

Drs. H.J. Ydo

## De Europese akte



*De Europese Akte is bar slechte en zelfs destructieve wetgeving. Zij is niet geschreven vanuit de vaste wil een Europese gemeenschap te maken. Ydo noemt de Akte een stap terug ten opzichte van de oorspronkelijke EG-verdragen.*

Wanneer deze regels in druk verschijnen zijn wij waarschijnlijk een internationaal verdrag rijker: de Europese Akte, die een aanvulling en uitbreiding beoogt te zijn van de drie EG-verdragen. Over de Akte is nogal wat te doen geweest. Deskundigen van naam en faam hebben van het stuk geen spaan heel gelaten en men hoeft geen staatsrechtsgeleerde te zijn om te begrijpen hoezeer zij gelijk hebben. Ook voor de gewone burger is de Akte 'een hoogst bedenkelijk, verward, ongelukkig geformuleerd en dubbelzinnig stuk' dat het gevaar in zich draagt 'de gemeenschapstructuur en het gemeenschappelijk verworvene aan te tasten'. De terminologie is van mr. Th. Vogelaar, voormalig Directeur Generaal Juridische Zaken bij de EG. Desondanks is de Akte indertijd door de regeringen van alle EG-lidstaten getekend en inmiddels waarschijnlijk door de nationale parlementen geratificeerd. Het Nederlandse parlement deed zulks vorig jaar december.

Een interessante vraag is: waarom? Waarom zadelen regeringen en parlementen de burgers van Europa op met wat kennelijk bar slechte en zelfs destructieve wetgeving is? Wie naar de ontstaansgeschiedenis van de Akte kijkt kan voor de regeringen (sommige regeringen) wellicht een excuus bedenken. Immers, de bizarste paragrafen van de Akte zijn te Luxemburg op 2 december 1985 door het Franse staatshoofd en regeringsleiders van de overige EG-lidstaten zelf geredigeerd, onder grote tijdsdruk, in een nerveuze en gespannen onderhandelings sfeer. Voor hen ging het er toen niet in de eerste plaats om een goede juridische tekst tot stand te brengen, maar een politiek compromis te bereiken. Na alle opwindning rond het Ontwerp Verdrag voor een Europese Unie van het Europese Parlement, na de rapporten van het Dooge Comité, een grote demonstratie in Milaan, gemor van het bedrijfsleven moest er, hoe dan ook, iets komen. Welnu, er kwam iets, een monstrem, maar wie zal wie wat kwalijk nemen? In tegenstelling tot 1957 stonden te Luxemburg de regeringsleiders niet aangetreden met de vaste wil een

---

Drs. H.J. Ydo (1925), voormalig ambtenaar bij de EEG, thans in Brussel zelfstandig werkzaam als adviseur van Europese zaken.

Europese gemeenschap te maken. Integendeel, verscheidenen onder hen waren naar Luxemburg gekomen om de nationale soevereiniteit met hand en tand te verdedigen; een enkeling zelfs om wat van de eerder afgestane soevereiniteit terug te halen. Achteraf gezien zou het beter zijn geweest als de happening helemaal niet had plaatsgevonden. Maar ja, men zat nu eenmaal in die trein en stoppen was onmogelijk. Al met al zal het niet eenvoudig zijn in de geschiedenis een internationaal verdrag te vinden van dezelfde reikwijdte dat zo slecht voorbereid, op zo'n hoog niveau in zo korte tijd in elkaar is getimmerd. Een ware mijlpaal in de geschiedenis van het internationale verdragswezen.

De zaken lagen wat anders voor de nationale parlementen. Die hadden tijd voor reflectie, kritiek, amendering. Sommige hebben die tijd goed gebruikt, zoals het Nederlandse parlement dat voor de Akte weinig goede woorden had en de regering zelfs een boodschap heeft meegegeven inzake de toepassing van de Akte. Toch heeft tot dusver (begin december) geen enkel nationaal parlement het aangedurfd ratificering te weigeren of afhankelijk te stellen van amendering, ook niet het Nederlandse parlement. Vanwaar die houding? Immers, om erkend slechte wetgeving toch aan te nemen dient men over zeer zwaarwegende argumenten te beschikken of op zeer uitzonderlijke omstandigheden te kunnen wijzen. In het geval van de Akte was er noch van het een, noch van het ander sprake. In zekere zin was voor het parlement de Akte een zaak van slikken of stikken. Substantiële amendering was onmogelijk omdat daarmee de hele *'deal'* ongedaan zou zijn gemaakt. Weigeren om te ratificeren zou kritiek van onze partners hebben uitgelokt en overigens andere nationale parlementen een alibi hebben verstrekt om eveneens ratificatie te weigeren.

---

## Voor de Tweede Kamer was de Europese Akte een zaak van slikken of stikken.

---

Toch blijft de vraag of het Parlement er niet beter aan had gedaan verwerping te overwegen. Tenslotte is de Akte slechte wetgeving – op zich een zuiver en begrijpelijk motief voor verwerping – en wat zou er op tegen zijn geweest via verwerping te laten weten dat de Akte ons niet ver genoeg gaat? Het gaat bij de constructie van Europa om overdracht van soevereiniteit. Daarover handelt ook de Akte. Voor sommigen – Denen, Grieken, Engelsen – gaat die overdracht sowieso te ver; voor ons, federalisten die we zijn, niet ver genoeg. Wat voor schade zou er zijn aangericht wanneer ons parlement dat door middel van verwerping had laten weten? Wij zouden dan geen Akte hebben gehad en voorlopig alleen met de EG-Verdragen hebben moeten leven. Echter, waarom niet?

Het gaat in de Akte om de bevoegdheden van de gemeenschapsorganen. Zij beoogt o.m. het (gedeeltelijk) herstel van de Ministerraad als gemeenschapsorgaan (door versoepeling van enkele besluitvormingsprocedures) en de totstandbrenging van een beter evenwicht tussen Raad en Europees Parlement inzake gemeenschapswetgeving. Wat zal daarvan terecht komen? De Raad functioneert in belangrijke zaken al lang niet meer als gemeenschapsorgaan omdat sommige leden onwillig zijn op bepaalde beleidster-

reinen over voorstellen tot wetgeving tot stemming over te gaan of te besluiten met meerderheid van stemmen daar waar de Verdragen dat toestaan. In de praktijk besluit de Raad zeer vaak met consent of unanimititeit. Een verderfelijke procedure die breed ruimte biedt aan chicanes en verdragingsoperaties van de kant van nationale ministers, ambtenaren en pressiegroepen en die de Raad op essentiële terreinen heeft gedegradeerd tot een bewegingloos intergouvernementeel onderhandelingsforum.

In deze omstandigheid ligt de voornaamste oorzaak van het feit dat het integratieproces zo uiterst traag verloopt en tal van nuttige en dringende gemeenschappelijke zaken niet van de grond komen. Welnu, de Akte op zich zal daarin geen verandering brengen. Integendeel, doordat in de Akte vooruitgang op verschillende gebieden van beleid aan elkaar gekoppeld wordt, zou het in de toekomst wel eens moeilijker kunnen worden dan voorheen om consent of unanimititeit te bereiken. De nieuwe, lichtere stemprocedure die voor enkele terreinen in de Akte is opgenomen, is van geen enkele betekenis zolang zij ook niet wordt toegepast. Nergens wordt de Raad verplicht zijn zonden onder de EG-Verdragen, onder de Akte te staken.

Met de relatie tussen Raad en Parlement ziet het er niet veel beter uit. Weliswaar

wordt de bestaande consultatieprocedure uitgebreid en verfijnd, doch inzake gemeenschapswetgeving blijft het laatste woord aan de Raad en blijft het parlement verstoken van wetgevende bevoegdheid. Zeer begrijpelijk merkte een CDA-Europarlementariër dan ook onlangs op dat er voor het parlement niet veel anders opzit dan inschakeling van het Europese Hof van Justitie, telkens wanneer er in de consultatieprocedure iets mis mocht gaan. Integreeren via jurisprudentie kan men zoiets noemen. Een weinig fraaie en omslachtige wijze van bestuur.

Het kernprobleem waarmee de Europese Gemeenschappen worstelen is de eenzijdige institutionele macht van de Raad die verzandt in wetgevende onmacht omdat de Raad zich niet als gemeenschapsorgaan opstelt. Een beetje te vergelijken met de macht en onmacht van de Staten-Generaal ten tijde van onze eigen Republiek. Er was een Napoleon voor nodig om van de Zeven Provinciën een natie te maken. Wij mogen hopen dat het met de Europese integratie iets vreedzamer en rationeler verloopt. De oorspronkelijke EG-Verdragen bieden daar toe een solide handvat; de Akte niet.

