

Jean-Louis Dewost, Het voorzitterschap in het institutionele kader van de Europese Gemeenschappen (januari 1984)

Caption: In een in januari 1984 verschenen artikel in de Revue du Marché commun analyseert Jean-Louis Dewost, Maître des Requêtes bij de Franse Raad van State en directeur-generaal bij de juridische dienst van de Raad van de Europese Gemeenschappen en de ontwikkeling van de praktische verantwoordelijkheid van het voorzitterschap van de Raad sinds het midden van de zestiger jaren. Hij constateert een kloof tussen diens verantwoordelijkheid en de bevoegdheden, die gebaseerd zijn op de teksten.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Janvier 1984, n° 273. Paris: Éditions techniques et économiques. "La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes", auteur:Dewost, Jean-Louis , p. 31-34.

Copyright: (c) Translation Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)
All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.
Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/jean_louis_dewost_het_voorzitterschap_in_het_institutionel_e_kader_van_de_europese_gemeenschappen_januari_1984-nl-1f2a60bf-74b6-4cb2-9baf-12240f0f9dd4.html



Last updated: 05/07/2016

Het voorzitterschap in het institutionele kader van de Europese Gemeenschappen*

Jean-Louis DEWOST

Rapporteur bij de Raad van State Directeur-generaal van de juridische dienst van de Raad van Ministers van de EEG

De Verdragen bevatten slechts enkele zeldzame bepalingen met betrekking tot het voorzitterschap van de Raad en zijn taken. Naast het fundamentele artikel dat de problemen van de duur en het rouleringssysteem regelt (artikel 2, lid 2 van het Fusieverdrag) zijn er vijf bepalingen ⁽¹⁾ waarvan er nog maar drie van toepassing zijn en dan nog uiterst zelden worden gebruikt. Het gaat om artikel 236 lid 2 betreffende de bijeenroeping van de Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in geval van herziening van de Verdragen, en om de artikelen 5 lid 2 en 6 lid 2 van het Statuut van het Hof van Justitie betreffende de aanmelding van het ontslag van de rechters van het Hof van Justitie.

Het gaat dus om een vrij bescheiden, om niet te zeggen onbeduidende lijst. Het zijn de ontwikkelingen van na het Verdrag en toegeschreven aan de praktijk die eigenlijk geleidelijk het “statuut” van het voorzitterschap hebben getekend. Deze accidentele oorsprong verklaart vermoedelijk tegelijk de zichtbare paradox van een verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en het evenwicht dat nog moet worden gevonden tussen de nationale component en de communautaire component van het voorzitterschap.

I. — De zichtbare paradox van een verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid

1. Een verantwoordelijkheid

Deze verantwoordelijkheid of beter deze verantwoordelijkheden hebben zich sinds het midden van de jaren 1960/1970 zeer merkbaar ontwikkeld, zowel in de interne orde als in de externe orde.

In de interne orde betreffen de verantwoordelijkheden van de voorzitter tegelijk de procedure en de hoofdzaak.

Wat de procedure betreft, is het voorzitterschap verantwoordelijk voor de goede organisatie van de werkzaamheden van de Raad. Dit betekent dat van het voorzitterschap wordt verwacht dat het een kalender opstelt die tegelijk matig beladen is, zo stabiel mogelijk, en gecoördineerd rekening houdend met de toename van de instanties en de organen van de Raad. Het voorzitterschap is ook verantwoordelijk voor het goede verloop van de vergaderingen: in dit opzicht moet het ervoor zorgen dat de toespraken van de verschillende delegaties ordelijk verlopen, en moet het uit het debat conclusies halen die als voornaamste kwaliteiten duidelijkheid en neutraliteit hebben. Op grond van deze verantwoordelijkheid wat de goede organisatie van de werkzaamheden betreft, is het voorzitterschap er de jongste jaren toe genooddaakt geweest veel aandacht te besteden aan de coördinatieproblemen tussen de verschillende Raden en de verschillende instanties die ze voorbereiden ⁽²⁾. Deze noodzakelijke coördinatie kan echter geen vervanging zijn voor de « onontbeerlijke nationale coördinatie van de standpunten: zo komt het dat de zogenaamde « jumboraden », waaraan ministers deelnemen die tot twee verschillende Raden behoren, nooit succes hadden als de standpunten van de verschillende ministeries binnen dezelfde nationale delegatie uiteenlopend waren.

Dit zou moeten volstaan om aan te tonen dat de procedure moeilijk los te koppelen is van de hoofdzaak. Wat de hoofdzaak betreft, wordt het voorzitterschap beschouwd als verantwoordelijk voor de goede oriëntatie van de werken, d.w.z. voor de goede afloop van de dossiers door het aannemen van evenwichtige oplossingen binnen een redelijke termijn. De ontwikkeling van deze verantwoordelijkheid, die door Dr. Wallace met talloze factoren wordt uitgelegd (toename van het aantal vergaderingen, verandering van economisch milieu, enz.), is bovenal verbonden met de evolutie van het communautaire beslissingsproces, dat wordt beheerst door het streven naar consensus. Als er geen stemming is, verliest de Commissie immers een groot deel van haar bewegingsvrijheid die voortvloeit uit de combinatie van artikelen 148 en 149 van het EEG-verdrag. Als behoedster van het Verdrag en er op uit om haar voorstel te verdedigen, zal het voor haar overigens moeilijk zijn om het initiatief tot compromissen te nemen.

Het is dus het voorzitterschap dat belast zal worden met deze verantwoordelijkheid. Het "compromis van het voorzitterschap" dat thans een echte communautaire traditie is geworden, bevat diverse varianten wat de vorm betreft: het kan schriftelijk of mondeling zijn, vooraf of op de vergadering verspreid... De keuze van deze verschillende modaliteiten zal afhangen van tactische overwegingen, die bovenal geïnspireerd moeten zijn door de zorg om het welslagen. Het is een hachelijke taak die meestal voorafgaande contacten vereist met de delegaties die er het meest bij betrokken zijn en met de Commissie, zonder wier hulp een compromis weinig slaagkansen heeft. De goede compromissen zijn overigens in het algemeen de vrucht van een nauwe samenwerking met de Commissie, waarvan in bepaalde extreme gevallen het voorzitterschap slechts de vertegenwoordiger is. Ten slotte is er de jongste jaren een zekere tendens naar de "overleving" van de compromissen na de voorzittersperiode van zes maanden opgemerkt: zij worden dan overgenomen door het volgende voorzitterschap en lopen enkele maanden later af.

Buiten deze rol van opstelling en voorstelling van het compromis, die essentieel is geworden voor het communautaire leven, wordt van het voorzitterschap een andere rol verwacht, die nog moeilijker te vervullen is: de "politieke impuls"-rol, die zich uit door de heractivering van vergeten dossiers of door het naar voren brengen van een nieuw thema waarvan wordt gehoopt dat het de communautaire politieke energie zal "mobiliseren". Bij de opkomst van het "voorzitterssysteem" heeft men deze rol wat overschat. De voorzittersschappen kondigden "programma's » aan en deden zich voor als de echte motor van de Gemeenschap, waarbij ze hoopten hun nationale prioriteiten op communautair niveau over te brengen. Sindsdien is men naar een meer realistische beoordeling van deze impulsmogelijkheden teruggekeerd.

Meer recentelijk ten slotte kreeg het voorzitterschap in bepaalde hypothesen bij conflicten echte arbitragetaken toevertrouwd: dat was bijvoorbeeld het geval in het visserijdossier dat uiteindelijk eind januari 1983 dankzij twee trilaterale vergaderingen voorzitterschap/Commissie/Deense delegatie werd afgerond.

Ook de verantwoordelijkheden van het voorzitterschap in de externe orde breidden zich uit. Het gaat hier om de interinstitutionele verhoudingen waarin er zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan, meer bepaald in het begrotingsdomein: zo komt het dat de gemeenschappelijke verklaring van 30 juni 1982 (gemeenzaam "triloog" genoemd) door de drie voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd opgesteld, door deze laatsten werd ondertekend en ten slotte ter goedkeuring aan iedere instelling werd voorgelegd.

In het domein van de internationale relaties heeft het voorzitterschap ook een zeker formaat verworven ⁽³⁾. Zo komt het dat sinds 1965 de voorzitter van de Raad samen met de voorzitter van de Commissie de geloofsbrieven ontvangt van de ambassadeurs van de derde landen die bij de Gemeenschap geaccrediteerd zijn. Overigens speelt het voorzitterschap de rol van woordvoerder van de Gemeenschap in talloze internationale ruimtes. Dit is in beginsel het geval als het om « gemengde » akkoorden of bevoegdheden gaat (Gemeenschap en lidstaten). De woordvoering wordt dan afhankelijk van deze bevoegdheden met de Commissie gedeeld, maar afhankelijk van de techniciteit van de materies ook soms soepeler. Dat is met name het geval in de ruimtes waar de ontwikkelingsproblemen en de vraagstukken met betrekking tot de basisproducten(UNCTAD, enz.) worden besproken.

2. Zonder bevoegdheid

Natuurlijk beschikt het voorzitterschap over enkele bevoegdheden die haar zijn toegekend door de teksten of door de gebruiken in het domein van de procedure. Het reglement van orde van de Raad bepaalt zo dat de voorzitter van de Raad deze laatste bijeenroept, de voorlopige agenda van elke vergadering opstelt, het proces-verbaal ondertekent, enz. Het is ook een vaststaand gebruik dat de voorzitter verantwoordelijk is voor de materiële organisatie van de werkzaamheden alsook van de procedure, meestal na raadpleging van zijn collega's: bijvoorbeeld in dringende gevallen kan het voorzitterschap beslissen om een beroep te doen op de schriftelijke procedure na overleg met de delegaties op het niveau van het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers.

Naast deze weinige procedurele bevoegdheden heeft de voorzitter geen enkele reële bevoegdheid wat de hoofdzaak van de dossiers betreft. Hij is niet bij machte enige druk uit te oefenen op de terughoudende delegaties, zelfs niet in de extreme hypothese dat het gezond verstand verlangt dat een bepaalde oplossing wordt aangenomen. Hij beschikt enkel over een bevoegdheid van politieke "druk", of zelfs morele druk, tegenover deze laatsten. In werkelijkheid, zoals Dr. Wallace het voortreffelijk in zijn rapport zegt, moet hij "de voorwaarden van de consensus" organiseren.

Op basis van de vaststelling van deze zwakke punten zijn er sinds een tiental jaar talloze studies of rapporten opgesteld over het thema van de versterking van de bevoegdheden van het voorzitterschap. Daar zijn weinig concrete resultaten uit voortgekomen. Men kan zich vragen stellen bij deze onevenredigheid tussen de denkspanning en de resultaten. Is men geen verkeerde wegen ingeslagen? Heeft men niet te veel voorrang gegeven aan een bepaald "model" van bevoegdheid?

II. — Het nog te zoeken evenwicht tussen de nationale component en de communautaire component van het voorzitterschap

1. Verkeerde zoekpistes op basis van een vaststelling van de zwakke punten van het systeem

Al deze rapporten en al deze studies geven een correcte vaststelling van de zwakke punten van het voorzitterschap van de Raad van Ministers. Zij hebben vooral betrekking op een ontoereikende duur van de uitoefening van de voorzittersbevoegdheid (6 maanden) en op de techniciteit van de behandelde materie. Na deze vaststelling is de verbeelding van de hervormers richtingen uitgegaan die naar onze mening gedoemd waren te mislukken. De verklaring daarvoor is wellicht dat de voorgestelde hervormingen allemaal min of meer verwezen naar een bepaald nationaal model van de politiek-administratieve bevoegdheid, de uiting van een hiërarchische leiding, in plaats van naar een opvatting over bevoegdheid als invloedsbevoegdheid, die wordt uitgeoefend op basis van een voorafgaand overleg met de partners.

Zo komt het bijvoorbeeld dat men eerst voorstelde om de duur van het voorzitterschap te verlengen, direct door het op één jaar te brengen, of indirect, door het model van het glijdend "triumviraat" aan te nemen (waarbij een voorzitterschap steeds omkaderd en bijgestaan wordt door het vorige voorzitterschap en het volgende voorzitterschap naar het voorbeeld van wat in het domein van de politieke samenwerking gebeurt). De verlenging van de duur van het voorzitterschap werd uiteindelijk verworpen om talloze redenen. Die hadden zowel te maken met de werkdruk die ze inhield voor een nationale administratie als met de te grote vertraging van het rouleringssysteem van de delegaties, gezien de uitbreiding van de Gemeenschap. In werkelijkheid zou een duur van zes maanden volkomen toereikend zijn als er geen politieke druk zou zijn die een voorzitterschap ertoe brengt om noodzakelijkerwijs niet één maar meer Raden te houden in elk van zijn formaties (energie, milieu, transport, onderzoek, enz.), zelfs als de dossiers die ter studie liggen, nog niet rijp zijn. Dit leidt tot een opeenstapeling van gespecialiseerde Raden ⁽⁴⁾ aan het eind van de halfjaarlijkse periodes, met vaak te weinig voorbereiding, wat niet echt een gunstige invloed uitoefent op de omloop van de dossiers. Wat het idee van het "triumviraat" » betreft, dat werd verworpen om eenvoudige redenen in verband met de noodzaak van eenheid van leiding voor een goede administratieve organisatie.

Om de problemen in verband met de techniciteit van de zaken te ondervangen, werden verscheidene ideeën naar voren geschoven: dat van één voltijdse voorzitter die dezelfde zou zijn voor de verschillende Raden, ongeacht hun formatie, dat van één Secretaris-Generaal die de Raad van de Ministers zou voorzitten, zoals dat het geval is bij de NAVO of bij de OESO, of zelfs dat van de Commissie die de Raad van Ministers voorzit... Al deze voorstellen stuiten op ernstige moeilijkheden van politieke orde of van institutionele orde. Men kan zich immers moeilijk een minister voorstellen die zich gedurende zes maanden totaal uit het nationale politieke leven terugtrekt om zich uitsluitend te wijden aan het voorzitterschap, en het is zelfs niet zeker dat dit de Gemeenschap ten goede zou komen. Wat het idee van de Secretaris-Generaal Voorzitter betreft, dit verwijst naar een internationaal organisatiemodel waarbij er geen Instelling bestaat die overeenstemt met de Commissie. Ten slotte, zoals hierboven vermeld, zou de fusie van het voorzitterschap en van de Commissie deze laatste volledig beroven (door haar rechtstreeks in haar compromistaak te engageren) van haar rol die bestaat uit het definiëren van een zeker communautair "ideaal" en het zorgen voor de naleving van de regels van het Verdrag.

2. De sterke verbinding van het Voorzitterschap en van het Secretariaat-generaal van de Raad

Er is zeker een oplossing voor de mannen en vrouwen uit de praktijk van het communautaire leven: de sterke verbinding van het voorzitterschap en het Secretariaat-generaal van de Raad. Het is immers duidelijk dat het Secretariaat-generaal over de technische competentie beschikt (kennis van de procedure en van de gebruiken) en over de duur (in de mate dat het Secretariaat-generaal het levende geheugen is van de Raad en beschikt over de dossiers met vroegere gegevens). Daarentegen, vanwege zijn structuur zelf en de afwezigheid van een extern netwerk, zullen zijn politieke inlichtingen in het algemeen minder gestoffeerd zijn dan die waarover een nationaal voorzitterschap beschikt. Die nationale voorzitterschappen zullen dan wel over deze inlichtingen beschikken maar niet noodzakelijk over alle technische competenties die onontbeerlijk zijn om er zoveel mogelijk baat bij te hebben bij het voeren van de debatten en het organiseren van de werkzaamheden.

In hun rapport van 1979 hadden de drie "wijzen" al opgemerkt dat "het Secretariaat van de Raad middelen heeft waarvan alle lidstaten gemakkelijk regelmatig en vollediger gebruik zouden kunnen van maken. Het bezit een kennis van de procedures, een algemeen zicht op het mechanisme, een vermogen tot objectieve beoordeling van de houding van de andere lidstaten dat zelfs de machtigste van de nationale administraties niet kan evenaren". Op zijn beurt liet de Raad, toen hij in 1980 de huidige Secretaris-generaal, M. Ersboell ⁽⁵⁾ benoemde, deze benoeming voorafgaan door overwegingen die in dezelfde lijn liggen en die meer bepaald verwijzen naar de noodzaak van een « grotere continuïteit » en van "een betere coördinatie" in de werkzaamheden, naar de noodzaak om "meer compromissen te sluiten dankzij voorbereidende contacten met de delegaties" en om "voorakkoorden" tot stand te brengen in het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers, teneinde de taak van de Raad te verlichten. In diezelfde beslissing voerde de Raad ten slotte aan dat het "Secretariaat van de Raad als functie heeft de Raad in het algemeen en het voorzitterschap in het bijzonder te helpen bij het vervullen van hun taken".

De uitvoering van deze goede principes veronderstelt een volmaakt wederzijds vertrouwen tussen het voorzitterschap en het Secretariaat-generaal. Vertrouwen is echter gebaseerd op kennis. Daarom zal deze associatie zeer goed functioneren in de relatief permanente ruimtes: Raad Buitenlandse Zaken, Landbouw, Comité van de Permanente Vertegenwoordigers 1e deel^e en 2e deel^e, alsook de Permanente Groepen die ervan afhangen. Zij zal daarentegen veel minder bevredigend functioneren in de meer gespecialiseerde ruimtes, op de meer onregelmatige vergaderingen, zoals de Raden die een keer om de zes maanden bijeenkomen. In dit geval zal de voorbereiding van de Raad meestal gebeuren in de hoofdstad, en zal de voorzitter vanzelfsprekend de neiging hebben zich te laten adviseren door zijn eigen nationale ambtenaren in plaats van door de ambtenaren van het Secretariaat-generaal dat hij niet kent. Dit maakt dat men zich vragen kan stellen over de opportuniteit van een toename van de gespecialiseerde formaties van de Raad.

Conclusie

De bevoegdheden van het voorzitterschap hebben zich, zoals wij hebben gezien, sinds een vijftiental jaar ontwikkeld. Al is het waar dat de illusies die op een bepaald moment bestonden over de mogelijkheid die het voorzitterschap biedt om de Gemeenschap de koers van bepaalde nationale prioriteiten te laten volgen, thans verdreven zijn, toch blijft zijn rol fundamenteel voor de goede werking van de communautaire werkzaamheden, de voorspoedige afloop van de dossiers die met een beetje verbeelding en een ware geest van compromis kunnen worden opgelost, en de verdediging van het communautair acquis tegen de centrifugale tendensen bij gebrek aan spectaculaire vorderingen.

Zou het kunnen dat als de evolutie zich voortzet er op een dag, na de paradox van een verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, de nieuwe paradox van een niet verantwoordelijke bevoegdheid opduikt? Dit lijkt ons niet het geval te zijn. Naast de omstandigheid dat de "bevoegdheid" van het voorzitterschap nog heel bescheiden is, zien we de langzame maar geleidelijke ontwikkeling van verhoudingen van het voorzitterschap en van het Europees Parlement via de voorstelling van het "programma", het verslag van sommige Raden, en meer bepaald van de Europese Raad, en ten slotte het verschijnen van de Voorzitters voor de gespecialiseerde commissies. Maar belangrijker nog dan deze verhoudingen met een Vergadering

die in elk geval niet beschikt over juridische dwangmiddelen op het voorzitterschap, lijkt de politieke verantwoordelijkheid tegenover de andere lidstaten en tegenover de publieke opinies.

Hoewel in de politiek net als elders de successen gemakkelijker gedeeld worden dan de mislukkingen, wordt een "goed gedrag" van de voorzitter altijd opgemerkt. Het vormt, zelfs vanuit strikt nationaal oogpunt, een investering voor de toekomst, rekening houdend met het halfjaarlijkse rouleringssysteem. Het tijdelijke voordeel van een misbruik van de functie zal immers meestal in de latere onderhandelingen worden tenietgedaan. Overigens zal het "imago" van het land daardoor blijvend aangetast zijn door de weerklink in de media. Met de oprichting van de Europese Raad zijn het echter de hoogste autoriteiten van een nationale staat die de leiding nemen van de politieke en administratieve ploeg die gedurende zes maanden verantwoordelijk wordt voor het voeren van de communautaire zaken. Op een moment waarop de Gemeenschap zich vragen stelt over haar bestaansredenen, is het per slot van zaken de Geschiedenis die de rechter van de voorzitters wordt.

N.B. : De in dit artikel tot uiting gebrachte standpunten weerspiegelen de persoonlijke meningen van de auteur en kunnen zijn instelling niet verbinden.

* Tekst van een Conferentie die werd uitgesproken op het Colloquium dat werd georganiseerd door het Europees Instituut voor Openbare Administratie op 18 november 1983 in Maastricht.

⁽¹⁾ Artikel 236 lid 2 van het EEG-verdrag, artikel 243 van het EEG-verdrag, artikel 5 lid 2 en artikel 6 lid 2 van het statuut van het Hof van Justitie, en artikel 46 van het statuut van het Hof van Justitie.

⁽²⁾ In beginsel was dit geregeld door het Fusieverdrag van 1965 waarvan artikel vier bepaald dat "Een Comité samengesteld uit Permanente vertegenwoordigers van de lidstaten heeft tot taak de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden en de mandaten uit te oefenen die het door deze Raad toevertrouwd kreeg". Dit "monopolie", dat al niet meer absoluut was vanaf de oprichting in 1960 van het Speciaal Comité Landbouw (SCL), wordt steeds meer aangetast door de oprichting van de gespecialiseerde Raden van "Groepen op Hoog niveau" die rechtstreeks onder het gezag van de Ministers staan.

⁽³⁾ Los van de ontwikkeling van zijn internationale rol in het domein van de politieke samenwerking, hoewel het een en het ander de facto onderling versterkt zijn.

⁽⁴⁾ Waarvan het aantal overigens stijgt, met als jongste "creaties" de Raad "Interne Markt" en de Raad "Bescherming van de consument".

⁽⁵⁾ Zie het besluit van de Raad van 26 september 1981 houdende benoeming van de Secretaris-generaal van de Raad van de Europese Gemeenschappen, Pb nr. L 261 van 4.10.1980.