

ARTIKEL

De Europese Unie en de grenzen van het internationaal recht

Ramses A. Wessel

De laatste jaren ontwikkelt de EU zich steeds meer tot een internationale diplomatieke actor. Zij beweegt zich daarmee meer en meer ‘onder staten’, zonder zelf een staat te zijn en zonder, in de meeste gevallen, partij te zijn bij de regels die staten voor hun onderling verkeer hebben afgesproken. Een van de ambities van de Unie is de ‘eerbiediging en ontwikkeling van het internationale recht’. Maar laten die internationale regels de Unie toe haar ambities te verwezenlijken. Zijn er grenzen die voortkomen uit het statelijk karakter van het internationaal recht of biedt dit recht voldoende ruimte aan een internationale organisatie die zich op sommige terreinen steeds meer als een staat gedraagt?

Het internationaal recht is ontstaan als inter-staatelijk recht. Hoewel ook andere entiteiten, zoals internationale organisaties en individuen, internationale rechtssubjecten zijn, hebben de meeste regels betrekking op de relaties tussen staten. De Europese Unie heeft echter steeds meer ambities als mondiale actor. De verdergaande integratie tussen de lidstaten heeft ertoe geleid dat de Unie ook op het internationale toneel een groot aantal eigen bevoegdheden heeft; soms zijn deze gedeeld met de lidstaten, maar op enkele terreinen is de EU exclusief bevoegd tot het aangaan van juridische betrekkingen met niet-lidstaten of andere internationale organisaties (denk aan internationale handel).

De laatste jaren ontwikkelt de EU zich steeds meer tot een internationale diplomatieke actor, met een eigen netwerk aan ambassades (‘delegaties van de Unie’) en een eigen vertegenwoordiging bij internationale conferenties of internationale organisaties. De Unie beweegt zich daarmee meer en meer ‘onder staten’, zonder zelf een staat te zijn en zonder, in de meeste gevallen, partij te zijn bij de regels die staten voor hun onderling verkeer hebben afgesproken. Zo is zij geen partij bij de Weense Verdragen inzake Diplomatieke en Consulaire Betrekkingen.

In de huidige EU-verdragen maakt de Unie geen geheim van haar internationale ambities.¹ De doelstellingen van de EU wijzen op een uitgebreidere rol van de Unie op het internationale toneel. Artikel 3(5) van het EU-Verdrag verwoordt dit als volgt:

“ *In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.*”

1 Zie uitgebreider over dit onderwerp: R.A. Wessel & B. Van Vooren, ‘The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of International and European Law’, *Journal of European Public Policy*, Nr. 9, 2013, pp. 1350-1367.

De ‘ontwikkeling van het internationaal recht’ zou ook wel eens kunnen impliceren dat bekeken moet worden op welke wijze de internationale regels de Unie toestaan haar ambities te verwezenlijken. Zijn er grenzen die voortkomen uit het statelijke karakter van het internationaal recht of biedt dit recht voldoende ruimte aan een internationale organisatie die zich op sommige terreinen steeds meer als een staat gedraagt?

Een nieuw diplomatiek netwerk

Het is niet moeilijk om de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO; meestal aangeduid met de Engelse term *European External Action Service*, EEAS) te zien als een Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Dienst is op 1 januari 2011 van start gegaan met als doel het buitenlands beleid van de Unie te stroomlijnen en te voorkomen dat vanuit de Europese Commissie en het Raadssecretariaat te veel langs elkaar heen wordt gewerkt. Een eigen nieuw gebouw aan het Schumanplein in Brussel, tussen de Raad en de Europese Commissie, onderstreept de autonome status van de Dienst.



In dit gebouw aan het Schumanplein, tussen de Raad en de Europese Commissie, is de EDEO gehuisvest. Foto: Flickr.com, *European External Action Service*.

Onderdeel van de Dienst zijn de 139 Delegaties, die voor die tijd buitenlandse ‘missies’ van de Europese Commissie waren, maar nu zijn omgevormd tot, in veel gevallen, volwaardige vertegenwoordigingen van de Unie (vgl. art. 221(1) van het EU-Verdrag: “De Unie wordt in derde landen en bij internationale organisaties vertegenwoordigd door de delegaties van Unie.”) Hiermee plaatst de Europese Unie zich nog duidelijker binnen het regelsysteem van het internationale diplomatieke recht. Artikel 3(1) van het Weense Diplomatieke Verdrag ziet vertegenwoordiging als één van de belangrijkste taken van een ambassade.

Om deel te kunnen nemen aan het internationale diplomatieke spel, moet de Unie zich dus schikken in de regels die daarover tussen staten zijn overeengekomen. Dat is mogelijk zonder officieel partij te worden bij de Weense Verdragen door het simpelweg overnemen van het bestaande juridische regime. Op basis van art. 5(6) van het EEAS-besluit zorgt de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (de Italiaanse Federica Mogherini) voor “the necessary arrangements” met het gastland om bijvoorbeeld de privileges en immuniteiten van de

Unie-delegatie en zijn staf te regelen. In die bepaling wordt expliciet verwezen naar het Weense Diplomatieke Verdrag.

Dit onderstreept dat de EU om deel te kunnen nemen aan het internationale diplomatieke verkeer bereid is zich te schikken in het statelijke regelsysteem en het is opvallend dat 'statelijke' elementen niet alleen worden overgenomen, maar ook worden geaccepteerd door zowel lidstaten als niet-lidstaten. Zo zijn er duidelijke voorbeelden van het gebruik van de titel 'ambassadeur' van de EU en volgt ook de accreditatie door het gastland veelal dezelfde procedure als wanneer het om een statelijke vertegenwoordiger zou gaan.² De 'EU-ambassadeur' is op diplomatieke recepties al lang geen opvallende verschijning meer.

EU-lidstaten lijken echter nog steeds een wat ambigue houding te hebben tegenover dit soort ontwikkelingen. Enerzijds zijn ze als auteurs van de EU-verdragen zelf verantwoordelijk voor de geformuleerde ambities; anderzijds hechten vooral de grotere lidstaten vooral aan het idee van complementariteit: het is niet de bedoeling dat de EU-delegaties de nationale ambassades vervangen. Tegelijkertijd wordt in toenemende mate erkend dat het – vooral in tijden van bezuinigingen – niet altijd zinvol is n ieder land 29 vertegenwoordigingen vanuit de EU te hebben en wordt er gekeken naar ofwel het delen van faciliteiten ofwel het terugtrekken van een vertegenwoordiging wanneer bijvoorbeeld goed kan worden samengewerkt met een EU-delegatie. Zo heeft Nederland er geen geheim van gemaakt te willen overwegen of er (bijvoorbeeld consulaire) taken zijn die door een EU-delegatie kunnen worden uitgevoerd.³



Federica Mogherini, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie.
Foto: Flickr.com, European External Action Service.

2 Zie bijv. J. Wouters & S. Duquet, 'The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?', *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, nr. 1, 2012, pp. 42-43.

3 Nota modernisering Nederlandse diplomatie, 8 april 2011, op pp. 10 en 18 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/04/08/nota-modernisering-nederlandse-diplomatie.html>)

Internationaalrechtelijke uitdagingen

In het internationaal recht zijn diplomatieke en consulaire taken echter voorbehouden aan staten. Er komen dan ook praktische vragen op wanneer een niet-staat zich mengt in het internationale diplomatieke spel. Enkele van die vragen zullen de komende jaren centraal staan in de discussie over de verdere ontwikkeling van statelijke bevoegdheden van de Europese Unie.

Een eerste vraag is: In het diplomatiek en consulaire recht gaat het vaak om het regelen van en opkomen voor rechten van burgers die de nationaliteit van de betreffende staat hebben. Het Weense Diplomatieke Verdrag ziet dit zelfs als één van de belangrijkste taken van een ambassade: "Protect the interests of the sending state and its nationals in the receiving state [...]". De Unie heeft echter geen eigen "nationals". EU-burgers zijn juist gedefinieerd als degenen die de nationaliteit van één van de lidstaten hebben (art. 20 EU-Werkingsverdrag). Tegelijkertijd zagen we al dat "de bescherming van haar burgers" een van de doelstellingen van de EU is.

Kan de EU in rechte claimen op te komen voor EU-burgers en, zo ja, wat moet hiervoor geregeld worden? Vanuit het gezichtspunt van de lidstaten lijkt de rol van de Unie voorsnog vooral complementair (art. 5(10) EEAS-besluit: "The Union delegations shall [...] support the Member States in their diplomatic relations and in their role of providing consular protection to citizens of the Union [...]"), maar verdere EU-integratie kent, zoals we weten, haar eigen dynamiek.

Een tweede vraag is: Omdat EU-diplomaten niet onder de reguliere regels vallen, hebben zij geen diplomatiek paspoort (tenzij ze tevens kunnen reizen als nationaal diplomaat). Dit betekent dat afzonderlijk met niet-EU-staten moet worden onderhandeld over een 'laissez-passer' om zeker te kunnen stellen dat EU-diplomaten ongestoord kunnen reizen. En ook hier de vraag of het beginsel van de nationaliteit niet in een ander licht moet worden gezien.

De 'EU-ambassadeur' is op diplomatieke recepties al lang geen opvallende verschijning meer.

Ten derde: De verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten wordt steeds ingewikkelder. Hoewel in het Verdrag duidelijk is aangegeven op welke terreinen lidstaten hun bevoegdheden aan de Unie hebben overgedragen, is dit slechts een deel van het verhaal. Unie-bevoegdheden volgen ook uit het daadwerkelijk gebruik maken ervan, ze kunnen het gevolg zijn van een verdragswijziging of pas duidelijk worden via een uitspraak van het Hof van Justitie. De volgende vraag is in hoeverre en in welke gevallen het internationaal recht rekening houdt (en dient te houden) met deze complexe en dynamische bevoegdheidsverdeling wanneer het gaat om de rechten van niet-EU lidstaten. In een recent advies wees de Commissie inzake Advies over Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) op een aantal vragen die samenhangen met de opkomst van de EU als zelfstandige actor.⁴

Ten vierde: Is het nodig en zinvol om, gelet op de immuniteiten van de EU-delegaties, afspraken vast te leggen over hoe er door niet-statelijke actoren moet worden omgegaan met bijvoorbeeld individuen uit niet-EU-staten die bescherming vragen aan de poort van een EU-delegatie?

4 Advies nr. 24: 'Extern optreden van de Europese Unie', verkrijgbaar via <http://www.cavv-advies.nl>.

En ten slotte: Erkenning van staten gebeurt door andere staten, maar in de praktijk doet ook de EU hier uitspraken over.⁵ De internationaalrechtelijke consequenties hiervan zijn, ook in het licht van de soevereiniteit van lidstaten op dit vlak, nog onhelder.

Het is niet zo dat het internationaal recht regels kent die aanpassing van het bestaande regime in de weg staan; wél is het zo dat in de huidige situatie voortdurend gewerkt moet worden met *ad hoc*-oplossingen om met name niet-EU-lidstaten zover te krijgen dat ze de EU als eigenstandige diplomatiek actor accepteren. Uiteraard geldt daarbij dat zij zich in beginsel niet gelegen hoeven te laten liggen aan afspraken tussen de EU en haar lidstaten. Tegelijkertijd hebben vrijwel alle staten in de wereld de EU als internationale partner erkend en kan de overdracht van een aantal externe bevoegdheden van lidstaten aan de EU aanleiding vormen voor herijking van een aantal internationaalrechtelijke uitgangspunten.

Ramses A. Wessel Hoogleraar internationaal en Europees institutioneel recht,
Centre for European Studies, Universiteit Twente

5 Zie bijv. de Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2014 over het 'in principe' erkennen van de staat Palestina (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141212IPR01105/html/European-Parliament-resolution-on-recognition-of-Palestine-statehood>).