

8

Van staatsdiplomatie naar Europese diplomatie? Een juridisch perspectief

Ramses A. Wessel¹

Inleiding

In de ontwikkeling van de Europese statensamenleving is de overeenstemming over een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) een belangrijke stap. De centrale these in dit hoofdstuk is dat dit in 1992 in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU, Verdrag van Maastricht) geïntroduceerde beleid² op twee manieren een belangrijke invloed heeft op de diplomatieke betrekkingen van de betrokken staten. Ten eerste is er de *interne* dimensie, die het gehele scala aan juridische afspraken en procedures omvat. Deze afspraken hebben de traditioneel vrije staatsdiplomatie in West-Europa ingekapseld in een juridisch geïnstitutionaliseerd systeem van informatie en overleg. Overleg tussen de betrokken staten vindt in toenemende mate plaats volgens vastomlijnde procedures in organen van een internationale organisatie. De vrijheid van overleg met de andere lidstaten is deels vervangen door verplichtingen tot collectieve beleidsafstemming. Het is de bedoeling dat dit systeem de buitenlandpolitieke identiteit van de in Westfalen geïntroduceerde Europese nationale staat op termijn omvormt tot een Europese identiteit.

Deze Europese identiteit dient vooral vorm te krijgen in de *externe* dimensie van het GBVB. Het geïnstitutionaliseerde diplomatieke overleg dient zoveel mogelijk te resulteren in 'gemeenschappelijke standpunten' en 'gemeenschappelijk optreden' in de richting van derde staten. Dit gemeenschappelijke beleid heeft tot gevolg dat derde staten minder zaken doen met de afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie (EU), maar steeds meer met de EU zelf. Op het economische terrein is dit allang geen nieuws meer. De Europese Gemeenschap heeft op een aantal terreinen bevoegdheden overgenomen van haar lidstaten. Dit heeft ertoe geleid dat de EG behoefte kreeg aan eigen externe vertegenwoordigingen in derde landen. Andersom konden deze derde staten ook niet meer voor elk onderwerp bij de nationale lidstaten terecht, hetgeen aanleiding was voor permanente vertegenwoordigingen bij de EG. EU-Commissaris Van den Broek heeft bij zijn aantreden in 1995 gepleit voor het opzetten van een *Unified External Service* als een eigen buitenlandse dienst van de EU.

Het is duidelijk dat deze ontwikkelingen veranderingen aanbrengen in de buitenlandpolitieke betrekkingen van de West-Europese staten en in het interna-

tionale diplomatieke recht. Wat dat laatste betreft is van belang dat de nationale staat niet langer de diplomatieke alleenheerser is, maar dat internationale organisaties, zoals de Europese Unie, steeds meer een autonome rol opeisen.

Politieke en economische samenwerking

Het in 1992 geïntroduceerde Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) heeft ongetwijfeld bijgedragen aan een versterking van het idee van een gemeenschappelijke Europese diplomatie, maar is zeker niet als het beginpunt te zien. Zowel de interne als de externe dimensie van de Europese diplomatie zijn vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de jaren vijftig geleidelijk tot ontwikkeling gekomen. Met name de beslissing van de Europese staatshoofden en regeringsleiders in 1969 om naast de bestaande economische samenwerking te komen tot een geïnstitutionaliseerd systeem van politieke samenwerking, heeft zowel de samenwerking tussen de lidstaten als de presentatie daarvan voor een belangrijk deel veranderd. De 'Europese Politieke Samenwerking' (EPS), waarover in 1970 in Luxemburg overeenstemming bereikt werd tussen de toenmalige lidstaten van de EEG, heeft zich in ruim twintig jaar ontwikkeld tot een geïnstitutionaliseerd forum voor overleg en consultatie waarvan de grondbeginselen in het huidige GBVB nog steeds zijn terug te vinden. Het is vreemd dat de studie van de Europese diplomatie slechts traag op gang is gekomen ondanks de explosie in Europese studies; ook in de handboeken Europees Recht wordt weinig aandacht besteed aan de ontwikkelingen op dit terrein.³ De belangrijkste doelstelling van de EPS betrof de intensivering van de politieke samenwerking door de organisatie van speciale vergaderingen van de ministers van buitenlandse zaken (twee keer per jaar) en van een Politiek Comité bestaande uit de directeuren Politieke Zaken van de ministeries van Buitenlandse Zaken drie keer per jaar. Daarnaast werden werkgroepen gecreëerd op specialistische terreinen met een mogelijk gemeenschappelijk belang (zowel geografisch als thematisch). De eerste bijeenkomst van de EPS-Raad vond plaats in 1970 in München. De vergaderingen werden zorgvuldig gescheiden van de bijeenkomsten in het kader van de EG, hoewel exact dezelfde regeringsvertegenwoordigers participeerden. EPS-bijeenkomsten vonden gedurende de eerste jaren dan ook niet plaats in Brussel, maar meestal in de hoofdstad van het land dat op dat moment voorzitter was van de EG.

Op basis van het Rapport van Luxemburg ontwikkelde de EPS zich stapsgewijs en nieuwe mogelijkheden werden geregeld gecodificeerd in nieuwe rapporten. Zo weerspiegelde het Rapport van Kopenhagen (1973) bijvoorbeeld een toename in het aantal ministeriële bijeenkomsten tot vier per jaar en van het Politiek Comité tot zo vaak als nodig was (in de praktijk eens per maand). Dit Rapport introduceerde ook het zogenoemde COREU-netwerk, een speciaal telex-systeem waarop de EPS-staten waren aangesloten en dat de communicatie enorm vergemakkelijkte. De voormalige Belgische Permanente Vertegenwoordiger bij de EG (1987-1997) en EPS-deskundige Philippe de Schoutheete noemde het EPS-systeem met het COREU-netwerk ooit 'without doubt the most comprehensive and

systematic effort ever made by sovereign states in this field.⁴ Inmiddels worden zo'n twintigduizend telexen per jaar via het COREU-systeem verstuurd. In het Rapport van Kopenhagen werd het aannemen van 'gemeenschappelijke standpunten' als een formele doelstelling van de EPS erkend en werden maatregelen getroffen om de consistentie met het EG-beleid te verzekeren. De versterkte relaties met de instellingen van de EG waren vervolgens weer terug te vinden in het Rapport van Londen (1981), dat onder andere voorzag in een volledige betrokkenheid van de Europese Commissie bij de EPS. De laatste fase van de EPS ging in toen de EG-lidstaten in 1986 de Europese Akte aannamen, waarmee de EPS voor het eerst een verdragsbasis verwierf. De Europese Akte weerspiegelde echter nog steeds de verschillen in inzicht tussen de lidstaten over de noodzakelijke mate van politieke integratie. Aan de ene kant was de EPS nu samen met gemeenschapsrechtelijke regelingen in één enkelvoudig verdrag terechtgekomen (de 'Single European Act'), maar aan de andere kant bleef er sprake van een duidelijke scheiding tussen de intergouvernementele EPS-samenwerking en de veel supranationalere EG. Het EPS-systeem zorgde er enerzijds voor dat het waardevolle beginsel van de soevereiniteit op het gevoelige buitenlandpolitieke terrein vrijwel onaangetast bleef, terwijl het de deelnemende staten aan de andere kant de mogelijkheid bood gebruik te maken van de geïnstitutionaliseerde mogelijkheden voor onderling overleg, ondersteuning en gecoördineerd diplomatiek optreden.⁵

Hoewel de EPS daardoor ook op het diplomatieke vlak zijn waarde heeft bewezen (een eerste succesvolle samenwerking vond bijvoorbeeld plaats tijdens de onderhandelingen in het kader van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, CVSE, in 1973-5), kan niet gesteld worden dat de EPS-afspraken nu echt een nieuw diplomatiek systeem introduceerden. Wel is duidelijk dat veel bilaterale onderhandelingen frequenter vervangen werden door multilaterale onderhandelingen in het kader van de EPS.⁶ Dit gold niet alleen voor het overleg in de EPS-Raad, maar ook voor overleg tijdens internationale conferenties en in internationale organisaties. Met name de samenwerking tussen de EPS-staten in de Verenigde Naties (VN) laat dit goed zien. Al voor de EPS-periode, in 1955, liet de toetreding van Italië tot de VN een toename zien in het aantal gevallen waarin identiek gestemd werd door de West-Europese staten in de Algemene Vergadering: van 65 procent voor 1956 tot 79 procent drie jaar later.⁷ De toetreding van de Bondsrepubliek Duitsland tot de VN in 1973 betekende een extra prikkel voor diplomatieke samenwerking tussen de EG/EPS-staten binnen de VN. In 1974 verwierf de EEG de waarnemerstatus bij de Algemene Vergadering van de VN en besliste het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EG (in de Franse afkorting: COREPER) dat er in het vervolg sprake zou zijn van een dubbele vertegenwoordiging: de Commissie namens de Gemeenschappen en het Voorzitterschap namens de EPS-staten. Dit maakte het mogelijk dat op 23 september 1975, tijdens de dertigste bijeenkomst van de Algemene Vergadering, de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken (als de EG/EPS-voorzitter) een verklaring aflegde namens 'the nine Foreign Ministers of the Community'. Deze ontwikkeling ging verder en al tijdens de volgende zitting sprak de Nederlandse

minister van Buitenlandse Zaken als 'President of the Council of Ministers of the European Community and as President of the European Political Cooperation'. Tijdens de 36ste zitting van de Algemene Vergadering in 1981 sprak de Britse minister vervolgens voor de eerste keer 'on behalf of the Community and its Member States', een formule die tot 1994 gehandhaafd bleef en toen door de Duitse minister vervangen werd door 'on behalf of the European Union'.⁸ Ook het aantal gemeenschappelijke verklaringen nam toe: van twee in 1973 tot 87 in 1991. Het percentage gevallen waarin identiek gestemd werd lag in 1973 rond de 50 procent en steeg in de periode 1991-1993 tot zo'n 60 procent (na een terugval in de jaren tachtig, onder andere als gevolg van de toetreding van Griekenland). Uit het bovenstaande blijkt al dat de Europese diplomatie zich niet beperkt tot buitenlandpolitieke zaken. Integendeel, juist op de meer technische terreinen – in plaats van de traditionele buitenlandpolitieke gebieden – is er sprake van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Dit is met name het geval met onderwerpen waar de EG belangrijke of zelfs exclusieve bevoegdheden heeft (zoals visserijbeleid, transport, internationale handel, ontwikkelingssamenwerking en milieubeleid).⁹ Voor niet-lidstaten was het belang van zaken doen met de EG op die terreinen dan ook al snel duidelijk. Binnen tien jaar na de oprichting van de EEG in 1958 waren al 69 missies van derde staten bij de organisatie geaccrediteerd.¹⁰ De activiteiten van deze missies zijn deels vergelijkbaar met die van ambassades: zij observeren, rapporteren en onderhandelen, maar proberen tevens het EG-beleid in een voor hun land gunstige richting te sturen. Een groot aantal landen heeft verschillende ambassadeurs in Brussel. Hoewel het ook voorkomt dat functies gecombineerd worden, zijn er naast de ambassadeurs die geaccrediteerd zijn bij de Belgische regering vaak missies bij zowel de EG als de NAVO. In de begindagen van de EG leidde dit vaak tot protocollaire problemen wanneer bijvoorbeeld bij een officieel diner de aanwezigheid van zowel de Amerikaanse ambassadeur in België als die bij de EG een correcte tafelschikking bemoeilijkte, of wanneer het verschil tussen de functies niet weerspiegeld werd in de CD-nummerplaten op de dienstauto's (besloten werd het onderscheid in de nummering tot uitdrukking te laten komen).¹¹ Aan de andere kant kende de EG niet iets dat in de buurt kwam van een eigen buitenlandse dienst. De externe betrekkingen van de EG concentreerden zich op buitenlandse handel en op ontwikkelingssamenwerking ('trade and aid'). Met name op het laatste terrein heeft de EG sinds 1975 in het kader van de zogenoemde Lomé-verdragen op een belangrijke manier bijgedragen aan, wat wel genoemd wordt, de 'associatieve diplomatie' (diplomatieke betrekkingen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking) en het aantal deelnemende 'ACP-staten'¹² is toegenomen van 46 in 1975 (bij het eerste Lomé-verdrag) tot 68 in 1989 (bij Lomé IV). Maar ook op het vlak van de externe economische betrekkingen kwam er sinds de jaren zeventig meer behoefte aan nauwere samenwerking. Dit was het gevolg van een aantal factoren, waaronder de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland, de toenemende industriële macht van Japan, de ontwikkelingen binnen de OPEC en de wens van de Verenigde Staten om economische relaties met de EG te herzien.¹³

De pijlerstructuur van de Europese Unie is er de oorzaak van dat deze tweedeling in economische en buitenlandpolitieke samenwerking tot op de dag van vandaag voortduurt. Ondanks de vereisten van consistentie in het externe beleid in zowel de EPS als in de huidige periode, presenteert de Europese Unie zich in haar diplomatieke betrekkingen nog weinig als een eenheid. Het inmiddels ontstane netwerk van buitenlandse vertegenwoordigingen staat vooral de EG ten dienste. Het GBVB is voor de contacten in derde landen nog steeds afhankelijk van de vertegenwoordigingen van de lidstaten aldaar, en met name van de diplomatieke inspanningen van het Voorzitterschap.¹⁴

De interne dimensie

Systematische samenwerking tussen de Vijftien

Zoals gezegd is het GBVB in eerste instantie te beschouwen als een verdere institutionalisering van de onderlinge diplomatieke betrekkingen van de vijftien lidstaten van de Europese Unie. De verplichtingen zijn te zien als een verdere versterking van de afspraken in de EPS-periode en bouwen daar duidelijk op voort. De belangrijkste verplichting betreft die tot systematische samenwerking en is te vinden in artikel J.2, lid 1 VEU:

Tussen de Lid-Statens vindt wederzijdse informatie en onderling overleg plaats in de Raad over elk vraagstuk van algemeen belang op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, opdat hun gezamenlijke invloed zo doeltreffend mogelijk wordt uitgeoefend door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden.

Uit deze omschrijving blijkt dat in beginsel geen enkel onderwerp op het gebied van het GBVB is uitgesloten. Aan de andere kant is duidelijk dat de verplichting slechts geldt voor vraagstukken van 'algemeen belang', wat de verplichting deels relatieveert. Immers, het verdrag geeft geen definitie van deze algemene belangen en ook de Europese Raad (samengesteld uit de veertien regeringsvertegenwoordigers en het Franse staatshoofd) heeft zich tot nu toe onthouden van een invulling van dit begrip. Ook het begrip consultatie in de vorm van 'wederzijdse informatie en onderling overleg' is niet nader omschreven, hoewel er geen reden is om aan te nemen dat de hier bedoelde consultatie afwijkt van wat daar doorgaans in het internationale recht onder wordt verstaan.

Aan de andere kant wordt vaak gewezen op het feit dat de verplichtende manier waarop de bepaling is omschreven duidelijk afwijkt van de meer op de goede bedoelingen van de staten gebaseerde benadering in de Europese Akte. In de Engelse tekst van de Europese Akte werd in artikel 30, lid 2(a) gesteld dat 'the High Contracting Parties undertake to inform and consult each other', terwijl het huidige artikel J.2 onomwonden stelt dat 'Member States shall inform and consult one another [...]'. (cursivering toegevoegd). Dit zou betekenen dat, waar staten op basis van de Europese Akte slechts de mogelijkheid hadden om hun partners aan te sporen om mee te werken, niet-consulteren nu een schending van

het verdrag zou opleveren, hetgeen een verdediging door de overtredende staat op juridische gronden zou vereisen.

De institutionalisering blijkt ook uit de samenwerking die niet tot de bijeenkomsten van die instelling beperkt blijft, hoewel gesteld wordt dat de systematische samenwerking binnen de Raad van Ministers plaatsvindt. Om tot een doeltreffende afstemming in de Raad te komen, is het noodzakelijk om al in de voorbereidende fase van de besluitvorming naar eensgezindheid te streven. De diplomatieke betrekkingen tussen de Vijftien zijn dan ook ingebed in een overlegstelsel waar op verschillende niveaus op vaste tijdstippen tussen de lidstaten wordt samengewerkt: door de gespecialiseerde ambtenaren in de werkgroepen, door de Directeuren Politieke Zaken in het Politiek Comité en door de permanente vertegenwoordigers in het COREPER. Deze ontwikkeling wordt wel aangeduid met het begrip 'Europese reflex': de bepaling van nationaal buitenlands beleid vindt plaats binnen de context van Europese afspraken en voor elk standpunt dient te worden nagegaan in hoeverre Europese samenwerking gewenst of zelfs verplicht is.¹⁵ De dagelijkse samenwerking die hieruit voortvloeit, is naast de besluitvorming door de Raad van Ministers bedoeld als voorbereiding van de halfjaarlijkse bijeenkomsten van de Europese Raad. Volgens artikel D VEU heeft de Europese Raad, als het hoogste geïnstitutionaliseerde diplomatieke forum tot taak de nodige impulsen voor de ontwikkeling te geven en de algemene politieke beleidslijnen vast te stellen. Ten behoeve van het GBVB verschaft de Europese Raad zogenoemde 'algemene richtsnoeren' en (na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam¹⁶) 'gemeenschappelijke strategieën'. Deze laatste besluiten zijn bedoeld om besluitvorming in de Raad van Ministers op de vastgestelde onderwerpen te vergemakkelijken. In de praktijk blijken de topontmoetingen vooral bedoeld om informele gedachteswisselingen te vergemakkelijken, om voorstellen voor verdere integratie te bespreken, grotere beleidslijnen uit te zetten, verklaringen uit te geven over internationale vraagstukken, conflicten tussen lidstaten op te lossen wanneer dat in de Raad van Ministers niet is gelukt, overeengekomen beleid te evalueren en om belangrijke knopen door te hakken.¹⁷

De stelling dat niet al te gemakkelijk afgeweken mag worden van de verplichting tot systematische samenwerking, wordt ondersteund door artikel J.1, lid 4, die de afspraak tussen de lidstaten weerspiegelt om 'in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie [te geven]'. In dat verband zijn de lidstaten verplicht zich te onthouden van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen. Het gaat hier dus om een 'positieve' verplichting tot het geven van steun en een 'negatieve' verplichting zich te onthouden van een optreden dat het GBVB zou schaden.

In de praktijk heeft het GBVB-consultatiemechanisme zijn waarde tevens bewezen waar het gaat om de zogenoemde 'politieke dialoog' met derde landen. Politieke dialogen zijn als zodanig niet in het Verdrag te vinden, maar zijn gebaseerd

op algemene associatieverdragen, besluiten, verklaringen of eenvoudigweg op een uitwisseling van brieven.¹⁸ Hoewel het idee van de politieke dialoog al eerder bestond, vindt deze sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht plaats in het kader van het GBVB. Deze politieke dialoog wordt gezien als een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking met derde landen en kan gericht zijn op: een uitwisseling van inzichten en informatie met betrekking tot politieke vraagstukken van wederzijds belang; de identificatie van terreinen die zich lenen voor versterkte samenwerking; en het aannemen van gemeenschappelijke standpunten of het ondernemen van een gemeenschappelijk optreden met betrekking tot bestaande internationale vraagstukken.¹⁹ Er is in toenemende mate een neiging om dialogen met regionale groepen van staten op te zetten, zoals bijvoorbeeld het geval is met de staten in Centraal- en Oost-Europa. Alhoewel deze staten ieder hun eigen 'Europa-akkoord' hebben met de EG, worden de politieke dialogen meestal gecombineerd (overigens tegen de wil van de betrokken staten). De institutionalisering van de betrekkingen met de Centraal- en Oost-Europese staten gaat zelfs zover dat de politieke dialogen plaatsvinden binnen de 'Associatie Raad', het ministeriële orgaan dat toeziet op de uitvoering van de Europa Akkoorden. Het is duidelijk dat agenda-problemen er de oorzaak van zijn dat in het algemeen steeds meer bijeenkomsten in het kader van een politieke dialoog plaatsvinden in de marge van andere internationale bijeenkomsten, zoals de OVSE-top of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

De beleidsinstrumenten van het GBVB

Het is uiteraard de bedoeling dat de systematische samenwerking tussen de lidstaten ergens toe leidt. Een belangrijk instrument om het GBVB gestalte te geven, is het *gemeenschappelijk standpunt*, dat door de Raad bepaald kan worden 'telkens wanneer hij zulks nodig acht' (artikel J.2, lid 2). Volgens de nieuwe tekst van het gewijzigde EU-verdrag (artikel 15) wordt in gemeenschappelijke standpunten de aanpak van de Unie vastgesteld ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. Mede gelet op de werkdefinitie van de Raad zal het in gemeenschappelijke standpunten gaan om 'strategieën' en 'oriëntaties' met betrekking tot derde staten of multilaterale vraagstukken.²⁰

Afgezien van het toch wat onduidelijke karakter van gemeenschappelijke standpunten, is het doel van artikel J.2, lid 2 tweeledig: de Raad wordt verplicht een gemeenschappelijk standpunt te bepalen en de Raad mag dit doen omdat het artikel daartoe zelf de rechtsbasis verschaft. De verplichting van de Raad is echter niet onbegrensd; zij bestaat slechts 'wanneer de Raad het nodig acht' en iedere lidstaat moet instemmen met het vaststellen van een gemeenschappelijk standpunt. Ook de gebondenheid van lidstaten aan eenmaal vastgestelde gemeenschappelijke standpunten kan een rem zijn op een veelvuldig gebruik van dit instrument.

Het tweede instrument is het *gemeenschappelijk optreden* en wordt veelal gezien als het meest innoverende GBVB-onderdeel.²¹ De procedure om een gemeen-

schappelijk optreden vast te stellen is veel uitgebreider dan in het geval van de gemeenschappelijke standpunten, wat op een 'belangrijker' karakter van dit instrument kan duiden. Het Verdrag van Amsterdam geeft een omschrijving die gebaseerd is op een definitie van de Europese Raad uit 1992: gemeenschappelijke optredens hebben betrekking op specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. Hoewel gemeenschappelijke optredens inderdaad meestal worden gebruikt op het moment dat er van de Unie daadwerkelijk iets verwacht wordt (het sturen van verkiezingswaarnemers, het organiseren van voedselhulp, enzovoort), is het onderscheid tussen een optreden en een standpunt in de praktijk niet altijd even duidelijk. De Raad is vrij om een keuze te maken uit de twee instrumenten, maar er zijn niet echt aanwijsbare voordelen in de keuze van een van beide. Ook het gemeenschappelijk optreden wordt met unanimitie vastgesteld, is bindend voor de lidstaten (artikel J.3, lid 4) en afwijking ervan (in verband met veranderde omstandigheden, een voorgenomen nationaal standpunt, of zelfs ernstige moeilijkheden bij de uitvoering) moet eerst worden voorgelegd aan de Raad. Slechts in geval van dwingende noodzaak en bij gebreke van een besluit van de Raad, kunnen de lidstaten met spoed de noodzakelijke nationale maatregelen nemen (zie artikel J.3, lid 6). Het nieuwe EU-verdrag probeert enigszins tegemoet te komen aan het probleem van de moeizame totstandkoming van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. In artikel 23 wordt gesteld dat onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigde leden geen beletsel vormt voor het aannemen van besluiten, waardoor zogenoemde 'coalitions of the able and willing' kunnen ontstaan.

De meeste gezichtspunten van de Europese Unie worden echter niet in een van de twee genoemde vormen gepresenteerd, maar in de vorm van een *Verklaring*.²² Het is opvallend dat dit instrument niets van de populariteit heeft verloren die het in de ERS-periode gekregen had. Hoewel het EU-verdrag nergens aan de Verklaring refereert, wordt dit instrument wel genoemd in het aangenomen werkdocument van de Raad uit 1995.²³ Ondanks het ontbreken van een expliciete rechtsbasis, heeft de Raad bevestigd dat de politieke invloed van Verklaringen groter kan zijn dan die van gemeenschappelijke standpunten of optredens. Het verschil met gemeenschappelijke standpunten is echter op het eerste gezicht niet altijd even duidelijk. Een belangrijk onderscheid is dat Verklaringen geen beleid bevatten; zij weerspiegelen slechts de mening van de Unie met betrekking tot een bepaalde internationale situatie, roepen hooguit op tot verandering, maar verbinden geen beleidsconsequenties aan het niet opvolgen van de oproep door de betreffende derde staat. Voorbeelden zijn het afkeuren van mensenrechtenschendingen, het oproepen tot democratische veranderingen, het aansporen tot vredesonderhandelingen of het beëindigen van vijandelikheden. Hoewel Verklaringen in beginsel elk land of elke situatie tot onderwerp kunnen hebben, blijken er duidelijke aandachtsgebieden voor de EU te bestaan, waarbij Afrika en Centraal- en Oost-Europa duidelijk favoriet zijn.²⁴ Ook in het geval van een noodzakelijke snelle (verbale) reactie van de Unie is de Verklaring het geeignete instrument.

Voor de volledigheid dient vermeld te worden dat veel diplomatieke beïnvloeding door de EU nog steeds plaatsvindt door gebruikmaking van het traditionele middel van de demarche. Demarches (meestal door het Voorzitterschap) namens de Europese Unie dienen echter te berusten op overeengekomen EU-beleid en kunnen als formeel middel gebruikt worden om dit beleid te implementeren.²⁵

Als voorlopige conclusie kan gesteld worden dat de bepalingen met betrekking tot een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid de handelingsvrijheid van de lidstaten voor een belangrijk deel beperkt hebben. Het is echter belangrijk om te constateren dat het gaat om procedurele verplichtingen die geenszins een daadwerkelijk Europees beleid garanderen. De ingebouwde veiligheidsmechanismen in de besluitvormingsprocedures zorgen ervoor dat een Europees beleid vooralsnog niet in plaats van het nationale beleid komt. Aan de andere kant is de verregaande institutionalisering er de oorzaak van dat vrijwel dagelijks op verschillende niveau's intensief tussen de vijftien lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie wordt samengewerkt. Dit systeem van geïnstitutionaliseerde diplomatie is niet meer weg te denken uit de betrekkingen tussen de lidstaten van de Europese Unie. De woorden van Allen weerspiegelen deze vanuit historisch oogpunt opmerkelijke ontwikkeling: 'No state in the Union seems anxious to attempt to go it alone in contemporary international politics.'²⁶

De externe dimensie: de EU als diplomatieke actor

Samenwerking in internationale fora

Uit Artikel J.2 VEU bleek al dat het doel van de systematische samenwerking tussen de Vijftien is te komen tot een zo doeltreffend mogelijke gezamenlijke invloed door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden. Dit zou vervolgens bijdragen aan de 'bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak', zoals een van de hoofddoelstellingen van de Unie luidt (zie artikel B VEU). Het gaat in deze paragraaf om de manier waarop de Unie de uitkomsten van de geïnstitutionaliseerde interne diplomatie vertaalt in de richting van derde staten.

Een belangrijke taak in dit verband is weggelegd voor het Voorzitterschap dat op grond van artikel J.5, lid 1 de Unie vertegenwoordigt in zaken die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ook is het Voorzitterschap verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke maatregelen en verwoordt hij in beginsel het standpunt van de Unie in internationale organisaties en op internationale conferenties (lid 2). Het Voorzitterschap wordt hierin bijgestaan door de vorige en komende Voorzitter en de Europese Commissie wordt er volledig bij betrokken om de consistentie met het EG-beleid te verzekeren (gezamenlijk wordt dit clubje aangeduid met de term 'Trojka'). Maar ook de andere lidstaten hebben de verplichting om hun optreden in internationale organisaties en op internationale conferenties te coördineren en

om gemeenschappelijke standpunten te verdedigen. Als niet alle lidstaten deelnemen, verdedigen de wel deelnemende lidstaten de gemeenschappelijke standpunten (artikel J.2, lid 3) en houden de anderen hiervan op de hoogte (J.5, lid 4). Dit alles geldt ook voor de lidstaten die (permanent) lid zijn van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

De afspraken op dit vlak hebben veel invloed gehad op de diplomatieke activiteiten van de EU in internationale fora. EU-verklaringen zijn tegenwoordig zeer gebruikelijk²⁷, maar hebben de balans in de diplomatieke inspanningen verschoven in de richting van de onderhandelingen binnen het eigen blok.²⁸ Tijdens de zittingen van de Algemene Vergadering van de VN bijvoorbeeld, starten de EU-onderhandelingen meestal met een overleg over de verklaring van het Voorzitterschap in het algemene debat.²⁹ Deze verklaring is zelf al weer het resultaat van uitgebreide consultaties tussen de vijftien lidstaten. Het (vaak lange) politieke gedeelte is het resultaat van voorbereidingen in het GBVB-kader, terwijl het economische gedeelte grotendeels voorbereid is door de Europese Commissie.³⁰ Hoewel de voordelen van deze onderhandelingen voor de ontwikkeling van het GBVB evident zijn, schuilen er ook nadelen in deze veranderingen. Het is duidelijk dat het uiteindelijk vastgestelde EU-standpunt de 'grootste gemene deler' weerspiegelt. In veel gevallen zijn de scherpste kantjes al van de oorspronkelijke nationale voorstellen afgesleten, hetgeen de EU-voorstellen niet altijd tot de meest verregaande maakt, al kan het wel als een voordeel worden gezien dat dit de conferentie soms spoediger laat verlopen. Ook is er een invloed op de gebruikelijke dynamiek van een multilaterale conferentie doordat de individuele Europese actoren een veel minder zichtbare actieve rol kunnen spelen. Dit betekent onder andere dat de mogelijkheden voor de EU-landen om op te treden als 'makelaar' of als 'mediator' sterk verminderd zijn, terwijl de EU zelf nog niet in een positie is om deze rol over te nemen. Daarnaast nemen de interne debatten vaak veel tijd in beslag, zodat er sprake kan zijn van een 'conferentie binnen een conferentie', waardoor de uiteindelijk ingenomen posities niet altijd meer helemaal bij de tijd zijn.³¹ Dit alles wordt nog bemoeilijkt als er sprake is van exclusief of gedeeld gemeenschapsbeleid en de Europese Commissie dwars door alles heen de EG-belangen moet vertegenwoordigen.³²

Aan de andere kant moet niet vergeten worden dat dat de prijs is die voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid betaald moet worden. De afstemmingen tussen de lidstaten en de verschillende Unie-terreinen mogen dan op het eerste gezicht tijdrovend zijn, het idee is toch dat een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid de Europese identiteit versterkt, teneinde – zoals de Pre-ambule bij het Verdrag van Maastricht stelt – 'vrede, veiligheid en vooruitgang in Europa en in de wereld te bevorderen'.

Naar een eigen buitenlandse dienst van de Europese Unie?

In voorgaande paragraaf is al besproken dat de Europese Unie economische betrekkingen onderhoudt met vrijwel de gehele wereldgemeenschap en dat er een structurele politieke dialoog bestaat met een groot aantal staten of groepen

van staten. De behoefte van derde staten aan een permanente vertegenwoordiging in Brussel was vanaf het begin duidelijk en het aantal missies is inmiddels toegenomen tot 165.³³

In dit aantal zijn niet de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten zelf inbegrepen. Deze vijftien vertegenwoordigingen zijn te beschouwen als volwaardige diplomatieke missies met aan het hoofd de Permanent Vertegenwoordiger (PV), die met name in het COREPER de besluitvorming door de Raad van Ministers voorbereidt.³⁴ Het zal echter duidelijk zijn dat door de gerichtheid op besluitvorming de functies van de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten verschillen van die van de missies van derde staten. De PV's vertegenwoordigen de lidstaten en werken samen op basis van de verdragsafspraken; de ambassadeurs van derde staten staan in beginsel buiten deze samenwerking. Met opzettelijke overdrijving schrijft Blair: 'Ambassadors represent, Permanent Representatives negotiate'.³⁵ Steeds meer ook bestaat de staf van de PV uit deskundigen afkomstig van andere ministeries dan het ministerie van buitenlandse zaken. Naast het onderhandelen met de PV's van de andere lidstaten, zijn deze stafmedewerkers vooral gericht op beïnvloeding van het beleid van de Commissie. Het is immers de Commissie die in de meeste gevallen het initiatief neemt voor nieuwe wetgeving en het is zaak de standpunten van de nationale vakministeries in een zo vroeg mogelijk stadium aan de Commissie duidelijk te maken.³⁶ Door hun verwevenheid met het 'Brusselse circuit' hebben de PV's een voorsprong op hun collega's bij de nationale ministeries.³⁷ Voordurende afstemming van het te voeren beleid is daarom een eerste vereiste. Dit bleek in 1991, toen het Nederlandse Voorzitterschap door een gebrek aan coördinatie een verregaand nieuw voorstel indiende voor het in onderhandeling zijnde Verdrag van Maastricht. De Brusselse permanente onderhandelaars kwamen hierdoor in moeilijkheden en het voorstel werd vervolgens 31 september 1991 ('Zwarte Maandag') door vrijwel alle andere staten verworpen.

Voor derde staten gaat het er echter om zo dicht mogelijk bij de Brusselse besluitvorming te zitten, zodat hun eventuele invloed daarop zo groot mogelijk is.³⁸ Veel van de staten hebben na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 hun missie omgedoopt tot 'Missie bij de Europese Unie' om aan te geven dat hun belangen zich niet tot de EG beperken. Van juridische betekenis is dit echter niet. Accreditering van de missies vindt plaats bij de EG en niet bij de EU.³⁹ Voor de vestiging van een missie bij de EG is de toestemming van de Commissie en de Raad nodig die daartoe tot overeenstemming moeten komen.⁴⁰ Het Raadsbesluit wordt unaniem genomen, hetgeen betekent dat iedere lidstaat een veto kan uitspreken tegen de accreditering van een missie of van een ambassadeur van een derde staat. Omgekeerd geldt dat voor een *persona non grata*-verklaring eveneens overeenstemming in de Raad moet bestaan.⁴¹ Tot op heden zijn geen internationale organisaties bij de EG geaccrediteerd, hoewel een aantal wel een *bureau de liaison* of verbindingsbureau in Brussel heeft gevestigd.⁴²

Hoewel er goede redenen zijn om aan te nemen dat de Europese Unie een eigen internationale rechtspersoonlijkheid heeft⁴³, wordt dit punt zowel tussen de lidstaten als in de academische wereld sterk betwist. Strikt genomen heeft de EU

dan ook geen eigen diplomatieke vertegenwoordigers in derde staten en bij internationale organisaties. Zelfs de EG-verdragen verschaffen de Gemeenschap niet de bevoegdheid om diplomatieke vertegenwoordigers namens de organisatie op te laten treden in derde staten.⁴⁴ Het huidige uitgebreide systeem van externe vertegenwoordiging bestaat dan ook uit delegaties van de Europese Commissie, die gebaseerd zijn op de bevoegdheid van de Commissie om haar eigen afdelingen op te zetten.⁴⁵ Inmiddels heeft de Europese Commissie delegaties in 126 landen en bij een aantal internationale organisaties; de totale staf bestaat uit 700 EU-ambtenaren en 1600 lokale medewerkers.⁴⁶ De 'Heads of Delegation' hebben de status van ambassadeur (met uitzondering van het hoofd van de EG-delegatie bij de VN). De delegaties hebben de gebruikelijke diplomatieke voorrechten en immuniteiten in de ontvangende staat en zijn bedoeld om de contacten tussen de Commissie en het betreffende land te vergemakkelijken.⁴⁷ Zij krijgen slechts instructies van de Commissie en rapporteren ook alleen aan dat orgaan.

Het onderscheid tussen de Commissie-delegaties en ambassades van staten is in de loop der jaren steeds kleiner geworden. Sinds 1989 is de instelling van delegaties verder geformaliseerd, onder andere door de Raad van Ministers te informeren over een nieuw geïnstalleerde delegatie, en door accreditering niet meer te verzoeken bij het ministerie van buitenlandse zaken van de ontvangende staat, maar bij het staatshoofd (zoals dat ook gebruikelijk is voor staten). In de meeste gevallen hebben EU-lidstaten echter ook een eigen diplomatieke vertegenwoordiging in het betreffende land, hetgeen noopt tot een uitgebreid en intensief systeem van coördinatie tussen de Commissie-delegatie en de ambassade van de lidstaat en tussen de ambassades onderling.⁴⁸ Waar het gaat om exclusieve bevoegdheden van de EG heeft de delegatie de mogelijkheid om namens de EG op te treden. Gaat het om gedeelde bevoegdheden of een combinatie van economische en politieke standpunten, dan is altijd een gemeenschappelijke aanpak met de lidstaten nodig, in welk geval het Voorzitterschap een belangrijke sturende rol heeft.⁴⁹ Met name in het geval van het tenuitvoerleggen van door de Raad vastgestelde gemeenschappelijke standpunten en optredens, bestaat de verplichting tot het voeren van onderling overleg (zie artikel J.6, VEU). Daarnaast heeft het Verdrag van Amsterdam de plaats van de Commissie in de Trojka bevestigd. Deze positie van de Commissie was feitelijk al langere tijd van belang omdat de Commissie als enig permanent lid zorg kan dragen voor de continuïteit van het externe optreden. In het gastland wordt het hoofd van de Commissie-delegatie op deze manier betrokken bij het verdedigen van het GBVB en bij de coördinatie van de diplomatieke demarches.⁵⁰

Het was de bedoeling van het Verdrag van Maastricht dat deze geïntensiverde samenwerking ook de burger ten goede zou komen, zelfs als het eigen land geen vertegenwoordiging heeft. Artikel J.6 verwijst dan ook expliciet naar artikel 8C van het EG-verdrag. Dit artikel luidt als volgt:

Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van deze landen waar de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere Lid-Staat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat [...].

Dit heeft inmiddels geleid tot afspraken over bijstand bij sterfgevallen, ernstige ongevallen of ernstige ziekten; bij arrestatie of detentie; aan slachtoffers van geweldsmisdrijven; en bij repatriëring van in moeilijkheden verkerende EU-onderdanen. Voor dat laatste was ook van belang de invoering van een uniform nood-reisdocument dat voor EU-onderdanen verkrijgbaar is bij de consulaire afdelingen van de ambassades van EU-lidstaten op het moment dat het land van de gedupeerde geen eigen vertegenwoordiging heeft. Deze samenwerking is zeker te zien als een eerste stap op weg naar een efficiënter gebruik van de diplomatieke vertegenwoordigingen van de verschillende EU-staten.

Naast deze vertegenwoordigingen in derde staten heeft de Commissie ook delegaties bij een aantal internationale organisaties, waaronder de Verenigde Naties, de Wereld Voedselorganisatie (FAO), de Wereldhandelsorganisatie (GATT/WTO), de Economisch, Sociaal en Culturele Organisatie van de VN (UNESCO), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Internationaal Atoom Agentschap (IAEA) en de VN-organisatie voor industriële ontwikkeling (UNIDO). De verdragsluitende bevoegdheid van de EG impliceert de mogelijkheid om partij te worden bij verdragen waarbij een internationale organisatie wordt opgericht en om lid te worden van een internationale organisatie. Volledig lidmaatschap van internationale organisaties wordt door de meeste organisaties echter uitgesloten, zodat de EG in veel gevallen een waarnemersstatus heeft.⁵¹ Maar ook het EG-recht zelf kan een volledig lidmaatschap in de weg staan.⁵² Ook hier geldt dat in gevallen van exclusieve gemeenschapsbevoegdheid de Commissie de belangrijkste rol speelt, zeker waar de EG zelf volwaardig lid is van een organisatie. In de GATT had de EG op basis van het EG-recht de plek van de lidstaten feitelijk al ingenomen, hoewel de Gemeenschap formeel geen partij was. Het lag daarom voor de hand om in de in 1994 opgerichte Wereldhandelsorganisatie (WTO) toetreding van de EG toe te staan. In gevallen waar de lidstaten ook nog eigen bevoegdheden hebben, blijft de verplichting bestaan om te komen tot een gemeenschappelijk Uniestandpunt.

Van een eigen buitenlandse dienst van de Europese Unie is dus nog geen sprake. Met name voor de implementatie van de uitkomsten van de GBVB-samenwerking bestaat geen extern apparaat. De delegaties van de Commissie vertegenwoordigen de Commissie en dit orgaan mag dan formeel 'volledig betrokken' zijn bij het GBVB, in de praktijk is de Commissie nog erg gericht op haar gemeenschapsrechtelijke taken. Dit betekent dat in de huidige situatie de diplomatieke vertegenwoordiging van de EU wat betreft het GBVB vooral in handen is van het Voorzitterschap, en dus ook van de ambassades van het Voorzitterschap in derde staten.⁵³ De halfjaarlijkse wisseling van de wacht heeft wat dat betreft een weinig gunstige invloed op de mogelijkheid om op de niet-communautaire terreinen een structureel diplomatiek netwerk op te bouwen.

Slotbeschouwing

De conclusie dat het GBVB vooral veranderingen heeft gebracht in, wat genoemd is, de interne diplomatie van de Europese Unie, was op grond van het boven-

staande te verwachten. De verre gaande institutionalisering van de betrekkingen tussen de vijftien lidstaten is niet meer weg te denken uit de politieke en juridische werkelijkheid. Unilaterale pogingen om belangrijke internationale doelstellingen te bereiken worden nauwelijks meer overwogen (met als belangrijkste uitzondering het defensiebeleid en met name het nucleaire beleid van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Europees beleid wordt steeds minder als buitenlands beleid beschouwd en de relaties tussen EU-staten gaan in de richting van constitutionele in plaats van diplomatieke betrekkingen. Aan de andere kant is de mate van samenwerking inmiddels zo groot dat nationale initiatieven – ook bij uitblijven van een gemeenschappelijk beleid – niet worden ondernomen om de betrekkingen niet te verstoren. Het uitblijven van een consensus binnen de Raad wordt dan ook door lidstaten zelf vaak als een 'nee' van Europa beschouwd. Dit verklaart bijvoorbeeld de klacht van mensenrechtenorganisaties dat nationale demarches en acties uitblijven als hierover op Europees niveau geen overeenstemming te bereiken valt.

De genoemde institutionalisering betekent echter niet dat de diplomatieke betrekkingen binnen de EU volledig door het GBVB zijn vervangen. Bilaterale overleggen (met name tussen Frankrijk en Duitsland) worden geregeld gebruikt als voorbereiding voor multilaterale initiatieven, maar ook om een aantal EU-staten buiten te sluiten. Voor de minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo was dit laatste een reden om te klagen dat er in de praktijk helemaal geen GBVB bestaat: niet alleen ontbreekt een gemeenschappelijk beleid, zelfs de procedurele regels worden overtreden.⁵⁴ Hoewel dit laatste in het algemeen nog wel meevalt, gaat het met name bij vraagstukken van groot politiek belang inderdaad nog wel eens mis. Frankrijk en Duitsland voerden bijvoorbeeld geen overleg met de andere EU-collega's over een eventueel nieuw gewapend optreden tegen Irak; de erkenning van Macedonië is niet met iedereen besproken; in de Contactgroep voor voormalig Joegoslavië worden besluiten genomen waarop de meeste EU-staten geen invloed hebben en het Midden-Oostenbeleid hangt voor een groot gedeelte af van de inzichten van het Voorzitterschap. Daarnaast blijft het nationale politieke belang voorop staan als het bijvoorbeeld gaat om structurele problemen als de Griekse houding tegenover Turkije en Cyprus of het Britse beleid ten aanzien van Gibraltar.

Het is echter evident dat de verre gaande samenwerking invloed heeft gehad op de rol van de ambassades van de EU-lidstaten, zowel binnen de Unie als daarbuiten. Als het niet om zuivere bilaterale contacten gaat, vindt coördinatie van beleid binnen de EU plaats in Brussel en steeds meer werk op de ambassades dient op de een of andere manier ter ondersteuning van de multilaterale diplomatie. Ook in derde landen is de rol van de ambassade veranderd nu de belangrijkste taken in verband met de externe politieke vertegenwoordiging in handen van het Voorzitterschap zijn gelegd. De traditionele diplomatieke functies van ambassades zijn steeds minder te beschouwen als reden voor het handhaven van een ambassade. Steeds vaker wordt dan ook gewezen op het belang van export-promotie en het onderhouden van handelscontacten als redenen om een eigen missie te continueren.⁵⁵

Op de traditionele terreinen – *trade and aid* – lijkt de EU nog steeds het meest succesvol. Ook de politieke bemoeienis vindt vaak via financieel-economische maatregelen plaats. Zo financieren de Commissie en de lidstaten meer dan 40 procent van het reconstructieprogramma in Bosnië-Herzegovina; meer dan 33 procent van de niet-militaire hulpverlening in het Midden-Oosten; ongeveer 60 procent van alle kosten van de hulp aan Palestina; 53 procent van de ontwikkelingshulp in de wereld en 60 procent van alle mondiale hulpverlening (dit laatste is drie keer zoveel als de Verenigde Staten).⁵⁶ De klacht dat er geen sprake is van een extern politiek Uniebeleid is dan ook onterecht. Wel is duidelijk dat de externe diplomatie van de Unie vooral weerspiegeld wordt in het communautaire beleid en niet zozeer in het GBVB. Voorbeelden zijn de voedselhulp en andere humanitaire hulpprogramma's, mensenrechten (met name door clausules in handelsverdragen), ontwikkelingssamenwerking, milieubeleid, assistentieprogramma's in Centraal en Oost-Europa (PHARE en TACIS), het beleid in het Middellandse-Zeegebied en de samenwerking met de Russische Federatie en de Verenigde Staten (op basis van de 'Transatlantische Agenda'). Politiek door economische maatregelen dus. De lidstaten lijken dit geaccepteerd te hebben en vertrouwen de Commissie steeds meer de uitvoering van het Europese buitenlands beleid toe, waarbij niet alleen gebruik gemaakt wordt van de expertise van de Commissie op de verschillende terreinen, maar ook van de wereldwijde contacten van dit orgaan.⁵⁷ Ondanks de ambities van Commissaris Van den Broek om een volwaardige buitenlandse dienst van de EU op te zetten op basis van het huidige systeem van Commissie-delegaties, blijft er bij de lidstaten een weerstand bestaan tegen het uit handen geven van hun nationale diplomatieke middelen ten opzichte van derde staten. De mogelijkheid om zowel collectief als individueel op te treden heeft voor de meeste staten zijn waarde behouden. Dat wil niet zeggen dat daar geen verandering in kan komen. Zowel de grote financiële problemen waar een aantal lidstaten mee kampt met betrekking tot het onderhouden van nationale diplomatieke vertegenwoordigingen, als de zich uitbreidende invloed van de Commissie in derde staten, kunnen voor lidstaten een reden zijn om hun diplomatieke inspanningen te poolen. Het Europees Parlement heeft een interim-oplossing voorgesteld die inhoudt dat de vertegenwoordigingen van de Commissie worden omgevormd tot volwaardige diplomatieke vertegenwoordigingen van de Unie in landen waar de meerderheid van de lidstaten niet volledig vertegenwoordigd is.⁵⁸ Dit gaat de lidstaten vooralsnog te ver; wel zijn zij met de Commissie overeengekomen om een mogelijke hergroepering van hun vertegenwoordigingen in derde landen te onderzoeken.⁵⁹ De steeds verdergaande samenwerking tussen de EU-ambassades in derde landen (bijvoorbeeld op het terrein van de consulaire bescherming) kan daartoe bijdragen en het is duidelijk dat de doelstelling van een versterkte Europese identiteit slechts bereikt kan worden als derde staten niet met vijftien verschillende standpunten geconfronteerd worden. Een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid impliceert daarom een gemeenschappelijke buitenlandse dienst, maar mede gelet op de vele ingebouwde nationale veiligheidskleppen in het huidige GBVB blijft het de vraag of een toenemende integratie op dit terrein geen illusie is.

Aanbevolen literatuur

- Allen, David (1996), *Conclusions: The European Rescue of National Foreign Policy?*, in: Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London and New York: Routledge, pp. 288-304.
- Brinkhorst, L.J. (1984), *Permanent Missions of the EC in Third Countries: European Diplomacy in the Making, Legal Issues of European Integration*, 1, pp. 23-33.
- Corps Diplomatique, accrédité auprès des Communautés européennes et représentations auprès de la Commission*, Europese Commissie, januari 1998.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace (1997), *The Council of Ministers*, London: Macmillan Press, Hoofdstuk 10: Negotiation and Bargaining in the Council.
- MacLeod, I., I.D. Hendry and Stephen Hyett (eds.) (1996), *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford: Clarendon Press.
- McGoldrick, Dominic (1997), *International Relations Law of the European Union*, London and New York: Longman.
- Pijpers, Alfred (1990), *The Vicissitudes of European Political Cooperation. Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Den Haag.
- Regelsberger, Elfriede, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels (1997), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Spence, David (1998), *Foreign Ministries in National and European Context*, in: Brian Hocking, *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, London: Macmillan (nog niet verschenen).
- Wessel, Ramses A. (1995), De 'tweede pijler' van de Europese Unie: een vreemde eend in de bijt?, *SEW – Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 9, pp. 554-579.
- Wessel, Ramses A. (1997), *The International Legal Status of the European Union*, *European Foreign Affairs Review*, 1, pp. 109-129.
- Wessel, Ramses A. (1999), *The CFSP Legal Order: The European Union's Foreign and Security Policy from a Legal Institutional Perspective* (nog niet verschenen).

Noten

1. Het hier behandelde onderwerp maakt deel uit van een door NWO gesubsidieerd breder onderzoek naar de juridische aspecten van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Dit onderzoek zal in 1999 vorm krijgen in een boek met als (werk)titel *The CFSP Legal Order: The European Union's Foreign and Security Policy from a Legal Institutional Perspective*. De auteur is Maaïke de Langen dankbaar voor het verzamelen van informatie en literatuur.
2. Dit beleid is te vinden in Titel V van het Verdrag van Maastricht en wordt wel aangeduid met de 'tweede pijler'.
3. Jørgensen, Knud Erik (1997), *Modern European Diplomacy: A Research Agenda*, *DSP Discussion Papers*, 31, p. 1. Uitzonderingen zijn meer gespecialiseerde publicaties als: MacLeod, I., I.D. Hendry and Stephen Hyett (eds.) (1996), *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford: Clarendon Press; en McGoldrick, Dominic (1997), *International Relations Law of the European Union*, London and New York: Longman.
4. *Europe Documents*, 1061 (Agence Europe), 3 juli 1979. COREU is een afkorting van *Correspondence Européenne*. Zie ook Jenkins, Simon and Anne Sloman (1985), *With Respect Ambassador. An Inquiry into the Foreign Office*, London: British Broadcasting Company, p. 130. Het COREU-systeem wordt binnenkort vervangen door een nieuw systeem: CORTESY.
5. Vergelijk Allen, David (1996), *Conclusions: The European Rescue of National Foreign Policy?*, in: Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London and New York: Routledge, p. 289.

6. Zie ook Keith Hamilton and Richard Langhorne (1995), *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, London and New York: Routledge, pp. 205-207.
7. Deze gegevens en de hieronder staande zijn ontleend aan Luif, Paul (1995), *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Vienna: Braumüller, pp. 273-277.
8. UN General Assembly, Provisional Verbatim Records, 2358th Meeting, 23.9.1975, p. 116; UN General Assembly, Official Records, Thirty-First Session, 7th Plenary Meeting, 28.9.1976, p. 76; UN General Assembly, Official Records, Thirty-Sixth Session, 8th Plenary Meeting, 22.9.1981, p. 106, and UN General Assembly, Official Records, Forty-Ninth Session, 6th Plenary Meeting, 27.9.1994, p. 15.
9. Vergelijk ook Barston, R.P. (1997), *Modern Diplomacy*, London and New York: Longman, p. 113.
10. Zie Hamilton and Langhorne (1995), p. 206.
11. Hamilton and Langhorne (1995), p. 207.
12. Het betreft hier voormalige koloniën van EU-staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Pacific.
13. Hamilton and Langhorne (1995), p. 207.
14. Vergelijk artikel J.5, lid 1 VEU: 'Het Voorzitterschap vertegenwoordigt de Unie in zaken die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.'
15. Zie voor een 'insiders view' de inzichten van Commissie-medewerker David Spence; Spence, David (1998), *Foreign Ministries in National and European Context*, in: Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, London: Macmillan (1999).
16. Na de inwerkingtreding van dit Verdrag zullen de artikelen waarnaar in dit hoofdstuk wordt verwezen als volgt hernoemd zijn: Artikel B (Verdrag van Maastricht) – Artikel 2 (herzien EU-verdrag); Artikel C – Artikel 3; Artikel D – Artikel 4; Artikel J.1 – Artikel 11; Artikel J.2 – Artikel 15 en 16; Artikel J.3 – Artikel 14; Artikel J.5 – Artikel 18 en 19; Artikel J.6 – Artikel 20; Artikel J.8 – Artikel 23; Artikel 8C EG – Artikel 20 EG; Artikel 148 RG – Artikel 205 EG.
17. Voor een uitgebreide beschrijving van de diplomatieke functies van de Europese Raad zie Redmond, John (1996), *From 'European Community Summit' to 'European Council': The Development and Role of Summitry in the European Union*, in: David H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Basingstoke: Macmillan.
18. Zie voor een nadere analyse en een overzicht bijvoorbeeld Monar, Jörg (1997), *Political Dialogue with Third Countries and Regional Political Groupings: The Fifteen as an Attractive Interlocutor*; en Lippert, Barbara (1997), *Relations with Central and Eastern European Countries: The Anchor Role of the European Union*, beide in: Regelsberger, De Schoutheete and Wessels (1997), respectievelijk pp. 263-274 en pp. 197-218.
19. Zie de ontwerp-conclusies van de Raad, aangenomen door het Politiek Comité op 7 juni 1996; Doc. 8255/96.
20. Zie de in juni 1995 vastgestelde werkdefinitie van gemeenschappelijke standpunten. *Méthodes de travail du Conseil – Relations extérieures de l'Union*, Doc. 7896/95, Annex 1, aangenomen door de Algemene Raad, 12 juni 1995.
21. De term was weliswaar al aanwezig in het EPS-rapport van Luxemburg (1970) en in artikel 30, lid 2(a) en 3(c) van de Europese Akte, maar werd daar meer gezien als een onderdeel van de samenwerking in plaats van een onderscheiden concept, laat staan als een juridisch instrument. Zie ook Eaton, M.R. (1994), *Common Foreign and Security Policy*, in: D. O'Keefe and P.M. Twomey (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, etc.: Wiley Chancery Law, p. 217.
22. Tot en met 1997 heeft de Raad gemiddeld per jaar 114 Verklaringen aangenomen tegen 11 gemeenschappelijke standpunten en 15 gemeenschappelijke optredens.
23. Zie de bovengenoemde *Méthodes de travail du Conseil*, Annex 1, 12.
24. Deze voorkeur werd vooral in 1997 duidelijk (van de 127 Verklaringen gingen er 42 over Afrika en 26 over Centraal- en Oost-Europa). In totaal zijn van november 1993 tot en met 1997 96 Verklaringen aangenomen met betrekking tot Afrikaanse landen; 55 met betrekking tot Centraal- en Oost-Europa; 51 over Azië, 41 over het Gemenebest van

- Onafhankelijke Staten; 41 over Noord- en Zuid-Amerika; 27 over het Midden-Oosten en de Golfstaten; en 17 over de Middellandse-Zeelanden.
25. Zie bijvoorbeeld het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 23 april 1998 (98/289/GBVB, PB EG L 129/1, 30.4.98), waarin het Voorzitterschap wordt opgedragen demarches uit te voeren met het oog op de bevordering van de universele toepassing van het Non-Proliferatieverdrag.
26. Allen (1996), p. 296. Vergelijk ook Spence (1999).
27. Zie D. McGoldrick (1997), p. 203; Lindemann, B. (1992), *European Political Cooperation at the UN*, in: Allen, D., R. Rummel and W. Wessels (eds.), *European Political Cooperation*, London; Bruckner, P. (1991), *The EC and the United Nations*, *EJL*, I, pp. 174-192; Thijn, I.J. (1991), *The European Political Cooperation and the General Assembly of the United Nations: A Case Study of the Netherlands*, *LEI*, I, pp. 101-125.
28. Barston (1997), p. 113. Zie in het algemeen over de relatie tussen groepsbesluitvorming en onderhandelingen bijvoorbeeld: Meerts, Paul (1995), *Negotiating in the European Union: Perceptions of EU Negotiators in Small Member States*, *DSP Discussion Papers*, 4. Vergelijk ook Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace (1997), *The Council of Ministers*, London: Macmillan Press, Hoofdstuk 10: *Negotiation and Bargaining in the Council*.
29. Ook in de OVSE is deze ontwikkeling te bespeuren. Zie bijvoorbeeld Von Goll, G. (1992), *The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe*, in: Allen, Rummel and W. Wessels (eds.); en Cameron, F. (1995), *The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges*, *Helsinki Monitor*, 2, pp. 21-31.
30. Zie ook Luif (1995), p. 275.
31. Zie uitgebreider over deze problematiek: Barston (1997), pp. 113-114.
32. Dit heeft inmiddels geleid tot het opstellen van een aantal gedragscodes die moeten zorgen voor een stroomlijning van de voorbereidende onderhandelingen. Zie *Coordination de l'Union européenne dans le cadre des Nations Unies*, Document d'orientation approuvé par le Conseil le 10 avril 1995, COREU PAR 483/95.
33. Zie *Corps Diplomatique, accrédité auprès des Communautés européennes et représentations auprès de la Commission*, Europese Commissie, januari 1998.
34. In de samenstelling van de PV's wordt het COREPER vaak aangeduid als 'COREPER II', terwijl in 'COREPER I' de plaatsvervangend PV's zitting hebben. In het algemeen houdt COREPER II zich vooral bezig met het voorbereiden van bijeenkomsten van de Europese Raad en van meer algemene onderwerpen (GBVB, ontwikkelingssamenwerking, budgettaire problematiek, economische en financiële vraagstukken en justitie en binnenlandse zaken), terwijl COREPER I meer gericht is op de gespecialiseerde Raadsbijeenkomsten (consumentenbeleid, energie, milieu, visserijbeleid, industrie, interne markt, sociale zaken, telecommunicatie en transport). Zie ook Blair, Alasdair (1998), *Permanent Representatives to the European Union*, *DSP Newsletter*, 4, May 1998, p. 18.
35. Blair (1998), p. 17.
36. Zie hierover ook Spence (1998).
37. Zie in het algemeen over COREPER: De Zwaan, J.W. (1993), *Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, ontstaan, werkwijze en rol in de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer; en Hayes-Renshaw and Wallace (1997), Hoofdstuk 3 en pp. 218-225.
38. Het is niet noodzakelijk dat de betreffende derde staat diplomatieke betrekkingen onderhoudt met alle vijftien EU-lidstaten. Indonesië heeft bijvoorbeeld een missie bij de EG gevestigd terwijl dit land geen diplomatieke betrekkingen met Portugal onderhoudt.
39. Zie artikel 17 van het *Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities*. Dit is ook nog eens bevestigd door de Commissie in een *Note Verbale* van augustus 1994. Zie ook MacLeod, Hendry and Hyett (1996), p. 213.
40. De procedure voor een verzoek tot vestiging van een missie en voor de verdere gang van zaken is vastgelegd in een *Vade-Mecum for the use of the Diplomatic Corps accredited to the European Communities*, en is opgenomen in het boekje *Corps Diplomatique* (1998).
41. Vergelijk MacLeod, Hendry and Hyett (1996), p. 213 en Schermers, H.G. (1991), *The Communities' External Relations under Public International Law*, in: *Thirty Years of*

- Community Law*, European Perspectives Series, Commission, p. 221.
42. Het gaat om zo'n twintig organisaties (en gebieden), waaronder de Arabische Liga, de EFTA, de Raad van Europa, de Verenigde Naties, de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, de ILO, de WHO en de Organisaties voor Afrikaanse Eenheid. Een volledige lijst is opgenomen in MacLeod, Hendry and Hyett (1996), hoofdstuk 8 en in *Corps Diplomatique* (1998).
 43. Zie Wessel, Ramses A. (1997), *The International Legal Status of the European Union*, *European Foreign Affairs Review*, 1, pp. 109-129.
 44. Het is overigens ook nog niet algemeen geaccepteerd dat internationale organisaties als zodanig diplomaten kunnen accrediteren en uitzenden. Zie MacLeod, Hendry and Hyett (1996), pp. 208-209.
 45. Vergelijk in dit verband ook het Advies van Advocaat-Generaal Tegaro in zaak 327/91, *Frankrijk vs. Commissie* [1994] ECR I-3641, ov. 28. Zie in het algemeen over het recht van de Commissie om vertegenwoordigingen in te stellen: Sauvignin, E. (1978), *Les Communautés européennes et le droit de légation actif*, *RdMC*, 21, pp. 176-191.
 46. Een *up-to-date* en uitgebreid overzicht is te vinden op de homepage van de Commissie: europa.eu.int/comm/
 47. De voorrechten en immuniteiten van de delegatieleden vloeien niet rechtstreeks voort uit de *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, maar uit de overeenkomsten die gesloten worden tussen de Commissie en de ontvangende staat. In deze overeenkomsten wordt overigens wel vaak verwezen naar de rechten in de *Vienna Convention*. Zie uitgebreider over de functies van de delegaties van de Commissie: Brinkhorst, L.J. (1984), *Permanent Missions of the EC in Third Countries: European Diplomacy in the Making*, *LIEI*, 1, pp. 23-33 en Sobrino Heredia, J.M. (1993), *La Actividad Diplomática de Las Delegaciones de la Comisión en el Exterior de la Comunidad Europea*, *Revista de Instituciones Europeas*.
 48. Zie Brinkhorst (1984), p. 32. In meer concrete zin is de samenwerking tussen de vertegenwoordigingen van de lidstaten in 1986 neergelegd in een document opgesteld door het Politieke Comité: *Coopération entre les missions dans les pays tiers*, COREU PAR 376/84.
 49. Zie ook MacLeod, Hendry and Hyett (1996), pp. 171-173.
 50. Zie hierover ook Spence (1999).
 51. Zie voor de status van de EG in de betreffende internationale organisaties het overzicht in MacLeod, Hendry and Hyett (1996), pp. 195-207.
 52. Een recent voorbeeld betreft het negatieve antwoord van het Hof van Justitie op de vraag of de EG partij zou kunnen worden bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie Advies 2/94 van 28 maart 1996.
 53. In landen waar het Voorzitterschap geen ambassade heeft, wordt de vertegenwoordiging overgenomen door een andere lidstaat volgens een vastgesteld schema. Zie het Raadsdocument 13483/97, *Representation diplomatique de la Présidence dans les pays tiers*.
 54. NRC-Handelsblad van 19 mei 1998.
 55. Spence (1998).
 56. Zie de Speech van Commissie-voorzitter Jacques Santer, *The European Union and the World in 1998*, The Inaugural City Europe Lecture, Guildhall London, 29 januari 1998.
 57. Zie hierover Nutall, Simon (1997), *The Commission and Foreign Policy-Making*, in: G. Edwards and D. Spence, *The European Commission* (2nd edition), London: Cartmill; and Cameron, Fraser (1997), *Where the Commission Comes In: From the Single European Act to Maastricht*, in: E. Regelsberger, Ph. De Schoutheete and W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union*, London: Rienner.
 58. Europees Parlement, *Report on the Role of the Union in the World: Implementation of the Common Foreign and Security Policy for 1997* (Spencer Report), 30 april 1998, A4-0169/98.
 59. Zie het gemeenschappelijk standpunt van 6 oktober 1995, Doc. 10272/95, *Regroupement de missions diplomatiques* en het daarop volgende memorandum van overeenstemming van 21 februari 1996, Doc. 10423/95, *Regroupement des missions diplomatiques et consulaires*. Er zijn al gemeenschappelijke Brits/Frans/Duitse ambassades in Alma Ata en Minsk en Scandinavische ambassades in Windhoek, Namibië en Dar-es-Salaam. Ook zijn er enkele gecombineerde ambassades in Colombia, Mexico en Peru.