



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Nederland en een Europese Politieke Unie

Jansen, M.

Citation

Jansen, M. (1970). Nederland en een Europese Politieke Unie. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(2), 192-198.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451217>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451217>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

van een politiek stelsel kunnen bestuderen als men de formele regels en normen die daarin gelden en aanvaard worden niet in de beschouwing betreft? Terecht wijdt Donner een groot aantal bladzijden van het Handboek aan een weergave van de politieke leerstellingen die in de loop der eeuwen zijn ontwikkeld en die invloed hebben gehad op juist de normen en verhoudingen in de staat. Verder zegt hij bij zijn beschrijving van enige buitenlandse constitutionele stelsels iets over de algemene politieke achtergronden daarvan. Dit zijn bepaald aanwinsten in het Handboek.

Maar het is dan temeer jammer bij Donner jegens de politicologie toch een zeker wantrouwen aan te treffen, dat hem bovendien schijnt te hebben verleid tot een al te snelle conclusie. Hij brengt ergens als 'een goed voorbeeld van de misverstanden, waarin sommige politicologen vervallen, wanneer zij het staatsrecht hanteren' naar voren dat de politicoloog Geismann 'zich aan moedwil te buiten (gaat)' als hij in zijn beschrijving van het Nederlandse regeringssysteem, sprekend over de verhouding tussen koning en minister(s) in het staatsorgaan de Kroon, zegt, dat voor iedere 'Regierungshandlung' medeonder-tekening door de koning vereist is.⁴⁷ Deze opmerking van Donner is niet een insinuatie waartoe een onduidelijke tekst hem de kans gaf. Want als men de aangehaalde passage opzoekt, blijkt dat de schrijver bewust de formulering van de grondwet omkeert, dit uitdrukkelijk vermeldt, verklaart waarom hij dit doet en in zijn toelichting verwijst naar verschillende opvattingen in de staatsrechtelijke literatuur, o.m. naar die van Van der Pot! Aan welke zijde is nu studie van de staatswerkelijkheid en waar moedwil te vinden?

NEDERLAND EN EEN EUROPESE POLITIEKE UNIE

door M. Jansen

Sinds het begin van het naoorlogse integratiestreven in West-Europa is steeds betoogd dat Europese eenwording niet beperkt mag blijven tot de economie maar dat ook defensie en buitenlandse politiek geïntegreerd moeten worden. Aanvankelijk waren het uitsluitend private organisaties die veelvuldig een federale opbouw van Europa bepleitten, waarin geen plaats meer zou zijn voor nationale politiek. Het eerste

⁴⁷ Achtste druk, p. 261, noot 1. Het citaat is uit: Georg Geismann, Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden, *Kölner Schriften zur politischen Wissenschaft*, Band 4, Frankfurt/Bonn, 1964, p. 16.

voorstel voor politieke samenwerking dat een onderwerp van overleg tussen verschillende regeringen vormde betrof de oprichting van een Raad van Europa. Het geringe effect van deze organisatie leidde tot een door parlementariërs opgesteld ontwerp voor een Europese Politieke Gemeenschap (1953), dat met de verwerping van het verdrag voor een Europese Defensie Gemeenschap weer van de regeringstafels verdween. Het eerste regeringsvoorstel om te komen tot institutionalisering van de politieke samenwerking tussen de zes EEG-landen was afkomstig van De Gaulle. Sinds de mislukking van de op dit voorstel gevolgde onderhandelingen hebben alle betrokken regeringen, ook de Nederlandse, zich herhaaldelijk voorstander verklaard van uitbreiding van de Europese eenwording tot kwesties betreffende defensie en buitenlandse politiek. Iedere regering stelt stilzwijgend natuurlijk wel de eis dat een gezamenlijke politiek een juiste politiek moet zijn, waarbij voor iedere regering de juiste politiek uiteraard haar eigen politiek is. Bij minister Luns komt dan al snel de vraag op of het zin heeft 'onenigheid te organiseren'.¹ Anderen betogen dat men tenminste kan beginnen met 'de samenwerking te organiseren'.²

De aarzeling om het overleg te heropenen wordt ook ingegeven door de mislukking van de enige serieuze poging om de politieke samenwerking te institutionaliseren, de Fouchet-onderhandelingen in 1961-1962.

De sindsdien gebruikte term 'politieke unie' suggereert wellicht een veel verdergaande samenwerking dan in feite werd voorgesteld. Het Gaullistische plan wilde uiteraard geen afbreuk doen aan de soevereiniteit van de deelnemende staten, zodat er slechts sprake zou zijn van intergouvernementele samenwerking. Een van de staten onafhankelijke commissie, vergelijkbaar met de Hoge Autoriteit van de EGKS en de Commissie van de EEG, zou een supranationaal element in de politieke samenwerking hebben ingevoerd en paste derhalve niet in De Gaulle's opvattingen over Europese eenwording. Volgens minister Luns was een dergelijke losse vorm van samenwerking niet genoeg:

— Nederland is voor een verenigd Europa; het dient zo groot mogelijk te zijn en niet alleen uit de zes landen van de EEG te bestaan. Dit Europa zou naar onze mening op supranationale beginselen en op basis van integratie moeten worden gegrondvest, net zoals het EGKS-verdrag. De Franse opvatting daarentegen is gebaseerd op de oude gedachte van een verdrag tussen de staten, een alliantie, een Europa der vaderlanden. Wij zijn van oordeel dat dit plan

¹ Luns in de Tweede Kamer, 2 febr. 1965.

² De Gaulle, persconferentie 15 mei 1962.

dient te worden verworpen maar wij zijn bereid concessies te doen wanneer Groot-Brittannië er bij wordt betrokken.³

Deze verklaring, afgelegd twee dagen na de mislukking van de onderhandelingen over een politieke unie, vat het Nederlandse standpunt in enkele woorden samen en maakt duidelijk waarom Nederland het Franse plan verworpen heeft. Aangezien politieke samenwerking binnen afzienbare tijd opnieuw aan de orde zal komen, kan een analyse van de oorzaken die destijds tot de mislukking hebben geleid, een beoordeling van de kans op sukses in de nabije toekomst vergemakkelijken. Twee boeken kunnen ons hierbij goede diensten bewijzen: Susanne J. Bodenheimer, *Political Union: a microcosm of European policies 1960-1966*⁴, en Alessandro Silj, *Europe's Political Puzzle*⁵. Het is opvallend, dat er naast deze twee Amerikaanse boeken weinig over de Fouchet-onderhandelingen is geschreven. Voor Nederland is dit des te merkwaardiger omdat het hier gaat om een van de betrekkelijk zeldzame gelegenheden, waarbij Nederland (volgens de regering: met sukses) een eigen onafhankelijk beleid heeft gevoerd. De enige Nederlandse publikatie⁶ van enige omvang over dit onderwerp gaat vrijwel voorbij aan de bijzondere rol die Nederland tijdens de onderhandelingen heeft gespeeld. Twee Franstalige verhandelingen⁷ over dezelfde materie geven de indruk dat Nederland zich in het algemeen samen met de andere vier EEG-staten tegenover Frankrijk opstelde. Een veel grondiger analyse van de Nederlandse politiek vindt men slechts in de twee eerder genoemde Amerikaanse uitgaven. Het feitelijke relaas is in beide boeken vrijwel gelijk en grotendeels gebaseerd op dezelfde documenten. Het is het verslag van De Gaulle's tête à tête met Adenauer in Rambouillet in juli 1960, waarbij de Westduitse kanselier toestemde in geregeld politiek overleg tussen de regeringsleiders en ministers van de EEG-landen. Het verhaalt hoe De Gaulle in bilateraal overleg de instemming van de andere EEG-landen trachtte te verkrijgen en hoe hij, toen hij meende hiermee sukses te hebben gehad, samen met Adenauer een communiqué opstelde, dat de zes regeringsleiders moesten uitgeven aan het einde van hun in februari 1961 gehouden conferentie. Dit concept waarin De Gaulle's voorstellen in principe werden goedgekeurd, was echter onaanvaardbaar voor de Nederlandse regering, die weigerde het fait accompli te accepteren. Het compromis-resultaat was een ambtelijke

³ Persconferentie, 19 april 1962.

⁴ A. W. Sijthoff - Leyden, 1967.

⁵ Center for International Affairs, Harvard University, 1967.

⁶ F. A. M. Alting van Geusau, *Beyond the European Community: The Case of Political Unification* (1968).

⁷ P. H. Teitgen: *L'Union Politique* (1965).

De Araujo: *Le Plan Fouchet et l'union politique européenne* (1967).

commissie onder leiding van de Franse diplomaat Fouchet, die zich met de kwestie moest gaan bezighouden. Na een tweede topconferentie in juli 1961 diende Fouchet in oktober van hetzelfde jaar een ontwerp voor een politieke unie in. Hoewel dit plan op grote bezwaren stuitte bij de andere delegaties, kon het dienen als basis voor verdere besprekingen. Op grond van dit overleg zond Fouchet in december een aantal wijzigingsvoorstellen aan de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken, hetgeen de verwachting wekte dat de in januari te hervatten besprekingen gevoerd zouden worden op basis van het gewijzigde plan. De Gaulle besliste echter anders, zodat de in januari door de Franse delegatie voorgelegde tekst in feite geen concessies aan het standpunt van de andere landen bevatte. De reactie van de Vijf was eensgezind afwijzend. Gezamenlijk stelden zij een alternatieve tekst op, die echter slechts gedeeltelijk door Nederland gesteund werd. Hoewel in de daarop volgende maanden de standpunten van de Vijf en Frankrijk dichter bij elkaar gebracht konden worden, kon op enkele essentiële punten geen overeenstemming bereikt worden. Op 17 april 1962 kwam het tot een volledige breuk.

Silj schijnt zijn conclusies vrijwel uitsluitend te baseren op de gegevens die hij aan geschreven bronnen ontleend heeft. Aangezien hij echter ten tijde van de beschreven periode werkzaam was bij Euratom, is het niet ondenkbaar dat hij over vrij veel inside information beschikte.

Susanne Bodenheimer heeft getracht aanvullende inlichtingen te verkrijgen door middel van 120 interviews, waarvan er 68 in Nederland werden gehouden (20 met ambtenaren en voormalige ambtenaren van Buitenlandse Zaken). Voor de Nederlandse lezer is het jammer dat op minister Luns na alle ondervraagden anoniem blijven, zodat men niet weet wie wat gezegd heeft, zelfs niet met wie de schrijfster gesproken heeft. De verkregen informatie leidt niet tot konklusies die op essentiële punten verschillen van die van Silj. Wel wordt meer aandacht besteed aan opvattingen in het parlement en daarbuiten, maar deze hebben voornamelijk betrekking op de periode na het afbreken van de Fouchet-onderhandelingen. Silj concentreert zijn aandacht op de regeringspolitiek ten tijde van de onderhandelingen.

Een tweede verschil tussen beide boeken is dat Susanne Bodenheimer haar verhaal in een theoretisch jasje steekt, terwijl Silj volstaat met de feiten op tafel te leggen en daar zijn konklusies uit te trekken. Het theoretische gedeelte in Bodenheimer's boek kenmerkt zich door kortheid, maar het daarmee verwante meesterschap blijft verborgen. In feite wordt de lezer niet meer verteld dan dat er neo-funktionalisten zijn die geloven dat economische integratie automatisch tot politieke integratie leidt (spill-over) en dat er andere mensen zijn die dit niet geloven. Daarnaast wordt er nog op gewezen dat het resultaat van de Fouchet-onderhandelingen niet alleen een funktie is van onderhande-

lingen in een transnationaal kader, maar ook een functie van zes nationale kaders. Ook deze mededeling draagt echter weinig bij tot een beter begrip van de rest van het boek.

In hun analyse van de Nederlandse politiek zijn beide auteurs het roerend met elkaar eens: Nederland wil een schaaap met vijf poten, n.l. een Atlantisch georiënteerde, supranationale politieke integratie met Frankrijk en Engeland. Deze formulering is in feite een samenvatting van de knelpunten waarop het Fouchet-plan tenslotte is vastgelopen: (1) de aantasting van het supranationale karakter van de Economische Gemeenschappen door de geplande intergouvernementele politieke samenwerking; (2) de vorming van een blok binnen of naast de NATO, met als mogelijk gevolg een verzwakking van de Atlantische Alliantie; (3) de vraag of het statuut na drie jaar herzien zou moeten worden in supranationale richting; en (4) de kwestie van de Britse deelneming.

Voor Nederland waren deze vier punten nauw met elkaar verbonden; zij betreffen de grondslagen van onze buitenlandse politiek, n.l. Atlantische samenwerking en Europese eenwording. Onze veiligheid achten wij het best verdedigd door Amerika en daarom is de Atlantische Gemeenschap een van de hoekstenen van onze buitenlandse politiek. In Nederlandse ogen is een onafhankelijk Europa onder Franse leiding geen aantrekkelijk alternatief. Daarom ook is een Europese Politieke Unie geen zaak waaraan de Nederlandse regering met hart en ziel meewerkt. Immers, een intergouvernementele politieke unie heeft twee grote bezwaren: (1) de bestaande supranationale organisaties op economisch terrein kunnen er door in de verdrukking komen en, (2) Nederland zou als klein land zich steeds moeten conformeren aan de politiek van Frankrijk en West-Duitsland. Er zijn slechts twee middelen om deze ongunstige effecten af te zwakken: een supranationale unie en Brits lidmaatschap, twee aambeelden waarop de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken met grote volharding blijft hameren. In feite zijn deze twee voorwaarden niet beide te vervullen, aangezien Engeland sterk gekant is tegen deelneming in supranationale organisaties. Daarom kan Nederland slechts streven naar supranationale samenwerking of Britse toetreding. Supranationaliteit in het economische vlak is voor ons land aanvaardbaar, omdat een krachtige Europese instantie er voor kan waken dat ook met de Nederlandse belangen rekening wordt gehouden.

In 'politieke' zaken is de Nederlandse regering veel minder enthousiast voor supranationale oplossingen geweest. Hier speelt de vrees een rol dat een krachtig Europa zich zou kunnen losmaken van de Verenigde Staten, hetgeen niet verenigbaar zou zijn met de Nederlandse pro-Atlantische politiek. De konklusie moet dan ook zijn, dat de bovengenoemde keuze tussen supranationale samenwerking zonder

Engeland en Britse deelneming aan een intergouvernementele politieke unie in feite voor Nederland niet bestaat. Wij willen Engeland in de politieke unie omdat er dan een tegenwicht is tegen Franse overheersing en de unie Atlantisch georiënteerd zal blijven. Met andere woorden, gedurende de Fouchet-onderhandelingen was de positie van Engeland voor Nederland het kardinale punt; alle andere bezwaren tegen de voorstellen van De Gaulle zouden wegvallen als de Nederlandse eis op dit ene punt zou worden ingewilligd. Het behoeft geen betoog dat de genoemde voordelen van Engelse deelneming in de ogen van De Gaulle nadelen waren.

Zowel Bodenheimer als Silj komt tot de konklusie dat de verwerping van de Fouchet-plannen ongunstig is geweest voor de ontwikkeling naar grotere eenheid in Europa. Silj wijst erop dat na de mislukking van de onderhandelingen de kloof tussen Frankrijk en de Vijf steeds breder is geworden; als een van de oorzaken noemt hij het effect dat de afwijzing van zijn enige initiatief op het terrein van de Europese integratie op De Gaulle heeft gehad. Hij ziet ook een direkt verband tussen deze afwijzing — in de ogen van De Gaulle een gevolg van de Britse politiek — en het veto tegen Englands toetreding tot de EEG. In dit opzicht heeft de politiek van degenen die de eis van Britse deelneming aan de Fouchet-besprekingen beschouwen als een middel om De Gaulle te dwingen zijn fiat te geven aan het EEG-lidmaatschap van Engeland, een averechtse uitwerking gehad. Evenmin kan men volhouden, dat verwerping van de intergouvernementele politieke unie de supranationale EEG heeft gered; de crisis van 1965 heeft hier geen twijfel over laten bestaan.

Bij het onderzoek naar de 'schuldvraag' moet een onderscheid gemaakt worden tussen het verloop van de onderhandelingen en de feitelijke breuk op 17 april 1962. Hoewel de halsstarrige weigering van Nederland om zich positief op te stellen ten aanzien van een politieke unie als een van de voornaamste oorzaken voor het uitblijven van sukses wordt genoemd, menen beide auteurs dat Nederland niet de enige schuldige is. De even grote halsstarrigheid van De Gaulle maakte het Nederland mogelijk, na een lange periode van vrijwel volledige isolatie, steun te vinden bij andere delegaties. Silj en Bodenheimer zijn beiden van mening dat Nederland zijn verzet op den duur niet had kunnen volhouden als het alleen was gebleven in de oppositie. Dit oordeel bevestigt de Nederlandse stelling, dat in intergouvernementeel overleg een klein land tenslotte altijd moet toegeven aan de eisen van de grote meerderheid.

Voor het feitelijke afbreken van het overleg wordt Spaak in eerste instantie verantwoordelijk gesteld. Als hij niet op het kritieke moment de Nederlandse eis van Britse deelneming had gesteund, zou Nederland niet in staat geweest zijn verdere ontwikkelingen in de richting

van een voor vijf van de zes deelnemende landen aanvaardbaar kompromis tegen te houden. Mede-verantwoordelijk waren echter ook de Engelse regering, die een week eerder te kennen had gegeven te willen deelnemen aan de besprekingen, de andere regeringen die niet voldoende druk uitoefenden op de Belgische en Nederlandse regeringen om hun standpunt te wijzigen en de Franse president, die door zijn onbuigzame houding de andere regeringen er van weerhield Nederland onder druk te zetten.

Wat mag men nu van nieuwe onderhandelingen verwachten? Uit de negatieve houding van de Nederlandse regering tijdens de Fouchet-onderhandelingen mag men niet zonder meer afleiden dat Nederland tegen politieke samenwerking in het algemeen is. Essentieel voor de Nederlandse houding is het kader waarbinnen het overleg zich afspeelt. Twee vragen zijn daarbij van kardinaal belang: gaat het om intergouvernementele of om supranationale samenwerking en zal de gezamenlijke politiek Atlantisch georiënteerd zijn of niet? Deze twee vragen leveren vier mogelijke combinaties op:

- (a) intergouvernementeel, pro-Atlantisch;
- (b) intergouvernementeel, niet-Atlantisch;
- (c) supranationaal, pro-Atlantisch;
- (e) supranationaal, niet-Atlantisch.

De sub (c) genoemde mogelijkheid is het onbereikbare Nederlandse ideaal. Gesteld voor de keus om óf het supranationale óf het pro-Atlantische element te laten vallen, geeft Nederland de voorkeur aan (a). Dit is duidelijk gebleken tijdens de Fouchet-onderhandelingen, waarbij Nederland geen enkele poging heeft gedaan het Franse plan in supranationale richting te veranderen. Oplossing (b), het Fouchet-plan is evenals (d) voor Nederland onaanvaardbaar. In de praktijk is Nederland dus alleen bereid deel te nemen aan intergouvernementele, Atlantisch georiënteerde politieke samenwerking. Vanuit dit oogpunt zijn politieke konsultaties in Nato-verband te prefereren; de Nederlandse regering dringt hierop dan ook jaar in jaar uit aan.⁸ Minder aantrekkelijk, maar nog aanvaardbaar, als samenwerkingskader is de WEU, waarin Engeland een garantie vormt tegen mogelijke Franse overheersing. In de Zes echter zou een door Frankrijk geleide politiek zo ver van de door Nederland gehuldigde opvattingen verwijderd blijven, dat dit kader in feite voor onze regering niet acceptabel is.

In het parlement heeft deze regeringspolitiek geen onverdeelde steun gevonden. Hoewel men in het algemeen voorstander is van Britse deelneming aan het integratie-proces, meende men toch dat dit verlangen niet alle verdere voortgang mocht blokkeren. Eind 1964 maakte

⁸ Zie hiervoor o.m. de Jaarboeken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

minister Luns bekend dat Britse deelneming geen absolute voorwaarde meer was voor Nederlandse deelneming aan besprekingen over politieke samenwerking. Latere verklaringen van de Nederlandse regering lijken van deze soepele houding echter weinig over te laten: 'Nederland is wel bereid de hervatting van het politiek overleg te overwegen, indien het Verenigd Koninkrijk daarbij van de aanvang af wordt betrokken.'⁹

Het afgelopen jaar heeft Nederland zich een krachtig voorstander getoond van politiek overleg in de WEU, met Engeland maar zonder Frankrijk. Overleg met Frankrijk maar zonder Engeland blijft voor onze minister van Buitenlandse Zaken echter een onverteerbare zaak. In feite lijkt er dus weinig veranderd in het Nederlandse standpunt: wij blijven pro-Atlantisch, Engeland moet mee doen en de EEG dient buiten schot te blijven. Alleen ons verlangen naar een supranationale organisatie lijkt wat verzwakt te zijn, begrijpelijk omdat het ook in de EEG langzamerhand een ongeloofwaardige zaak is geworden.

STANLEY HOFFMANN'S KRITIEK OP MORGENTHAU'S POLITIEK REALISME

door C. P. van den Tempel

Op basis van de kanttekeningen die Stanley Hoffmann maakt in zijn bundel *Contemporary Theory in International Relations*¹ en op basis van de beide werken van Morgenthau waar deze betrekking op hebben, zal ik in het volgende trachten aan te tonen dat Hoffmann's kritiek op de theorie van Morgenthau de essentie van de theorie van het politiek realisme niet raakt. Hiermee wil ik geenszins impliceren dat gefundeerde kritiek op Morgenthau's theorie onmogelijk zou zijn. Hoffmann ziet twee redenen waarom het politiek realisme faalt als een algemene theorie. In de eerste plaats vindt hij de realistische analyse van macht zeer aanvechtbaar. In de tweede plaats meent hij dat de politieke realisten een aantal verouderde begrippen uit de 18e en 19e eeuw gebruiken die niet meer van toepassing zijn op de hedendaagse internationale constellatie.

Onder het eerste punt rangschikt hij een viertal argumenten tegen de bruikbaarheid van het begrip macht:

1 de menselijke 'lust for power' zou door de politieke realisten gelijk-

⁹ Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1966-'67, p. 59.

¹ Hoffmann, S. Ed., *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, N. J., 1960, pp. 30-38. (Hierna geciteerd als *Hoffmann*).