

Redactionele signalen

115

Het lijkt voor de Europese Unie steeds lastiger te worden om consensus te bereiken over haar buitenlands beleid. In haar *State of the Union*-speech, wees Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen afgelopen jaar op ‘a clear need for Europe to take clear positions and quick actions on global affairs’. Ze vervolgde: ‘But what holds us back? Why are even simple statements on EU values delayed, watered down or held hostage for other motives? When Member States say Europe is too slow, I say to them be courageous and finally move to qualified majority voting – at least on human rights and sanctions implementation.’

Voorstellen voor meer gebruik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) zijn niet nieuw. Von der Leyen’s voorganger, Juncker, kwam in 2017 al met een vergelijkbaar pleidooi. En onlangs hebben in Duitsland ook minister van Buitenlandse Zaken Maas en CDU-kandidaatleider Laschet duidelijk laten horen dat het zo niet langer kan. En, hoewel de Nederlandse regering in de eigen *Staat van de Europese Unie* dit jaar het voorstel voor meer meerderheidsbesluitvorming in het GBVB niet expliciet overneemt, is ons land wel een voorstander van dit idee en wordt gewezen op de noodzaak voor de Unie om als ‘geopolitieke speler’ niet alleen ‘overtuigend op ontwikkelingen in de wereld te reageren, maar ook tijdig’. Dat laatste wordt lastiger wanneer (bepaalde) lidstaten belangrijke buitenlandspolitieke besluiten in de Raad of in internationale gremia zoals de VN-Mensenrechtenraad, over bijvoorbeeld het optreden van China in Hongkong of het conflict tussen Israël en Palestina, blokkeren. We hebben het hier natuurlijk over Hongarije, maar dat land is niet het enige. Sancties tegen Belarus werden lange tijd tegengehouden door Cyprus, niet omdat dat land tegen die sancties was, maar omdat het op die manier een ander Turkije-beleid wilde afdwingen. Tja.

Inderdaad wordt ‘unanimiteit’ veelal gezien als één van de karakteristieken van het GBVB en het is zeker dat zonder deze besluitvormingsregel het GBVB niet in het Verdrag zou zijn gekomen. Artikel 31(1) VEU stelt onomwonden: ‘In het kader van dit [GBVB] hoofdstuk worden besluiten door de Europese Raad en de Raad met eenparigheid van stemmen genomen, tenzij in dit hoofdstuk anders is bepaald’. Dat laatste is niet zonder belang. Het verdrag noemt immers een aantal situaties waarin gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming niet alleen mogelijk is, maar zelfs de bedoeling. Op basis van lid 2 ‘besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen’ op grond van een besluit van de Europese Raad, op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor

buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, bij uitvoeringsbesluiten, en bij de benoeming van een speciale vertegenwoordiger. Over ‘procedurekwesties’ wordt zelfs met een gewone meerderheid besloten (lid 5). En, hoewel het veiligheids- en defensiebeleid is uitgesloten (lid 4), is gekwalificeerde meerderheid wel (zelfs!) mogelijk in bij een aantal besluiten over PESCO, de permanente gestructureerde samenwerking op het militaire terrein (artikel 42 VEU). Lidstaten kunnen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over GBVB-aangelegenheden overigens tegenhouden ‘om vitale, nader genoemde, redenen van nationaal beleid’ (artikel 31(2) VEU).

Een belangrijke mogelijkheid die het verdrag biedt, is de zogenoemde ‘passerelle’ bepaling in artikel 31(3) VEU, op basis waarvan de Europese Raad (bij unanimiteit) aanvullende onderwerpen kan vaststellen waarover met gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden. Een verdragswijziging is dus niet nodig om het aantal uitzonderingen op de eenparigheidsregel te verruimen.

Dat laatste is precies waar Von der Leyen en anderen het over hebben. Nu sancties en verklaringen over mensenrechten een groot deel van de GBVB-output bepalen, is het dan niet zinvol om juist op die terreinen slagvaardiger te worden? Daar lijkt zeker wat voor te zeggen, ook met het oog op wat wel de ‘normalisering’ van het GBVB is genoemd: de voortgaande integratie van buitenlands beleid en andere externe betrekkingen van de EU en de duidelijkheid die het Hof van Justitie de laatste jaren heeft verschaft over zijn eigen rol (en die van het Europees Parlement) ten aanzien van het GBVB (zie onlangs hierover mijn annotatie, ‘De verdere “normalisering” van het GBVB: Zaak C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran*’, SEW 2021, afl. 2).

De vraag blijft echter of procedurele aanpassingen een voldoende antwoord vormen op de fundamentele verschillende van inzicht die bijvoorbeeld het huidige Hongarije heeft ten aanzien van EU-waarden en -beginselen. De blokkades van GBVB-besluiten lijken vooral hieruit voort te komen. Daarnaast blijft de vraag wanneer een buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie nog voldoende ‘gemeenschappelijk’ is; met steun van 26 of ook nog met slechts 20 voorstemmers? Hoewel dit soort vragen voor juristen moeilijk te beantwoorden is, lijkt duidelijk dat een publieke aanval op het buitenlands beleid van de Unie door één of meerderde eigen lidstaten niet bijdraagt aan de door Von der Leyen en anderen gewenste stevige positie op het wereldtoneel. En, kunnen we ons daarnaast een Rusland-beleid voorstellen zonder steun van de Baltische staten, of een Cuba-beleid zonder Spanje?

Misschien is het het beste om nog eens goed te kijken naar de mogelijkheid van 'constructieve onthouding' in artikel 31(1) VEU. Deze mogelijkheid mag wel weer wat explicieter op de Raadsagenda komen en kan op korte termijn wellicht ook minder enthousiaste lidstaten – bijvoorbeeld via een verklaring bedoeld voor het

thuisfront – in staat stellen te protesteren zonder een noodzakelijk, helder buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie in de weg te staan.

Ramses A. Wessel