlement van Westminster zal wijzigingen in de verdeling der bevoegdheden tussen federatie en provincies nog dienen te blijven goedkeuren, Het is echter de bedoeling dat dit bevoegdheidsrecht weldra eveneens een Canadese aangelegenheid wordt. In 1950 zijn voor het opstellen van een amenderingprocedure enkele conferenties van de provinciale premiers met de nationale regering gehouden. Er werd een grote mate van overeenstemming bereikt over een ontwerp dat voorzag in een verdeling van de bepalingen van de constitutie in zes categorieën, voor elke waarvan een eigen procedure van amendering vereist was. Bepaalde fundamentele rechten, zoals die van de minderheden en die welke het federale karakter van de staat garanderen, werden "verschanst".

De ontwikkeling van het Canadese staatsbestel heeft, tegen de verwachting in 1867 in, in centrifugale richting plaats gehad. Van de 14 amendementen tot op heden in de constitutie aangebracht, duidt er slechts één, dat van 1940 waarbij de werkloosheidsverzekering werd ingesteld, op centralisatie. Buiten de constitutie om zijn slechts luchtvaart en radio - afgezien van noodrecht ten tijde van oorlog en crises - door interpretatie tot de federale aangelegenheden gaan behoren. Voor het overige zijn de bevoegdheden van de centrale regering steeds eng geïnterpreteerd, terwijl die van de provincies tengevolge van de rechterlijke uitleg zeer toenamen. Dit had op zijn beurt weer een gebrek aan evenwicht in de financiële verhouding tussen federatie en provincie tengevolge. De wettelijke bepalingen voorzagen nl. niet in een financiering van de maatregelen van sociale zorg, die geleidelijk aan van de provincies werden verwacht en waartoe zij door de rechter bevoegd waren verklaard.

De centrifugale ontwikkeling in Canada heeft verschillende oorzaken gehad.⁴⁾ Door het aanvaarden van een beschermend tarievenregiem in 1879 werd tegemoetgekomen aan de eisen van de invloedrijkste en meest geïndustrialiseerde provincies: Ontario en Quebec. Voor de Maritime Provinces was het gevolg echter achteruitgang van de handel en de scheepsbouw en nog heden ten dage behoort dit gebied tot de "depressed areas". Ook het Westelijk landbouwgebied leed onder de maatregelen. Door de stijging van de kosten der industriële producten, w.o. landbouwmachines, werden de prijzen der landbouwproducten omhooggedreven. Een beperking van de afzet op de wereldmarkt was het gevolg.

Het naast elkaar bestaan van twee bevolkingsgroepen, ieder met eigen taal en eigen godsdienst bracht vooral in de vorige eeuw een voortdurende strijd om school- en taalquaesties met zich. Met de vorming van Canadese expeditielegers, eerst voor de Boerenoorlog en daarna om mee te strijden in beide Wereldoorlogen, ontstonden conflicten van andere aard. De Frans sprekende inwoners hadden geen binding met Engeland (evenmin trouwens als met Frankrijk) die zover ging dat zij zonder meer bereid waren Engeland in iedere oorlog te volgen. Onder de Frans-Canadezen ontstond een isolationisme van het Noord-Amerikaanse type. De wapenspreuk van Quebec is "Je me souviens", die van de Union Nationale partij, die nu aan het bewind is: "Notre maître le passé". André Siegfried beschreef de Frans-Engelse relaties als "un modus vivendi sans cordialité".

Al met al kan gezegd worden, dat het evenwicht tussen hetgeen bindt en hetgeen verdeelt in Canada nog niet is gevonden.

Een conclusie ?

Wat is nu de conclusie die uit de drie voorbeelden van de Verenigde Staten, Zwitserland en Canada getrokken kan worden benaderd ter vermijding van het bevoegdheidsrecht in een Europese politieke gemeenschap? Voorop dient te worden gesteld dat de geschiedenis van geen twee landen gelijk kan zijn en dat het willen trekken van lessen uit de historie, zo ergens, dan hier, een gevaarlijke bezigheid is.

Toch kan er wel iets gezegd worden, zonder dat het echter bepaald een verrassende vondst is:

- 1) Niet door een juridische vorm maar door het samen leven ontstaat een gemeenschap.
- 2) Niet alleen het cultureel doch ook het economisch en politiek eigene van iedere groep dient met voorzichtigheid te worden benaderd ter vermijding vanspanningen.
- 3) De voorbeelden tonen aan dat van de mogelijkheid tot centralisatie in het algemeen slechts gebruik wordt gemaakt, wanneer dit een eis is van de voortschrijdende techniek of een noodzakelijk gevolg van de zich uitbreidende overheidstaak. Te snelle centralisatie dient te worden vermeden. De "zware" procedure van de amendering van de E.P.G. Constitutie is daarom, vooral in de eerste jaren, niet zonder zin.
- 4) De weerstand van de Frans-Canadezen tegen conscriptie is het gevolg van een staatkundige binding zonder dat die met een adaequaat gevoel van solidariteit gepaard ging. De analogie met Europa ligt - voorlopig nog theoretisch - voor de hand.

Men zou dit alles kunnen samenvatten met de woorden van Washington: "Time and habit are at least as necessary to fix the true character of governments as of other human institutions".

Mr J. G. van Putten.

- 1) Prof. Dr. A. J. P. Tammes: Schets van een algemene theorie en systematiek van het federalisme. Internationale Studiën, Vol I no. 1, 1948.
- 2) Dr A. Loudon, Verdeling van bevoegdheden in enkele middelpuntzoekende samengestelde rechtsgemeenschappen. Dissertatie, Leiden '27.
- 3) The Federalist No. XVII, 1788.
- 4) F. R. Scott: A Survey of Canadian Federalism. International Social Science Bulletin, Vol IV, No 1.