

Het Europees Parlement en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Ramses Wessel

De achtergrond bij de instelling van het Europees Parlement in het EG-verdrag uit 1957 was een democratische controle op het beleid te realiseren dat door een overdracht van bevoegdheden of een creatie van nieuwe bevoegdheden niet meer in handen van nationale regeringen ligt, waardoor nationale parlementaire controle ontoereikend is. Vanwege het (gedeeltelijk vermeende) intergouvernementele karakter van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) bij de opnemings ervan in het Verdrag betreffende de Europese Unie in 1992, zijn aan het Europees Parlement weinig controlerende bevoegdheden ten aanzien van het GBVB toegekend. Vanaf het begin is echter miskend dat de plaats van het GBVB in een Europese Unie, waarbinnen tevens samengewerkt wordt op basis van het Gemeenschapsrecht, het karakter van de buitenlandspolitieke samenwerking beïnvloed heeft.

Inleiding

In deze bijdrage staat de rol van het Europees Parlement (EP) centraal in de controle op het buitenland en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Deze rol is afhankelijk van twee, op het eerste gezicht, tegenstrijdige ontwikkelingen binnen de Unie. Ten eerste is er de ontwikkeling richting een verdere 'communautarisering' van het GBVB, die met name bepaald wordt door het feit dat zowel het GBVB als de EG onderdeel zijn van de Unierechtsorde. Daartegenover lijkt een toenemend 'intergouvernementalisme' te staan, met name door een sterker wordende Europese Raad en een neiging van lidstaten tot 'bilateralisme'. Beide ontwikkelingen bepalen de mogelijkheden voor het Europees Parlement om invloed en controle uit te oefenen op the GBVB.

Bevoegdheden van het Europees Parlement

Historisch perspectief

De invloed van het EP op de politieke samenwerking is traditioneel gering. Het EP heeft zich vanaf de instelling van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) in 1970 in een positie bevonden waar het gedwongen was om rechten te blijven bevechten. Het begon in 1970 met een jaarlijkse voortgangsrapportage aan het EP door het Voorzitterschap en met halfjaarlijkse bijeenkomsten van de EPS-ministers en de Commissie Politieke Zaken van het EP. Die eerste jaren was er dus nauwelijks sprake van een dialoog met het EP over het buitenland beleid. Voor een gedeelte lag dit aan het EP zelf, dat nog niet gewend was aan een rol op dit onderwerp. In 1973 veranderde deze situatie enigszins, toen het aantal EPS-bijeenkomsten met het EP verdubbeld werd. Maar nog steeds lieten de ministers zich vaak vertegenwoordigen door het Voorzitterschap.

In 1974 werd het jaarlijks debat met het Voorzitterschap over EPS-zaken geïntroduceerd. De mogelijkheden voor controle op het beleid werden hierdoor echter niet groter, omdat het EP afhankelijk was van de informatie die het Voorzitterschap verschafte en omdat het EP slechts *ex post facto* opinies kon laten horen. Hetzelfde geldt eigenlijk voor een andere bevoegdheid die in datzelfde jaar werd geïntroduceerd, de mogelijkheid tot het stellen van vragen over de EPS aan het Voorzitterschap. Tot 1976 weigerden ministers zelfs dit recht te erkennen gedurende reguliere vragenrondes en in 1978 deed het EP officieel zijn beklag over het gebrek aan informatie over EPS-aangelegenheden.

Ook de formele opname van de EPS in een verdrag (de Europese Akte) in 1986 verbeterde de positie van het EP niet. Op basis van de Europese Akte moest het EP regelmatig geïnformeerd worden en hadden de ministers de plicht om met de mening van het EP rekening te houden. In de praktijk kwam deze regeling neer op een partieel recht op informatie. Het probleem was dat parlementaire controle op buitenlands beleid ook op nationaal niveau minder gebruikelijk is en de ministers waren weinig geneigd om hun traditionele vrijheid op dit terrein op Europees niveau in te laten perken. Dit idee heeft ook de basis gevormd voor het huidige artikel 21 in het EU-verdrag.

Huidige bevoegdheden van het Europees Parlement

Artikel 21 van het EU-verdrag (VEU) luidt:

“Het voorzitterschap raadpleegt het Europees Parlement over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en ziet erop toe dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. Het Europees Parlement wordt door het voorzitterschap en de Commissie regelmatig op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Het Europees parlement kan vragen of aanbevelingen tot de Raad richten. Het wijdt ieder jaar een debat aan de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is geboekt.”

Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat het Voorzitterschap een verplichting heeft om het EP te consulteren en om de mening van het EP in overweging te nemen. Tegenover het recht van het EP om gehoord te worden staat de verplichting van het Voorzitterschap en de Commissie om daaraan te voldoen. Er zijn dus duidelijke verplichtingen, maar het probleem ligt meer in de inhoud van daarvan. De veelheid aan ‘open normen’ (‘voornaamste aspecten’, ‘fundamentele keuzen’, ‘naar behoren’ en ‘regelmatig’) laten een grote mate van discretie aan de kant van het Voorzitterschap.

Het is bovenal opvallend dat de twee belangrijkste besluitvormende organen – de Raad en de Europese Raad – geen verantwoording aan het EP verschuldigd zijn. De relatie tussen de Raad en het EP is wat dit betreft beperkt tot het stellen en beantwoorden van vragen en het doen van aanbevelingen. Tussen de Europese Raad en het EP bestaat zelfs geen enkele formele band, ondanks het feit dat de Europese Raad verantwoordelijk is voor de belangrijkste beleidslijnen (‘richtsnoeren’) voor het buitenlands beleid (art. 13, lid 1 en 2 VEU). In het algemeen kan daarnaast gesteld worden dat ook de consultatieprocedure weinig opzienbarend is. Het EP wordt zeker geïnformeerd door de Raad en de Commissie, maar de informatie bereikt het EP meestal te laat om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen. Het jaarlijks debat vindt plaats op basis van een rapport van het Voorzitterschap en kijkt alleen terug. In 1995 – twee jaar na de inwerkingtreding van het EU-verdrag – was dit zelfs aanleiding voor het EP om kenbaar te maken dat het nog nooit daadwerkelijk geconsulteerd was op het terrein van het buitenlands beleid. In het begin ontving het EP niet eens de Verklaringen die door de Raad en/of het Voorzitterschap worden aangenomen. Ondanks deze formeel beperkte invloed van het EP, heeft de plaats van het GBVB binnen de Unie geresulteerd in een verbeterde situatie ten opzichte van de vroeger EPS situatie. Door gebruikmaking van bevoegdheden die het EP heeft op basis van het EG-verdrag is ook de invloed van het EP op het GBVB op een aantal punten verbeterd.

Wat de Commissie betreft is duidelijk dat instemming van het EP noodzakelijk is voor de benoeming van deze Instelling. Dit verschaft het EP de mogelijkheid om ook het buitenlands beleid in zijn overwegingen mee te nemen bij de totstandkoming van een nieuwe Commissie (art. 214 EG). Ook kan het EP gebruik maken van zijn communautaire recht om de

Commissie te verzoeken voorstellen in te dienen op het terrein van het GBVB (art. 192 EG) en de Commissie is tevens verplicht om te antwoorden op vragen van het EP, ook als deze over het GBVB gaan (art. 197 EG). Een probleem blijft uiteraard dat de invloed van de Commissie op het GBVB tot nu toe marginaal is.

Een andere mogelijkheid voor het EP komt voort uit het feit dat het buitenlands beleid van de Unie *primair*, maar niet uitsluitend op basis van het GBVB vorm krijgt. Ten eerste heeft het EP veel te zeggen over algemene politieke beleidslijnen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking, waarvoor de medebeslissingsprocedure geldt (art. 179, lid 1 EG). Daarnaast is instemming van het EP noodzakelijk voor associatieovereenkomsten met derde landen en organisaties op basis van art. 300 EG en voor toetreding van nieuwe lidstaten op basis van art. 49 VEU. En, ten slotte, heeft het EP directe zeggenschap over GBVB-uitgaven die ten laste komen van het EG-budget. Daarentegen kunnen economische sancties die door de EG op basis van art. 301 worden afgekondigd, tot stand komen zonder dat het EP er bij betrokken is.

De budgettaire invloed van het EP op het GBVB is door de Verdragopstellers in Maastricht ongetwijfeld onderschat. Het toenmalige artikel J.11 noemde wel dat administratieve GBVB kosten ten laste van het EG-budget zouden komen en dat de Raad kon besluiten om ook operationele kosten door de EG te laten betalen, maar men had niet vermoed dat dit eerder regel dan uitzondering zou worden. Aan de andere kant had de bepaling dat in dat geval de normale budgettaire procedure van toepassing zou zijn, de lidstaten moeten waarschuwen. In de EPS periode vielen de administratieve kosten van bijeenkomsten onder de verantwoordelijkheid van het Voorzitterschap. De nationale ministeries betaalden de reis en verblijfkosten van de ministers van Buitenlandse Zaken en het kleine EPS-secretariaat was erg goedkoop door een speciale regeling met het reguliere Raadssecretariaat. Met de introductie van een ambitieus GBVB was duidelijk dat er meer geld moest komen, maar er bestond geen overeenstemming over waar dat vandaan moest komen. Art. J.11 was dus een compromis, waarin de vraag wat er met de operationele kosten zou moeten gebeuren – door het vereiste van unanimitéit – nog niet beantwoord werd en ook de verdeelsleutel nog niet werd afgesproken.

Met het aannemen van het allereerste ‘gemeenschappelijke optreden’ in 1993 met betrekking tot het transport van humanitaire hulp naar Bosnië-Herzegovina, was het echter al raak. Het bleek erg moeilijk om deze actie te financieren vanuit de nationale budgetten. De wens om nationale budgetten te sparen, bleek toen al de belangrijkste reden om een beroep te doen op het EG-budget.

In hetzelfde jaar maakte het EP gebruik van zijn bevoegdheden om met uitgaven te schuiven in de conceptbegroting voor 1994. Parlementaire invloed werd zeker gesteld door een extra bedrag van 1 miljoen ECU aan de operationele reserves van de Commissie toe te voegen, waarover het EP vervolgens invloed zou krijgen. Het EP heeft namelijk het laatste woord over verschuivingen binnen de begroting waar het gaat om de zogenoemde niet-verplichte uitgaven (waaronder ook de GBVB-uitgaven vallen). Elke verschuiving van deze middelen zou dus de toestemming van het EP nodig maken. De Raad counterde dit initiatief echter door toch meer gebruik te maken van nationale budgetten of door ‘administratieve kosten’ ruimer op te vatten. Ook oefende de Raad steeds meer druk uit op de Commissie om andere fondsen te gebruiken voor GBVB-doeleinden. In 1995 was het voor het GBVB bestemde geld in de begroting echter al 450 procent hoger dan het jaar daarvoor (110 miljoen ECU), waarmee het in de buurt kwam van de uitgaven voor milieubeleid (137 miljoen). De invloed van het EP nam hierdoor alleen maar toe, en de Raad kon uiteindelijk niets anders dan de situatie accepteren, mede gelet op het feit dat lidstaten nauwelijks bereid bleken om de uitgaven zelf te betalen. Dit maakte het uiteindelijk mogelijk dat bij de Verdragswijziging in Amsterdam het verschil tussen de administratieve en operationele uitgaven werd opgeheven. Artikel 28 stelt nu dat alle GBVB-uitgaven ten laste van de EG-begroting komen.

De enige uitzondering betreft uitgaven voor militaire operaties en wanneer de Raad bij unanimité anders besluit. Hiermee zijn de budgettaire bevoegdheden van het EP op het terrein van het GBVB ook *de jure* erkend. Het Verdrag van Nice dat in december 2000 de afsluiting van de Intergouvernementele Conferentie markeerde en dat naar alle waarschijnlijkheid over zo'n anderhalf jaar in werking zal treden, heeft de positie van het Europees Parlement ten opzichte van het GBVB niet gewijzigd.

Een tendens naar 'intergouvernementalisme'?

Dit artikel begon met het constateren van een paradoxale situatie: aan de ene kant heeft het EP meer grip gekregen op het buitenlands beleid door de opname van het GBVB in de Europese Unie, aan de andere kant lijkt er binnen die Unie een tendens te zijn in de richting van een nadruk op intergouvernementele besluitvorming, waardoor de invloed van het EP juist afneemt. Wat dat laatste betreft wordt veelal op drie ontwikkelingen gewezen: het toenemende belang van de Europese Raad, het bilateralisme tussen met name de grote lidstaten en het daarmee samenhangende openlijk promoten van een systeem van netwerken, dat gedeeltelijk de plaats van besluitvorming door de Instellingen vervangt.

De Europese Raad

De Europese Raad wordt meestal beschouwd als een intergouvernementeel orgaan *pur sang*: los van procedures en vaststaande bevoegdheden krijgen de lidstaten hier hun kans om langs diplomatieke weg de voortgang van de Europese integratie te bepalen. Dit beeld is maar ten dele juist. In de wat moeizame jaren zeventig was de Europese Raad inderdaad een middel om de intergouvernementele kant van de gemeenschap te versterken. De Europese Raad werd opgericht in 1974 en Werts noemt in zijn standaardwerk over dit orgaan als reden: "The efforts of the Member States to control the dilemma between their striving to maintain national sovereignty and their growing interdependence with the Community as well as with the outside world."¹ De Europese Raad kreeg een formele verdragsbasis in 1986 in de Europese Akte, waarmee de relatie met de Europese Politieke Samenwerking tevens duidelijk werd. Toch duurde het tot na de Koude Oorlog voordat de Europese Raad zich daadwerkelijk met politieke vraagstukken ging bezighouden. Voor die tijd was de EPS toch vooral een zaak van de samenwerkende ministers van Buitenlandse Zaken.

Inmiddels is deze situatie veranderd. De Europese Raad is in de meeste gevallen het orgaan dat de belangrijkste beleidsbeslissingen neemt, of het nu gaat om de introductie van de Euro of de toetreding van nieuwe lidstaten. Wat het GBVB betreft, stelt de Europese Raad op basis van art. 13 VEU de beginselen van en de algemene richtsnoeren voor het GBVB vast, inclusief de aangelegenheden met gevolgen op defensiegebied. Daarnaast neemt de Europese Raad 'gemeenschappelijke strategieën' aan, die besluitvorming in de gewone Raad op basis van gekwalificeerde meerderheid mogelijk maken. Ook in het GBVB neemt de Europese Raad dus een leidende positie in. Een leidende positie die veel aandacht krijgt, onder andere recentelijk doordat de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Fischer, in zijn bekende rede niet de Europese Commissie, maar de Europese Raad als mogelijke Europese regering heeft bestempeld.

Het feit dat de voorzitter van de Commissie formeel lid is van de Europese Raad en het feit dat er formele EU-besluiten genomen worden relativiseren echter het intergouvernementele karakter van de Europese Raad. Ook de Europese Raad dankt zijn bevoegdheden aan het Verdrag en kan slechts opereren binnen de grenzen die het Verdrag stelt. Daarnaast is duidelijk dat alle belangrijke besluiten voor verdere Europese integratie die ooit genomen zijn, altijd op intergouvernementele wijze tot stand zijn gekomen. Het feit dat deze besluiten nu in ieder geval formeel door een orgaan van de Europese Unie worden genomen wijst niet op een toenemend intergouvernementalisme, maar eerder op een verdergaande

institutionalisering van de samenwerking tussen de Vijftien. Ook is de versterking van de Europese Raad het duidelijkst zichtbaar op de nieuwe terreinen van de Unie, die vanuit een voornamelijk intergouvernementele gedachte zijn opgezet. Een grotere rol van de Europese Raad is wat dat betreft dus een vooruitgang bij de situatie daarvoor, waar de samenwerking zich vooral buiten de formele kaders van de Unie voltrok. Toegegeven, het Voorzitterschap organiseert in toenemende mate zogenoemde 'informele Europese Raden' (zoals vorig jaar bijvoorbeeld in Biarritz), die de Europese Raad meer vrijheid verschaffen buiten de verdragskaders om. Voor het Europees Parlement maakt dit echter niet zoveel uit. De invloed van het EP op het beleid van de formele Europese Raad is zoals gezegd eveneens gering.

Bilateralisme en networking

Vooraf voor de kleine en middelgrote staten is dit een voortdurende bron van ergernis. Maar, ook hier geldt: *what else is new?* Met het oog parlementaire controle is niet zozeer van belang in wat voor soort onderhandelingen een besluit tot stand komt, maar meer of het EP uiteindelijk iets over het besluit te zeggen heeft. Vrijwel alle besluiten worden op bi- of multilateraal niveau voorgekookt. Dit geldt zeker voor de besluiten op het terrein van het GBVB, waar vaak met nog meer politieke gevoeligheden rekening moet worden gehouden dan normaal het geval is. Uiteindelijk zijn de lidstaten echter weer afhankelijk van de Raad als besluitnemende instantie om het besluit daadwerkelijk te nemen. Hierin is de Raad gebonden aan de door het Verdrag beschreven procedures en heeft het EP de rol die hem door het Verdrag is aangewezen. Door bilaterale initiatieven kunnen kleinere lidstaten zich voor het blok gezet zien, maar de uiteindelijke besluitvorming volgens de procedures die daarvoor staan garanderen in ieder geval een afstemming binnen het Politiek Comité en de Permanent Vertegenwoordigers van de lidstaten, verenigd in het COREPER. Binnen het laatste orgaan wordt in voorkomende gevallen zelfs de koppeling met andere Unie-terreinen gelegd, waardoor het voorkomt dat de communautaire dimensie van een politiek besluit zichtbaar wordt en het EP langs die weg invloed heeft.

Het pleidooi van de Nederlandse staatssecretaris voor Europese Zaken, Dick Benschop, vorig jaar, voor een Europese Unie als netwerk heeft de publieke aandacht voor intergouvernementalisme versterkt. Volgens Benschop is met de afronding van het interne marktprogramma de tijd van de bindende besluitvorming voorbij. "Het integratieproces zet zich langs andere wegen en met behulp van nieuwe integratiemethoden voort." Benschop doelt dan met name op de methode van informatie-uitwisseling en onderlinge vergelijking, waarbij lidstaten elkaar controleren. *Peer-pressure* en *bench-marking* zijn de trefwoorden. Het accent in de besluitvorming verschuift "van de Brusselse fora naar de politieke en diplomatieke bilaterale contacten tussen de hoofdsteden", vooral waar het de voorbereiding van de besluitvorming betreft. De Unie wordt zo een netwerk van lidstaten met steeds wisselende contacten en coalities.

Hoewel Benschop, gesteund door premier Kok, dit niet als toenemend intergouvernementalisme beschouwd, is het duidelijk dat een dergelijke systeem in eerste instantie een uitholling van de bevoegdheden van de Unie-organen meebrengt, en daarmee leidt tot een verminderde rol, voor het Europees Parlement. Dit laatste orgaan is immers sterk afhankelijk van formele procedures om zijn invloed te kunnen laten gelden en om controle uit te kunnen oefenen. Toch is het gevaar van *networking* mijns inziens veel minder groot dan nu vaak wordt beweerd. Voor deze vaststelling heb ik een aantal gronden.

In juridisch opzicht is duidelijk dat bilaterale afspraken nooit in strijd mogen zijn met het Verdrag. Gelet op de enorme veelheid aan onderwerpen die dezer dagen door het EU/EG-verdrag beheerst worden beperkt dit de mogelijkheden al behoorlijk. Daarnaast is duidelijk dat initiatieven niet in strijd mogen komen met het beginsel van 'Gemeenschapstrouw' zoals verwoord in artikel 10 EG. (Kleine) landen kunnen altijd een beroep doen op dit beginsel.

Daarnaast is er, zoals gezegd, pas sprake van een besluit als dit besluit genomen is door een instelling van de EU. Ook in Benschops idee gaat het om de voorbereiding van een besluit en niet om het nemen van een besluit. De instellingen (inclusief het EP) blijven dus op de gebruikelijke wijze betrokken bij de besluitneming en behouden ook hun eigen prerogatieven in de besluitvorming.

Ten derde laat onderzoek naar veranderingen in instituties (*'institutional change'*) zien dat vormen van institutionele samenwerking niet voor niets zijn ontstaan. De traditionele, maar nog steeds ware, gedachte achter organisatievorming is het verlagen van de 'transactiekosten'. Het afbreken van instituties blijkt vaak slechts een verandering te zijn in die zijn dat er een nieuwe institutionele samenwerkingsvorm voor terugkomt. Toegepast op de netwerk-gedachte betekent dit dat ook het netwerken op termijn wel eens geïstitutionaliseerd kan worden, waarmee het concept zichzelf heeft opgeheven. Zeker tijdens een lopende discussie over een verdere constitutionalisering van de Europese Unie, zal de democratische gedachte niet aan belang en aandacht inboeten.

Tot slot is de discussie over *networking* zoals die nu gevoerd wordt een beperkte. In deze discussie kunnen ook elementen meegenomen worden over een toenemende participatie van niet-statelijke actoren in de besluitvorming. De politieke theorie die een ontwikkeling beschrijft van *'government'* naar *'governance'* wijst op de invloed van een netwerk van belangengroeperingen op verschillende issues. Voor diegenen die vinden dat Europa te ver van de burger staat, moet dit toch juist een mooie ontwikkeling zijn.

Conclusies

Uit het bovenstaande kunnen, in de vorm van stellingen, de volgende conclusies worden getrokken.

- De discussie over het democratisch tekort is en beetje een traditie geworden. En ook is het gat dat de burger scheidt van Brussel niet groter dan het gat dat hem scheidt van Den Haag. Te weinig wordt er rekening gehouden met de toename van bevoegdheden van het Europees Parlement bij elke Verdragsherziening sinds 1986. Inmiddels is de medebeslissingsprocedure de regel en raadpleging de uitzondering. Op het terrein van het GBVB is geen sprake van medebeslissing, maar ook op nationaal niveau is er vaak sprake van een *ex post facto* controle door het parlement op dit terrein. Wel zou de betrokkenheid van het Parlement vergroot kunnen worden door de huidige procedures niet minimaal, maar maximaal te gebruiken.
- De (vermeende) trend tot intergouvernementalisme lijkt vooral op nieuwe wijn in oude zakken. Voor politieke wetenschappers zijn deze ontwikkelingen wellicht interessanter dan voor juristen. Het gaat juristen toch nog steeds om de besluitvormingsprocedures zoals ze niet alleen in het verdrag zijn neergelegd, maar zoals ze ook afgedwongen kunnen worden. Zeker wat de buitenlandspolitieke samenwerking betreft, reflecteren de opeenvolgende verdragswijzigingen niet een trend waarbij de nadruk op de autonomie van de lidstaat ligt, maar veeleer een trend tot meer institutionalisering. De sterkste troef die het EP heeft op het terrein van het GBVB, ligt in de verplichtingen die de besluitvormende instellingen hebben op basis van het EU-verdrag en in de mogelijkheden die het EG-verdrag biedt.
- Wat dat laatste betreft heeft het EP blijk gegeven van creativiteit door met name via de toewijzing van middelen de besluitvorming te beïnvloeden. Daarnaast blijkt het buitenlands beleid in de praktijk niet alleen binnen de tweede pijler vorm te krijgen. Op tal van onderwerpen bestaan verbanden met communautair beleid (denk aan economische sancties, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechtenbescherming,

etc.). Volgens het EU-verdrag krijgt de internationale identiteit van de Unie met name vorm door de uitvoering van het GBVB. Met name, maar niet uitsluitend. In de praktijk vindt het overgrote deel van het externe beleid van de Unie plaats op basis van communautaire bevoegdheden (veel 'portemonnee-diplomatie'). Het spreekt vanzelf dat de bevoegdheden van het EP op die terreinen voortkomen uit de reguliere EG-procedures. Dit relativeert het beeld van het machteloze EP waar het gaat om de externe betrekkingen van de Unie.

- Door het gebrek aan eigen middelen is de EU bij de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) afhankelijk van een aantal belangrijke lidstaten en van de NAVO. Het is begrijpelijk dat in een dergelijke afhankelijkheidsrelatie concessies gedaan moeten worden, ook met betrekking tot het vertrouwelijk behandelen van stukken die voor de NAVO of sommige lidstaten gevoelige militaire informatie bevatten. Bij het ontwikkelen van het EVDB moet echter in het oog worden gehouden dat dit EVDB bewust een onderdeel van de Unie wordt. De huidige – en aflopende – situatie waarbij via de WEU met de NAVO wordt samengewerkt wordt immers als inefficiënt beschouwd. Opname binnen de EU stelt echter grenzen aan de concessies die gedaan kunnen worden. Artikel 1 VEU dat stelt dat “de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen” is van toepassing op alle Unie-terreinen inclusief het EVDB en de civiele crisisbeheersing. Het Solana-besluit staat in die zin haaks op de huidige gedachtevorming op intergouvernementeel (post-Nice) en academisch niveau met betrekking tot de constitutionele ontwikkeling van de Unie.

Dr. R.A. Wessel is als universitair hoofddocent internationaal en Europees recht verbonden aan het *Center for European Studies* van de Universiteit Twente, Enschede en aan de *Leerstoel Recht der Internationale Organisaties* van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is een bewerking van een bijdrage van de auteur aan het Lunchseminar over de Nederlandse en Duitse parlementaire controle op het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, Katholieke Universiteit Nijmegen, 10 november 2000.

Noot

1. J. Werts, *The European Council*, Amsterdam: North-Holland, 1992, p. 296.

Openheid en toegang tot documenten

Op 27 juli 2000 nam de Secretaris-Generaal van de Raad, Solana, tevens Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, op grond van zijn bevoegdheid in het reglement van Orde van Raad om de nodige maatregelen te nemen om de goede werking van het secretariaat-generaal te waarborgen, het besluit om bepaalde documenten uit te sluiten van de bestaande toegangsregels. De ontwikkelingen op het terrein van de Europese defensiesamenwerking, en met name de samenwerking tussen de EU en de NAVO noopten de SG tot dit besluit. Documenten op het terrein van de veiligheid en de defensie van de Unie of van een of meer van haar lidstaten, dan wel de militaire en niet-militaire crisisbeheersing zouden niet langer toegankelijk moeten zijn voor de burger. Al naar gelang de gevoeligheid van de materie kunnen dergelijke documenten het stempel *top secret*, *secret*, *confidential* of *restraint* krijgen. Op 14 augustus 2000 besloot de Raad, naar aanleiding van dit besluit, tot wijziging van het oorspronkelijke besluit uit 1993 betreffende de publieke toegang tot documenten.

De kritiek op het Solana-besluit was niet van de lucht. Nadat de Commissie in de zomer van 2000 al was gekomen met een concept voor de Euro-WOB, waarin de publieke toegang tot documenten wordt beperkt, was dit besluit voor velen onaanvaardbaar. Nederland had in de Raad tegen gestemd (samen met Zweden, Denemarken en Finland), omdat het besluit in strijd is met de algemene

gedachte in het EU-verdrag om een zo open mogelijk beleid te voeren (vgl. Art. 1 VEU). Het EP voelde zich buiten spel gezet omdat het besluit was genomen tijdens het zomerreces.

Nederland heeft besloten om het besluit bij het Hof van Justitie ter vernietiging voor te dragen. Nederland wordt daarin gesteund door in ieder geval Zweden en het EP. Het belang van het EP is duidelijk. Op het moment dat een document buiten de werkingssfeer van het toegangsbesluit wordt geplaatst, is niet alleen de inhoud onbekend, maar zelfs in veel gevallen of het besluit bestaat. Het geheime document wordt zelfs niet meer opgenomen in officiële overzichten. Er ontstaat dus een circuit waarin documenten circuleren, zonder dat het EP hier zicht op heeft. Vanuit het oogpunt van democratische controle is dit een opmerkelijke situatie.

Een probleem voor het EP en voor Nederland bestaat ook in het feit dat een volledige categorie besluiten onzichtbaar kan worden gemaakt. Waar het oorspronkelijk toegangsbesluit nog de inhoud van het document voorop stelde, gaat het hier vooral om het feit dat het een militair document betreft. In eerdere gevallen heeft het Hof de aanvrager van documenten geregeld in het gelijk gesteld en is soms ook een gedeeltelijke openbaarmaking vereist. Deze nuancering is met de nieuwe regels niet mogelijk. Het is duidelijk dat de mogelijkheden voor het EP om daadwerkelijk toezicht uit te oefenen op het GBVB en het toekomstige Europese veiligheids- en defensiebeleid door dit besluit niet zijn toegenomen.