



***Militaire interventie:
de democratie schiet tekort***

INHOUDSOPGAVE

- 02 **Ten geleide**
Annemarie Gielen
- 03 **Inleiding**
- 05 **Waarom is parlementaire controle noodzakelijk?**
- 06 **Het gebruik van geweld in internationale relaties: verboden of toegestaan?**
- 07 **Wat is het voorwerp van parlementaire controle?**
- 08 **Het Belgisch Parlement: meer dan een geprivilegieerde toeschouwer?**
- 10 **Een typologie van de parlementaire controle**
- 12 **De 'puzzelstukjes' van de parlementaire controle**
- 15 **Case: de interventie in Libië – een voorbeeld van schijn democratische controle**
Luc Reyhler
- 15 **Conclusie**
- 16 **Brief aan de politici**
- 16 **Colofon**

TEN GELEIDE

In nieuwsberichten horen we soms nogal terloops dat België aan een ander land 'luchtsteun' gaat bieden. Of dat op Melsbroek een C-130 is vertrokken om buitenlandse troepen bij te staan bij een militaire interventie (de Franse strijdkrachten in Bangui, bijvoorbeeld). Dat gebeurt vaak in het kader van afspraken binnen internationale samenwerkingsverbanden (NATO, VN,...). In wezen neemt België daarmee zelf ook deel aan een buitenlands conflict. Zo 'terloops' als deze berichten klinken, zijn deze optredens dan ook niet.

Volgens Artikel 167 van onze Grondwet voert de koning het bevel over de Krijgsmacht en komt het hem toe de staat van oorlog vast te stellen. In de realiteit beslist de minister van Defensie en bij uitbreiding het kernkabinet (of *Le Kern*, zoals dat zo mooi heet in het Frans) over de uitzending van troepen naar buitenlandse conflicthaarden. Het parlement, of de vertegenwoordigers van het volk, heeft in deze geen inspraak. Het moet alleen "op de hoogte gebracht worden".

De *Commission "Géopolitique de la paix"* van onze collega's van Pax Christi Wallonië Brussel publiceerde over deze kwestie in september 2013 een studie: "*Quand la Belgique part en guerre, elle préfère oublier qu'elle est une démocratie*". In deze studie stellen zij vragen over het democratisch gehalte van de Belgische situatie op het gebied van militaire interventie, vergelijken zij de Belgische wetgeving met die van andere democratieën (in Europa en daarbuiten) en schuiven zij een pleidooi naar voor om het Grondwetsartikel aan te passen, en het parlement medezeggenschap te geven. Nu de huidige legislatuur op haar eind loopt, is de tijd daarvoor meer dan rijp.

Het dossier dat voor u ligt is een bewerking van de Franse tekst. Prof. dr. Luc Reyhler voegde er met een bijdrage over de interventie in Libië een beknopte, maar kritische case-study aan toe.

Annemarie Gielen



Cover: Belgische F-16 Fighting Falcon vuurt lichtkogels af boven Kandahar Airfield, in de provincie Kandahar, Afghanistan (foto: Antony Lee, oktober 2013, publiek domein)

De *Commission "Géopolitique de la paix"* bestaat uit: Nicolas Bárdos-Féltoronyi, Ignace Berten, Laure Borgomano, Nicolas Bossut en Jonathan Ketchell.

Christophe Renders sj. schreef de studie uit. Renders is jezuïet. Hij studeerde rechten in Louvain-la Neuve en theologie in Madrid en Brussel. Als medewerker en later directeur van de Belgische tak van Jesuit Refugee Service (JRS) zette hij zich in binnen- en buitenland in voor de rechten van vluchtelingen, asielzoekers en mensen zonder papieren. Momenteel werkt hij voor La Pairelle, een spiritueel bezinningscentrum. Hij levert ook geregeld bijdragen voor Pax Christi Wallonië Brussel.

INLEIDING

De democratie is altijd in beweging; dat uit zich tijdens elk debat en via elke uitgebrachte (kies)stem. Als ons engagement binnen de democratische traditie waarachtig wil zijn, is het met andere woorden uitermate belangrijk dat het parlement – het ultieme symbool van de volkssoevereiniteit – effectieve slagkracht heeft binnen onze maatschappij, onder andere door inspraak in gewichtige dossiers.

Onze deelname aan militaire missies in het buitenland wint aan belang binnen het Belgische defensiebeleid. Het gebrek aan parlementaire inspraak in deze beslissingen is schrijnend: niet alleen wordt het volksorgaan niet om toestemming gevraagd wanneer troepen worden uitgezonden, het ontbreekt de leden bovendien aan onvoorwaardelijke toegang tot de volledige relevante informatie. Het komt dus enkel aan de regering toe een oordeel te vellen over deze uitermate belangrijke kwestie.

Een vergelijkende studie wijst uit dat België op dit gebied achterop hinkt. In heel wat Europese landen is de inzet van troepen in het buitenland wél onderworpen aan een parlementaire stemming. Dat geldt niet alleen voor landen van vergelijkbare grootte, zoals Slovaakse of Oostenrijk, maar ook voor grote landen, zoals Duitsland en Spanje. Verschillende landen leggen daarnaast op dat elke interventie conform moet zijn aan hun (eerdere) internationale engagementen, zeker als het gaat om een gewichtige opdracht. Deze visie legt bijvoorbeeld een limiet op aan de duurtijd van de interventies of geeft het parlement de mogelijkheid te eisen dat de troepen teruggetrokken worden. Zelfs Frankrijk, waar de uitvoerende macht gezien het presidentieel regime de belangrijkste rol wordt toebedeeld, heeft erkend dat het parlement in deze kwestie een consistente rol moet krijgen.

Groepsfoto met militaire politie van de alliantie (o.w. ook Belgen) op de luchthaven van Kandahar (foto: Rachel Parks, publiek domein)



Pax Christi Wallonië-Brussel en Pax Christi Vlaanderen zien niet in welke redenen België ervan weerhouden om een gelijkaardig systeem in te voeren. Dat kan bijvoorbeeld bereikt worden door de wijziging van artikel 167 van de Grondwet. Wij komen hier later nog op terug, maar wij stippen hier al twee redenen aan die naar onze mening een dergelijke ingreep rechtvaardigen.


- 1) Financieel: buitenlandse interventies worden alsmaar belangrijker in militaire missies en hun kost is de laatste jaren enorm toegenomen.
- 2) Legitimiteit: een grotere rol voor het parlement in het nemen van beslissingen over militaire missies verhoogt hun legitimiteit.

De huidige legislatuur loopt dan wel ten einde, maar kan niettemin nog altijd belangrijke veranderingen teweeg brengen. In april 2014 stemt het huidige parlement immers over de lijst van grondwetsartikelen die tijdens de volgende legislatuur aangepast kunnen worden. Wij vragen dat artikel 167 in deze lijst wordt opgenomen.

De inhoud van het genoemde artikel – zoals het op dit ogenblik van kracht is – gaat in principe enkel over de ‘oorlogsverklaring’: een term die o.i. voorbijgestreefd is en niet langer overeenkomt met de realiteit. Het basisprincipe is het volgende: het parlement moet formeel betrokken worden in de beslissing om “de oorlog te verklaren”. Wanneer ons land wordt *aangevallen*, kan en mag de regering zonder expliciete toestemming van het parlement het Belgisch leger de opdracht geven om het eigen grondgebied te verdedigen.

In dit dossier bespreken wij de problematiek van gewapende interventies in het buitenland. Wij pleiten op dat vlak voor een sterkere parlementaire controle. Dat zal onze rol in *Responsibility to Protect (R2P)*-interventies ongetwijfeld beïnvloeden, maar het zal leiden tot een transparanter, goedkoper (zowel in termen van geld als andere middelen) en legitiemer beleid.

Na grondig overleg met specialisten terzake stellen Pax Christi Wallonië-Brussel en Pax Christi Vlaanderen de volgende herformulering van het grondwetsartikel voor.

Huidige versie van Grondwetsartikel 167	Voorstel tot herziening van Grondwetsartikel 167
<p>§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.</p> <p>De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.</p> <p>Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.</p>	<p>§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.</p> <p>De Koning mag enkel de oorlog verklaren als hij toelating heeft van het Parlement, bekomen tijdens een plenaire zitting. Hij stelt het einde van de vijandelijkheden vast en informeert zo snel mogelijk het Parlement.</p> <p>Het Parlement, bijeengekomen in een plenaire zitting, geeft krachtens een wet en op voorstel van de regering de toestemming voor elke interventie van gewapende troepen in het buitenland, voor zover deze interventie conform is met de internationale engagementen van België, welke de natuur hiervan is en het aantal betrokken militairen. De uitzonderingen op deze bepaling kunnen enkel gedefinieerd worden in een wet en dienen strikt geïnterpreteerd te worden.</p> <p>Alvorens over te gaan tot de stemming waarin sprake is in paragraaf 3, dienen de Koning en zijn Regering de meest precieze en complete informatie mogelijk te bezorgen over de beoogde interventie, behalve in het geval van confidentiële verzegeling.</p> <p>De wet ter goedkeuring van een gewapende buitenlandse interventie waarvan sprake in paragraaf 3, dient het mandaat van de betrokken troepen te definiëren, evenals de na te streven doelstellingen en het specifieke budget voor de interventie.</p> <p>Indien de duurtijd van de buitenlandse interventie met gewapende troepen de periode van vier maanden overschrijdt, dient de Regering de verlenging met één jaar ter goedkeuring voor te leggen aan het Parlement. Elk jaar dient het Parlement de verlenging met een jaar te onderzoeken en te stemmen.</p>
 <p><i>Veiligheidscontrole door een Belgische militair in Kismayo, Somalië in het kader van Operation Continue Hope (foto: G.D. Robinson, 1993, publiek domein)</i></p>	

WAAROM IS PARLEMENTAIRE CONTROLE NOODZAKELIJK?

De uitvoerende macht, bestaande uit de premier en de leden van de regering, beschikt zonder twijfel over een zekere democratische legitimiteit. In een constitutionele monarchie als de onze wordt deze immers indirect gekozen door het Belgische volk. Toch willen wij argumenteren dat ook voor de wetgevende macht, lees: het parlement, een belangrijke rol moet worden weggelegd binnen het beslissingsproces over het al dan niet inzetten van gewapende troepen in het buitenland.

Er bestaan verschillende meningen over de wisselwerking tussen deze twee pijlers. Zo vinden sommigen dat de uitvoerende macht de volledige verantwoordelijkheid moet krijgen over de buitenlandse politiek van de staat. Zij baseren zich bijvoorbeeld op het gedachtegoed van de Engelse filosoof John Locke (1632-1704). Locke oordeelde dat de flexibiliteit en snelheid die onmisbaar zijn in kwesties van buitenlandse politiek, niet verenigbaar zijn met de onvermijdelijke traagheid van parlementaire procedures. Nochtans was ook Locke een groot voorstander van een representatieve en constitutionele democratie, met andere woorden, van inspraak van de samenleving. Men beroept zich soms ook op de idee dat diplomatieke en militaire dossiers een soort geheimhouding vereisen en dat indien die doorbroken wordt (zoals wanneer het parlement inspraak verkrijgt) zij hun impact en efficiëntie verliezen.

Deze zogenaamde *Realpolitik* heeft de afgelopen decennia echter veel steun verloren, onder andere omdat afgeleide standpunten geleid zouden hebben tot de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog. Daarom hebben de meeste democratieën nadien bij de inzet van militairen buiten het eigen grondgebied de parlementaire beslissingsmacht verhoogd.

Hieronder bespreken wij enkele fundamentele argumenten die een sterke(re) rol voor het parlement verantwoorden.

Ethische overwegingen

Een eerste argument: in het beslissingsproces moet men niet alleen praktische, maar ook *ethische vraagstukken* in overweging nemen. Militaire interventies zijn misschien geen 'oorlog' in de strikte zin van het woord, maar kunnen wel beschouwd worden als een bepaalde vorm ervan. Zij zouden met andere woorden gelijkaardige gevolgen kunnen hebben: politieke en sociale verliezen zoals de schending van bepaalde democratische waarden en (mensen)rechten, vluchtelingenstromen en het verlies van mensenlevens; maar ook economische risico's. Zo kan het nationale budget onder druk komen te staan als gevolg van de totale uitgave aan de militaire operatie. Op grotere schaal kunnen bepaalde internationale relaties langdurig onder spanning komen te staan en bestaat er een kans dat de regels van het internationaal recht met de voeten worden getreden.

Het gaat hier dus niet om een loutere rekensom of een simpel pro- en contralijstje. De inzet van militairen in het buitenland is een uitermate complexe kwestie, waarin een grotere rol voor het parlement tot een beter besluit zou leiden.

Democratische legitimiteit

Een tweede argument: de betrokkenheid van het parlement zorgt voor een grotere mate van *democratische legitimiteit*. Als volksvertegenwoordigers inspraak krijgen in het beslissingsproces, moeten de doelstellingen, middelen en grenzen van de eventuele interventie voor hen duidelijk zijn. Het parlement – en in het verlengde daarvan, de gehele bevolking – zal als gevolg van de nodige (verhoogde) transparantie beter geïnformeerd zijn over de inzet, het doel en de symbolische lading. Daardoor is de finale beslissing uiteindelijk een betere weerspiegeling van de publieke opinie. In een analyse over de macht van het parlement uit 2008 beschrijven enkele Duitse universitaires dit als volgt: *“Tegenover het argument om de ‘hogere politiek’ over te laten aan regeringsexperts en niet aan de gewone burger, kunnen we stellen dat de militaire veiligheidspolitiek zo belangrijk is dat het volk zich hierover maximaal moet kunnen beraden en uitspreken. Daarmee wordt een sterk argument aangereikt om de parlementen hier ten volle in te betrekken. Die hebben namelijk het mandaat om de identiteit van de natie en de belangen van de burgers te vertegenwoordigen.”* (S. Dieterich, H. Hummel, S. Marschall, *“Strengthening Parliamentary ‘War Powers’ in Europe: Lessons from 25 National Parliaments, op.cit., p. 3)*

Ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht benadrukt (*“Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées”, op.cit., p. 36.*) dat men *“in overweging moet nemen dat:*

1. *Parlementen een hoeksteen vormen van de democratie, en dictatoriale afleidingen van de macht vermijden.*
2. *Het principe “geen belasting zonder vertegenwoordiging” in rekening moet worden gebracht.*
3. *Parlementen juridische parameters mogen creëren voor veiligheidsvraagstukken.*

Het algemeen advies is dat parlementen een cruciale rol te spelen hebben in het controleren van vraagstukken op gebied van veiligheid en defensie en dat het noodzakelijk is om in deze kwesties de publieke verantwoordelijkheid in te zetten.”



HET GEBRUIK VAN GEWELD IN INTERNATIONALE RELATIES: VERBODEN OF TOEGESTAAN?

Internationaal recht staat uiteraard niet zomaar om het even wat toe. Als gevolg van de twee wereldoorlogen hebben de Verenigde Naties een strikt kader opgesteld waarbinnen de lidstaten kunnen optreden, indien zij hun toevlucht willen nemen tot militaire middelen. Het VN-Handvest vertrekt dan ook vanuit de idee dat de lidstaten *“vastbesloten [zijn] komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht”*.

Het belangrijkste principe is dat van het verbod op gewapende middelen. Dit vinden we terug in artikel 2.4 van het Handvest:

“In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties.”

Dit principe werd in de loop der jaren meermaals bevestigd. Zo is er bijvoorbeeld de VN-resolutie 2625 (XXV) uit 1970, een verklaring waarin de basisregel in herinnering wordt gebracht en verwezen wordt naar het belang van *‘vrede en internationale veiligheid evenals de rechtvaardigheid’*.

Er bestaan enkele uitzonderingen op het principiële verbod op geweld, maar deze zijn strikt gelimiteerd. Los van de oorlogen ter dekolonisatie (gebaseerd op het zelfbeschikkingsrecht van volkeren) is het gebruik van geweld krachtens art. 51 van het VN-Handvest in de volgende gevallen toegestaan:

1. in het kader van wettelijke zelfverdediging
2. in het verlengde van een beslissing of toestemming van de VN-Veiligheidsraad op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest

De eerste uitzondering, legitieme zelfverdediging, is onderworpen aan nauwkeurig opgetekende voorwaarden. Men kan er zich niet bij elke ‘simpele’ inbreuk op het internationaal recht op beroepen, maar enkel in het geval van *‘gewapende agressie’* tegen een slachtoffer-staat. In het Engels spreekt men zelfs van een *‘armed attack’* (gewapende aanval). Het ter zelfverdediging gebruikte geweld is daarnaast alleen gerechtvaardigd voor zover het *noodzakelijk* is om de genoemde agressie een halt toe te roepen en zolang het *evenredig* is aan de agressie zelf. Het gaat niet noodzakelijk om een solo-onderneming, maar kan door één of meerdere staten gebeuren (collectieve zelfverdediging). Staat X mag dus geweld gebruiken ter verdediging van staat Y, indien deze het slachtoffer werd van gewapend geweld. Soms hebben staten hierover onderling zelfs een verdrag of militair samenwerkingsakkoord opgesteld.

De tweede uitzondering heeft betrekking op een procedure die binnen de VN zelf wordt opgestart indien er sprake is van een *“bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie”*. De VN-Veiligheidsraad beschikt over de mogelijkheid om maatregelen uit te vaardigen waarbij het gebruik van gewapend geweld al dan niet wordt toegelaten (Hoofdstuk VI artikel 41 dan wel Hoofdstuk VII artikel 42 VN-Handvest). Het betreft twee verschillende fases: de Veiligheidsraad neemt eerst en vooral geweldloze maatregelen om de vrede opnieuw tot stand te doen komen. Enkel indien deze *“onvoldoende zouden zijn of dat [...] onvoldoende zijn gebleken”*, mag de Veiligheidsraad artikel 42 invoeren.

Binnen het meer intrusieve hoofdstuk VII wordt een onderscheid gemaakt tussen operaties ter *behoud* van de vrede (*peace keeping operations*) en interventies waarbij het gaat om het *opleggen* van vrede (*peace making interventions*). Het onderscheid tussen beide is dat de *peace keeping* missies begrensd worden door belangrijke militaire beperkingen, zoals het bekomen van een staakt-het-vuren, het creëren van wapenvrije zones, ontwapening, demobilisatie en herintegratie van leden van gewapende groeperingen. Bij *peace making*-operaties beschikken de VN-blauwhelmen over een meer offensief mandaat dat hen toelaat het vuur te openen op gewapende groepen die de vrede bedreigen. Deze operaties houden meer risico's in en vereisen vaak een belangrijke vuurkracht.



In puin gelegde straten in Benghazi, Libië, 2011 (foto: Maher, cc)

WAT IS HET VOORWERP VAN PARLEMENTAIRE CONTROLE?

Een juridische en terminologische kwestie

Zoals al werd opgemerkt dekt de term 'oorlog' of 'oorlogsverklaring' – het enige concept dat door de Belgische Grondwet wordt erkend – niet langer de lading van ons militaire optreden. De meerderheid van de Westerse democratiën bevindt zich trouwens sinds 1945 niet meer officieel in een staat van oorlog én oorlogsvoering wordt vandaag de dag als onwettig beschouwd tenzij als allerlaatste uitweg en enkel in duidelijk afgelijnde gevallen. Toch werden ook na Wereldoorlog II nog soldaten ingezet in verschillende internationale operaties, waarvan de eerste in Korea in 1953, gevolgd door o.a. Rwanda, DR Congo, Kosovo, Libanon, Libië en Afghanistan.



Belgische KFOR-troepen in Kosovo (foto: publiek domein)

De betrokkenheid van Belgische soldaten in gewapende conflicten zonder dat ons land officieel in een staat van oorlog verkeert? Dat klinkt tegenstrijdig! Wellicht gaat het hier om een vorm van communicatiestrategie: door het gebruik van eufemistische bewoordingen loopt de regering minder het risico de publieke opinie voor de borst te stoten. Zij spreken dus veeleer over 'militaire acties', 'gewapend antwoord', 'operaties ter herstelling van de orde' of over het erg geladen 'gebruik van legitiem geweld' dan over oorlog. Het verbloemen van de werkelijkheid duidt op een positieve evolutie in ons denken: dat oorlogsterminologie als iets beschamends wordt gezien, lijkt erop te wijzen dat samenlevingen oorlog niet langer als een acceptabel middel beschouwen.

Daarnaast gaat het echter ook om het omzeilen van de juridische hindernissen en bijhorende verplichtingen. Het niet-verklaren van oorlog laat immers toe bepaalde grondwettelijke contouren te ontwijken. Zo kan men ook ontsnappen aan de regels van het internationaal humanitair recht, in het bijzonder de verschillende Conventies van Genève.

Het is dus van groot belang dat er ook voor de overige situaties een juridische omkadering uitgetekend wordt, zoals voor de inzet van gewapende troepen in het kader van internationale relaties. Het Zwitserse "Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces" (° 2000), dat dit probleem aankaartte in oktober 2006, is dezelfde mening toegedaan.

"Om verwarring te vermijden", zo schreef het Centrum, "zouden de toezichtbepalingen beter gedefinieerd worden in termen van troepeninzet of het ontplooiën van strijdmacht in plaats van te spreken van staat van oorlog." (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, "Sending troops abroad", DCAF Background Papers, 10/2006, p.5 (<http://www.dcaf.ch/Publications/Sending-Troops-Abroad>))

Het lijkt ons interessant om hier even dieper in te gaan op de Franse grondwets hervorming van 2008, die een enorme impact had op de Franse parlementaire macht. De toenmalige parlementsleden spraken zich onder meer uit over de meest correcte juridische definitie van elk mogelijk (militair) optreden, om zo het voorwerp van de parlementaire controle te kunnen bepalen. De uiteindelijke omschrijving werd 'interventies van gewapende troepen in het buitenland'. Dit bleek ruim genoeg om het groot aantal aspecten van militaire activiteiten te omvatten en was daarnaast te verkiezen boven de woorden 'operaties' of 'missies'. De omschrijving bevat ook geen specifieke voorwaarden.

Er werd geopteerd voor de meer restrictieve bepaling 'in het buitenland' omdat dit interventies in internationale wateren en luchtruim uitsluit. Indien de marine of luchtmacht wél in die gebieden actief is, is de wet dus niet van toepassing. De regering is in dat geval niet verplicht het parlement te informeren. (Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de Rohan, *op.cit.*)

Alle interventies over dezelfde kam?

Interventies kunnen onderling erg verschillend zijn. Zo kan het gaan over het behoud of de oplegging van vrede in het kader van de Verenigde Naties, maar ook om collectieve verdediging vanuit de NAVO, de evacuatie van landgenoten in onveilige situaties, het uitscharen van instructeurs om militairen van een buitenlands leger op te leiden, het stationeren van troepen in het buitenland ter ondersteuning van een lokaal vredesplan,

het deelnemen aan gezamenlijke oefeningen in kader van militaire samenwerking, het verlenen van humanitaire hulp naar aanleiding van een natuurramp, enz.

De vraag rijst wie bepaalt welke interventies het voorwerp kunnen en/of moeten zijn van een striktere parlementaire controle en of de uiteindelijke beoordelingscriteria expliciet in de Grondwet zelf moeten worden gedefinieerd.

We keren even terug naar Frankrijk. De Franse Grondwet bevat – ondanks de hervormingen dus – géén specifieke criteria om dit te bepalen. De voornaamste opsteller van het wetsvoorstel preciseerde echter wel enkele concrete gevallen waarin hij de parlementaire controle al dan niet noodzakelijk acht.

Argumenten om een parlementaire controle te weren zijn o.a. het risico op vastlopende discussies in het parlement, de vertrouwelijkheid van de operaties en het ‘gewoonlijke’ karakter van de missies (zoals bv. de uitwisseling van militairen en gemeenschappelijke oefeningen met andere legers in conflictvrije zones). Dit laatste argument geldt uiteraard niet voor elke andere inzet van troepen in het buitenland, in het bijzonder in risicozones, zelfs als de inzet een habitueel karakter heeft, zoals in het geval van Frankrijk, dat verschillende eenheden permanent gestationeerd heeft op het Afrikaanse continent. Ook het argument van beperkte betrokkenheid kan weerlegd worden: zelfs als het slechts gaat om een klein aantal manschappen, dan nog kunnen deze interventies de buitenlandse politiek beïnvloeden en houden zij risico’s in voor de betrokken militairen en de lokale bevolking. Het is dan ook belangrijk dat het parlement zich hierover kan uitspreken. Wat operaties betreft die vertrouwelijkheid vereisen, is het mogelijk om aangepaste procedures te doorlopen; zo kan de operatie bijvoorbeeld onderzocht worden door een kleiner aantal leden van het parlement.

We kunnen besluiten dat de termen ‘*interventie van gewapende troepen in het buitenland*’ zoals gebruikt in de Franse grondwet, ook onze Belgische grondwet kunnen inspireren.



Memoriaal voor de 10 vermoorde Belgische blauwhelmen in Kigali, Rwanda

HET BELGISCH PARLEMENT: MEER DAN EEN GEPRIVILEGIEERDE TOESCHOUWER?

De Belgische Grondwet bevat een bevoegdheidsverdeling voor de beslissing om gewapende troepen naar het buitenland te sturen:

“De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.” (Artikel 167 G.W.)

De koning heeft het dus in principe voor het zeggen inzake militaire kwesties, al moet zijn beslissing altijd bekrachtigd worden door de aanwezigheid van een ministeriële handtekening. Bij gebrek daaraan kent een daad van de vorst geen gevolg (artikel 106 G.W.). Deze regel werd ingesteld om te vermijden dat de koning een politieke verantwoordelijkheid draagt. Deze rust op de ministers. De controverse over de ambigue rol van Leopold III tijdens de Tweede Wereldoorlog heeft geleid tot een subtiel onderscheid tussen het *eminente* en het *effectieve* commando over de troepen. Uiteindelijk heeft men besloten dat de raad van ministers de effectieve beslissingen neemt en die pas nadien aan de koning voorlegt ter ondertekening. Zo werd de manoeuvreerruimte van de koning ingeperkt.

De prominente rol van de regering komt ook duidelijk naar voor in de procedure om de staat van oorlog af te kondigen (art. 2 van de wet van 20 mei 1994): de Koning en de Raad van Ministers worden zij aan zij vermeld; de eerste bepaalt het begin en einde van de periode van oorlog *“na deliberatie met de Raad van Ministers”*.

De vraag wanneer België militair kan en zal optreden wordt indirect beantwoord door een ander grondwetsartikel (mb. Artikel 68 G.W., gewijzigd in 1993), namelijk: de Belgische staat bevestigt te zullen reageren conform het internationaal recht wanneer de Koning *“de staat van oorlog waarneemt”*. Jammer genoeg blijft de formulering hier nogal vaag en laat zij na te wijzen op het feit dat het gebruik van geweld enkel is toegelaten in het geval van legitieme verdediging. Volgens de huidige formulering lijkt elk gebruik van geweld aanvaardbaar voor zover dit geweld niet ingaat tegen het humanitair recht.

Het jaar 1994 werd internationaal overschaduwd door de genocide in Rwanda en de dood van tien blauwhelmen in Kigali. Rond die periode werden in België zowel een nieuwe wet als een Koninklijk Besluit gestemd over de voorwaarden voor het engagement van gewapende troepen in vredetijd.

Voor operaties buiten het nationale grondgebied maakte men een oplijsting van

- missies met een humanitair karakter (“om tegemoet te komen aan de noden van de bevolking”, artikel 3, §1,2, b van de wet van 20 mei 1994)
- missies ter observatie van een staakt-het-vuren of een vredesakkoord (artikel 3 van het KB van 6 juli 1994)
- missies ter bescherming (artikel 4 van hetzelfde KB) waaronder ook missies om Belgische staatsburgers te evacueren
- vredesmissies (om de orde of de vrede te handhaven, het respect voor akkoorden of conventies ter voorkoming van het ontaarden van conflicten, artikel 5 van het KB), en
- missies die vrede opleggen (om geweld te controleren of een staakt-het-vuren op te leggen, eventueel met geweld en gebruik van wapens, artikel 6 van het KB).

Op welke manier kan het parlement beslissingen nemen in deze materie? Op geen enkele. De concrete procedure van parlementaire controle en de daaraan inherente gebreken worden verderop in dit dossier besproken. Hier is het vooral belangrijk op te merken dat de genoemde wet en het Koninklijk Besluit geen ‘extra’ macht toekennen aan het parlement, maar integendeel de exclusiviteit van de uitvoerende macht onderstrepen. Het eerste artikel van het KB verduidelijkt: *“De vormen van engagement worden beslist door de regering of door de minister voor Nationale Defensie”*.

Verschillende waarnemers opperen dat het in de praktijk de voorzitters van de regeringspartijen zijn die de echte beslissingsmacht in handen hebben. Het parlement – dat af en toe zijn ongenoegen uit – speelt slechts een heel kleine of zelfs onbestaande rol in het beslissingsproces. Zo kwam het wetgevend orgaan niet te pas aan de deliberatie van een eventuele Belgische deelname aan verschillende internationale operaties ter behoud of oplegging van de vrede

(zoals de eerste Golfoorlog, Somalië, Rwanda, Kroatië, Bosnië en Kosovo). Enkel over de beslissing om deel te nemen aan MONUC in het oosten van de Democratische Republiek Congo werd gedebatteerd in het parlement. Deze deelname werd finaal verworpen op basis van aanbevelingen van de parlementaire Rwandacommissie, die de dood van de tien blauwhelmen tijdens de beginuren van de genocide had onderzocht.

Dit was ongetwijfeld **het enige moment in de Belgische geschiedenis waarop het parlement een echte impact had** op militaire zendingen naar het buitenland. Het heeft namelijk een politieke – en geen juridische – rem gezet op toekomstige missies met een hoog risico voor Belgische troepen. Dezelfde of gelijkaardige overwegingen lagen aan de basis van een politieke nota van 28 januari 1998. Deze ‘leidraad voor beslissingnemers en planners’ werkte verschillende criteria uit voor het beslissingsproces inzake het engagement van Belgische troepen. Zo benadrukte het document de “noodzaak om de politieke en juridische legitimiteit van de missie te verifiëren”. Dit betekent in principe dat er een duidelijk VN-mandaat voorhanden moet zijn. Het herinnert er verder aan dat alle andere middelen (onderhandelingen, bemiddeling/arbitrages, diplomatieke druk) uitgeput moeten zijn. De nota beveelt onder andere een diepgaande en permanente evaluatie van het risico en vereist een strategie die bepaalt wanneer een missie is afgelopen op basis van het bekomen resultaat of krachtens een vooraf bepaalde tijdslijm.

Ook het financiële plaatje is van belang: terwijl het aantal EU- en NAVO-missies almaar groeit, blijven de gemeenschappelijke fondsen van deze organisaties beperkt. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de invoering van een deelnemer-betaler systeem. Elke regering die deelneemt is voortaan verantwoordelijk voor haar effectieve bijdrage aan de operatie. In het geval van België wordt een groot deel van deze kosten ingecalculeerd in het budget voor ontwikkelings samenwerking. Dit is een vorm van misleiding van budgettaire en democratische principes en een inbreuk op de beginselen van behoorlijk bestuur.



F-16 Fighting Falcon op waarnemingsvlucht boven de provincie Kandahar, Afghanistan (foto: Anthony Lee, 2013, publiek domein)



Belgische blauwhelmen in Somalië tijdens Operation Continue Hope (foto: G.D. Robinson, 1993, publiek domein)

EEN TYPOLOGIE VAN DE PARLEMENTAIRE CONTROLE

Hoe met het parlement omgegaan wordt bij zendingen naar het buitenland, verschilt van staat tot staat: er is geen verplichte, uniforme richtlijn. Toch hebben evoluties zoals de opkomst van en integratie binnen supranationale organisaties en collectieve defensiesystemen geleid tot bepaalde procedures. We kunnen over het algemeen een zekere gradatie van parlementaire betrokkenheid ontwaren, gaande van een compleet gebrek aan betrokkenheid – waarbij het parlement zo goed als genegeerd wordt (zoals in het Verenigd Koninkrijk) – tot een belangrijke rol als mede-beoordelaar. Uit onderzoek blijkt dat de idee van een sterker parlement de voorbije decennia steeds meer ingang heeft gevonden.

Een eerste toegeving in de richting van meer parlementaire inspraak is het toekennen van het **recht op informatie**. Dit recht kan op twee manieren worden vormgegeven: ofwel wordt het parlement *ex ante* op de hoogte gebracht, d.w.z. alvorens de beslissing wordt genomen (de zgn. consultatie van het parlement), ofwel wordt het *ex post* verwittigd van een reeds genomen besluit.

Een andere mogelijkheid is het parlement een **sanctiebevoegdheid** toe te kennen. Al heeft het parlement geen inspraak in de initiële beslissing, nadien beschikt het wel over een krachtig controlerecht waardoor het – binnen een bepaald tijdsbestek – de terugtrekking van de troepen mag bevelen. Daarnaast is elke verlenging van het mandaat afhankelijk van de goedkeuring door het parlement.

In een almaar belangrijker aantal landen is de uitvoerende macht verplicht om de **goedkeuring** van het parlement te verkrijgen alvorens troepen naar het buitenland te zenden. Deze plicht kan een absoluut of een relatief karakter hebben: soms worden er bepaalde uitzonderingen op deze regel toegestaan, die de regering toelaten om eerst zelf een beslissing te nemen en die nadien pas door het parlement te laten goedkeuren.

Een relatieve goedkeuringsbevoegdheid: mogelijke uitzonderingen op een absolute regel

Japan: anti-terrorismeoperaties

Een interessant voorbeeld van een parlement met relatieve goedkeuringsbevoegdheid is Japan. Het einde van de Tweede Wereldoorlog betekende voor het verslagen Japan een nieuw begin. Dat werd formeel vastgelegd in een nieuwe Grondwet, opgesteld onder begeleiding van de Verenigde Staten. Die grondwet is uitermate pacifistisch en bevat zelfs een bepaling die voorziet dat het land: *“voor altijd [afziet] van oorlog als een soeverein recht van de natie en de dreiging met of gebruik van geweld als middel om internationale geschillen te beslechten”*. Om deze doelstelling te bereiken *“zal het nooit landtroepen, zee- noch luchtmacht, of ander oorlogspotentieel handhaven.*

Het recht van oorlogstoestand van de staat zal niet worden erkend.” (Hoofdstuk II artikel 9)

Maar er zijn ook grenzen aan dit pacifisme. Geen oorlog verklaren betekent namelijk niet dat men zich niet mag verdedigen. Gebaseerd op dit argument heeft Japan zich in 1954 uitgerust met een ‘leger’ ter zelfverdediging, ondanks sommige interne bezwaren. Strikt militaire termen zijn uit den boze en het ‘leger’ wordt beschouwd als een louter verlengstuk van de politie. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog beschouwde men de zelfverdedigingsmacht als zeer controversieel en in tegenspraak met artikel 9. Vandaag de dag wordt zij algemeen aanvaard in het kader van het beschermen van het Japanse territorium.

Het uitzenden van troepen blijft evenwel een delicaat onderwerp. Na de Koude Oorlog werd de zelfverdedigingsmacht ook actief buiten het eigen grondgebied, nochtans zonder enig amendement van artikel 9. Japan zelf rechtvaardigt deze handelingen als *“passend binnen de defensieve strategie van het land en ter bescherming van Japanse belangen.”*

De nieuwe grondwet beperkte de macht van de keizer en versterkte die van het parlement (de *Diet*). Dit principe werd doorgetrokken in de wet ter zelfverdediging van 1954 en later ook in een wet tot behoud van de vrede in de jaren '90. Die bevestigde de procedure van verplichte goedkeuring van het parlement *alvorens* het zenden van troepen binnen het kader van een VN-gemandateerde vredesmissie. De plicht rust echter enkel op de overheid bij het uitzenden van eenheden (in tegenstelling tot individuen) en dat enkel voor missies waarbij vrede wordt ‘opgelegd’, niet voor louter humanitaire of logistieke dienstverlening.

Na de eeuwwisseling werd het principe van artikel 9 verzwakt door de invoering van een anti-terrorisewet; deze wet kwam er onder impuls van de Japanse bondgenoot, de VS. Dit leidde tot Japanse deelname aan internationale missies buiten een VN-mandaat om, zoals in Irak in 2003, de oprichting van een ministerie van Defensie in 2007 en de bouw van een militaire basis in Djibouti in 2010.

De uitzondering heeft in principe geen betrekking op gevechtseenheden, maar leidde niettemin tot een uitholling van artikel 9, doordat het afwijkt van de verplichte voorafgaande goedkeuring van de Diet. De premier is verplicht om zijn beslissing binnen de 20 dagen aan het parlement voor te leggen. Indien de Diet zich niet akkoord verklaart, moet de operatie zo snel mogelijk beëindigd worden. De anti-terrorisewet was aanvankelijk slechts van kracht voor een periode van 2 jaar, maar werd al verschillende malen verlengd.

Duitsland: humanitaire missies

Binnen de West-Europese traditie is het Duitse controlesysteem één van de meest rigoureuze. Na de Tweede Wereldoorlog werden alle handelingen die beschouwd zouden kunnen worden als een voorbereiding op een agressieve (i.t.t. een defensieve) oorlog verboden (artikel 26 van de Grondwet).

In 1956, terwijl de Koude Oorlog volop woedde, werd aan de Grondwet een artikel 87a toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat “gewapende troepen niet ingezet mogen worden tenzij de Grondwet dat expliciet toelaat”. Dit moet de *Bundeswehr* toelaten om haar akkoord te verlenen aan zendingen voor die operaties van collectieve defensie binnen het NAVO-kader.

Na de Koude Oorlog rees de vraag of Duitse troepen ook buiten dit kader zouden kunnen deelnemen aan interventies, in het bijzonder de vredesmissies onder VN-mandaat. Het Grondwettelijk Hof sprak zich hierover uit in een arrest van 12 juli 1994, waar het oordeelde dat het concept ‘verdediging’ ook missies inhield van crisismanagement en conflictpreventie binnen het kader van collectieve defensie zoals geautoriseerd door de VN, de NAVO en de Europese Unie en zoals opgetekend in het Verdrag van Lissabon. Het Hof preciseerde bovendien dat het Duitse leger als het ‘leger van het Parlement’ beschouwd moet worden; elke deelname aan internationale militaire operaties is afhankelijk van de voorafgaande goedkeuring door de *Bundestag*.

Het zou nog tien jaar duren voor de procedure van voorafgaandelijke goedkeuring formeel werd opgetekend in een wet van 2005. Deze preciseerde de informatie die de vraag tot goedkeuring (uitgaande van de regering) moest staven: de voorziene duur, het betrokken personeel, de kostprijs en de financiering. Sindsdien is het zo dat een stemming binnen de *Bundestag* de zending van Duitse troepen goedkeurt, zoals gebeurde in het geval van Libanon en Afghanistan.

Toch voorziet de wet in enkele uitzonderingen op dit principe. Voor humanitaire missies waarbij de troepen enkel bewapend worden ter zelfverdediging, is de goedkeuring niet vereist. Wanneer de regering de missie van ‘zwakke intensiteit en weinig belang’ acht, wordt de vraag ter goedkeuring aan de gedeputeerden voorgelegd en wordt deze “geacht verleend te zijn, behalve indien een groep van minimum 5 % van de gedeputeerden een formele procedure eist binnen de zeven dagen.”¹ Daarnaast beschikt het federaal parlement over het recht om de terugtrekking van de troepen te vragen.

Zweden: missies vredeshandhaving

Sinds het einde van de Napoleontische oorlogen hanteert Zweden een statuut van strikte neutraliteit. Dankzij dit statuut kent het land ondertussen een periode van 200 jaar zonder oorlog. Geleidelijk aan werd deze strikte neutraliteit enigszins verzwakt, maar het land blijft zich opstellen als niet-geallieerd, d.w.z. dat het zich afschermt van buitenlandse invloeden opdat het land een zekere autonomie behoudt.

Deze afzwakking van de neutraliteit liet Zweden toe om lid te worden van de EU en, zonder dat het daarom lid hoeft te zijn van een militaire alliantie, ook te interveniëren in het buitenland – zoals gebeurde door het zenden van troepen naar Afghanistan en de logistieke steun aan de coalitie die intervenieerde in Libië.



Zweedse troepen in Bosnië-Herzegovina
(foto: Luis A. Deya, publiek domein)

Wat de democratische controle op de zending van troepen betreft, stelt Hoofdstuk X artikel 9 van de “Wet op de regeringsvorm” (één van de vier grondwettelijke documenten van het land) dat het parlement (de *Riksdag*) het akkoord moet verlenen aan de oorlogsverklaring, behalve indien het gaat om de verdediging tegen een gewapende aanval op het land. Ditzelfde artikel voorziet dat “gewapende Zweedse troepen ook mogen ingezet of uitgezonden worden (naar andere landen) indien:

1. de *Riksdag* zich daarmee akkoord verklaart
2. de actie geautoriseerd werd via een wet die de voorwaarden daarvoor uiteenzet
3. de verplichting deze maatregel te nemen voortvloeit uit een internationaal verdrag of een internationale verbintenis goedgekeurd door de *Riksdag*”

De regering moet het parlement dus samenroepen en de door het volk verkozen parlementsleden vragen om een wet te stemmen die toelaat om troepen naar het buitenland te zenden. De regering kan de goedkeuring van de *Riksdag* echter aan zich voorbij laten gaan, indien een specifieke wet op de zending van Zweedse troepen naar het buitenland dat toelaat: maximum 3000 soldaten kunnen uitgestuurd worden voor een missie van vredeshandhaving onder VN of OVSE-mandaat (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa). Missies waarbij vrede wordt *opgelegd* vereisen nog steeds een voorafgaandelijke goedkeuring door het parlement.

Deze wet riskeert het grondwettelijke principe uit te hollen, omdat deze laatste soort missies zelden voorkomen. Ondanks het feit dat het hen juridisch gezien vrij staat om dit niet te doen, vraagt de Zweedse regering in de praktijk toch steeds goedkeuring aan het parlement alvorens militaire troepen naar het buitenland te sturen.

Een absolute goedkeuringsbevoegdheid: vetorecht

In verschillende landen beslist het parlement soeverein over het al dan niet uitzenden van troepen. Dit vertaalt zich in een absolute verplichting voor de regering om in elk voorkomend geval de goedkeuring van de wetgevende instelling te verkrijgen, zelfs indien bepaalde regels in voege zijn voor noodsituaties.

¹ Europese Commissie voor Democratie door Recht, “Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées”, *op.cit.*, p. 100

In **Slovakije** kent de Grondwet van 1993 een verregaande bevoegdheid toe aan het parlement voor wat betreft militaire aangelegenheden: het is het parlement dat beslist tot een oorlogsverklaring wanneer het land zou kunnen worden aangevallen. De parlementaire goedkeuring is daarnaast onontbeerlijk voor het zenden van troepen naar het buitenland. Op dit principe wordt blijkbaar geen enkele uitzondering toegestaan.

Oostenrijk kent geen enkele uitzondering op het principe van voorafgaande goedkeuring door het parlement van elke buitenlandse interventie door het Oostenrijkse leger. Deze goedkeuring wordt echter niet gevraagd aan de plenaire vergadering van het parlement. De 'Federale constitutionele wet inzake de samenwerking en solidariteit in de inzet van troepen en soldaten in het buitenland' dateert van 1997 en preciseert dat de goedkeuringsbevoegdheid toekomt aan het Hoofdcomité van de *Nationalrat*. Die bestaat uit 32 van de 183 vertegenwoordigers en geeft een proportionele representatie van het politieke spectrum weer.

Het gaat dus in zekere zin om een tweestrijdige situatie. Het absolute karakter van de mede-beslissingsprocedure is opmerkelijk vanuit een democratisch perspectief, aangezien het parlement in *elke* situatie – ook als het één enkele militair betreft – moet worden geraadpleegd. Maar zoals Wolfgang Wagner opmerkte: *“Aan de andere kant heeft een commissie, hoezeer die de samenstelling van het hele parlement ook weerspiegelt, wellicht niet dezelfde impact als de plenaire vergadering. Bovendien hebben leden van commissies die betrokken zijn bij het uitvoeren van het regeringsbeleid eerder de neiging om te opteren voor de regeringslijn dan voor die van de plenaire vergadering.”*²

Ondanks een relatief kleine bevolking, draagt **Finland** geregeld bij aan VN-missies door het zenden van eigen manschappen. Over militaire operaties zegt artikel 93 van de Finse Grondwet dat *“de president beslist over de kwesties van oorlog en vrede, met goedkeuring van het parlement.”* Een wet van 2006 met betrekking tot crisismanagement stelde een 'triple-lock systeem' in. Eerst en vooral moet een VN-resolutie voorhanden zijn die het mandaat van de militaire interventie uiteenzet. Daarna wordt een eerste discussie gehouden op het niveau van de uitvoerende macht, meer bepaald tussen de president en de leden van de regering die zetelen in de comités voor buitenlandse zaken en nationale veiligheid. Vervolgens moet de regering het akkoord van het parlement – in principe het verenigde parlement in plenaire sessie – verkrijgen. Voor missies die de betrokkenheid van minder dan 10 personen met zich meebrengen, is het de parlementaire commissie voor buitenlandse zaken die haar toestemming geeft.

Enkel op basis van een dergelijk akkoord kan de minister van Defensie officieel aan de president van de republiek voorstellen om troepen te zenden.

DE 'PUZZELSTUKJES' VAN DE PARLEMENTAIRE CONTROLE

De 'parlementaire controle' heeft geen universeel aanvaard *format*. De concrete inhoud ervan verschilt van staat tot staat en omvat verschillende aspecten. Wij reiken de puzzelstukjes aan voor een goede parlementaire controle.

De juridische grondslag

De parlementaire controle op het zenden van troepen naar het buitenland wordt meestal geregeld in een aantal juridische teksten, bijvoorbeeld in een grondwet of een document van gelijkaardige rechtskracht. Nochtans kunnen ook andere elementen meespelen: zo kunnen ook politieke documenten (met een algemene draagwijdte of meer specifieke conclusies van parlementaire commissies), gewoonten en gebruiken een invloed hebben op het proces.

Het is niet de bedoeling om de gehele procedure gedetailleerd in de Grondwet te regelen; ook in andere landen is dit meestal niet het geval. Vage bewoordingen liggen echter vaak aan de basis van een hoop problemen. Het feit dat de Belgische Grondwet op juridisch vlak enkel de 'oorlogsverklaring' erkent, zorgt bijvoorbeeld voor een enorme lacune in ons rechtssysteem en verhindert in zekere mate de goede werking van ons buitenlands beleid. Het is onontbeerlijk dat de Grondwet aangepast wordt aan de huidige omstandigheden, zodat ze op een voldoende precieze wijze de modaliteiten van de parlementaire controle vastlegt. Zoals de Europese Commissie voor Democratie door Recht, de zgn. Commissie van Venetië, vaststelde:

*“de grondwettelijke regels spelen een zeer belangrijke rol binnen het algemene kader van democratische controle op de strijdkrachten. Het is niet onbelangrijk dat een controlemechanisme, een bevoegdheid, een beslissing of een sanctie omtrent het militaire apparaat op zijn minst ingevoerd zou zijn op het grondwettelijke niveau van een bepaald juridisch systeem. Vanaf [dat] ogenblik[...], vereisen de procedures om de gevestigde regel te veranderen waarschijnlijk een gekwalificeerde meerderheid en is alle wetgeving die een gelijkaardig effect beoogt gebonden door de grenzen die in de (fundamentele wet) Grondwet werden vastgelegd.”*³

Het voorwerp van de parlementaire controle

Hierboven hebben wij al aangestipt hoe het zgn. voorwerp van de parlementaire controle bepaald wordt. Als we ervan uitgaan dat het concept – zo niet de realiteit – van 'oorlog' voorbijgestreefd is, dan is het misschien interessanter om de in Frankrijk gebruikte omschrijving 'interventie van gewapende troepen in het buitenland' te hanteren. Dit op voorwaarde dat de concrete invulling van de term in de grondwet of in voorbereidende werken verder wordt toegelicht.

2 W. Wagner, "Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism", *op.cit.*, p.37.

3 Europese Commissie voor Democratie door Recht « Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées », *op.cit.*, n°147, p. 34.

In de voorgaande hoofdstukken kon u al lezen dat niet alle militaire interventies onderworpen worden aan eenzelfde soort van parlementaire controle. In verschillende landen zijn bepaalde interventies hiervan uitgesloten of worden zij onderworpen aan een minder strenge controle, omwille van hun aard (observatiemissies, strikt humanitaire missies, gezamenlijke oefeningen met gelieerde legers enz.), de mate waarin de missie als belangrijk wordt beschouwd in kwantitatieve termen (aantal militairen dat effectief wordt uitgezonden) of in termen van internationale politieke impact (de plaats waar de troepen gewoonlijk gestationeerd zijn, missies buiten conflictsituaties), of ook omdat er een mandaat van een internationale organisatie, in het bijzonder de VN, voorhanden is. Een dergelijk mandaat omkadert de interventie (bijvoorbeeld missies tot behoud van de vrede)⁴.

Wij zijn van mening dat de overgrote meerderheid van gewapende interventies in het buitenland *vooraf* onderworpen moet worden aan parlementaire controle. Het is *dit* principe dat expliciet moet worden ingevoerd in de Grondwet. Eventuele uitzonderingen op deze principiële controleplicht moeten gelimiteerd zijn en mogen in geen geval overgelaten worden aan de discretie of willekeur van de uitvoerende macht. Ze moeten steeds het voorwerp uitmaken van een beslissing van het parlement (m.a.w. een wet). Het komt immers enkel de houder van het controlerecht toe dit belangrijke recht in te perken.

Enkel een voorafgaande goedkeuring van het parlement kan volgens ons een werkelijke democratische legitimiteit verlenen aan interventies. Dit verhindert de medewerking van België aan nieuwe 'oorlogen' niet, maar wat het wel doet is de verschillende betrokken partijen verplichten om zich verantwoordelijk op te stellen en een grotere transparantie te verlenen. Daarenboven laat deze procedure toe dat Belgische burgers rekenschap vragen aan de door hen verkozen parlementsleden.

Deze toestemming moet ons ook in staat stellen om na te gaan of de geplande interventie verenigbaar is met de reeds opgenomen internationale verplichtingen. Zo kan men de legaliteit van de Belgische deelname aan de interventie in Kosovo in vraag stellen in het licht van de reeds onderschreven principes van het internationaal (humanitair) recht en het Handvest van de Verenigde Naties in het bijzonder.

'Het parlement'

Wanneer we pleiten voor een voorafgaande controle door 'het parlement', over wie hebben we het dan concreet? Het antwoord op deze vraag is niet altijd vanzelfsprekend. Soms is de stemronde in de plenaire vergadering namelijk slechts de laatste stap in een lang proces en gebeurde de voorbereiding binnen een meer gespecialiseerde parlementaire commissie.

4 De onderliggende idee van een dergelijke uitzondering ligt in het feit dat d.m.v. het mandaat verkregen van de VN, de gewapende interventie vanuit het standpunt van het internationaal recht als gerechtvaardigd wordt beschouwd.

Soms wordt de controlebevoegdheid enkel uitgeoefend door een specifieke groepering binnen het parlement (meestal de commissie bevoegd voor buitenlandse zaken en defensie). Dit is bijvoorbeeld het geval in landen als Oostenrijk, waar het parlement beschikt over een bijna absolute controlebevoegdheid.

Ook de eerder genoemde Commissie van Venetië erkende dat, gezien de steeds complexere vraagstukken in verband met defensie en internationale politiek, dergelijke gespecialiseerde commissies binnen nationale parlementen tot een sterkere en concretere controle leiden. Deze stelling wordt onmiddellijk genuanceerd: de Commissie erkent het nut van parlementaire commissies voor het 'interpelleren' van de regering – *"het recht om de regering te mogen aanspreken op de gestelde daden (een element van democratische controle op de uitvoerende macht door de parlementen)"* – , maar niet voor het stemmen van wetten die (door de regering goedgekeurde) gewapende interventies, al dan niet zouden toestaan. Dit voorrecht moet volgens hen blijven rusten bij de plenaire vergadering.⁵

De leden van de parlementaire commissies zijn ongetwijfeld beter op de hoogte van de concrete details, maar zij beschikken daardoor misschien niet over het nodige perspectief op het ogenblik waarop belangrijke knopen moeten worden doorgemaakt. Men kan eventueel, bij urgentie of in uiterste noodzaak, toestaan dat de commissie een buitenlandse interventie goedkeurt, maar enkel op voorwaarde dat de plenaire vergadering nadien zo snel mogelijk samenkomt om zich over de kwestie te buigen.

Het informeren van het parlement

Wat de reikwijdte ook is van de parlementaire controle – gaande van het recht op afdoende wijze geïnformeerd te worden tot een verregaande medebeslissingmacht – het is cruciaal dat de parlementairen toegang krijgen tot snelle, kwalitatieve en zo volledig mogelijke informatie. De Belgische Grondwet stelt zich op dit vlak zeer laks op: de regering moet het parlement informeren *"zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten"* en *"onder toevoeging van de passende mededelingen."*

Een eerste vraag stelt zich dus met betrekking tot het **moment** waarop de eerste informatie moet worden verstrekt. De Grondwet laat de regering veel vrijheid om het parlement te informeren op het voor hen meest opportune moment. In België blijkt het principe van informatie *achteraf* (*ex post*) te zegevieren.

Voor ons is een dergelijk verloop onaanvaardbaar, omdat wij de idee voorstaan van een parlementaire controle *voorafgaand* aan elke interventie. Wij mogen minstens een informatieprocedure *ex ante* verwachten, d.w.z. alvorens de beslissing tot interventie formeel genomen wordt en zeker alvorens die effectief van start gaat. Dit zorgt ervoor dat de

5 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, « Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées », *op.cit.*, n°155, p. 37.

verschillende politieke actoren op de hoogte zijn van de problematiek, zelfs indien zij niet formeel geconsulteerd (moeten) worden.

Ook de **frequentie** waarmee de informatie verstrekt wordt is belangrijk. Het parlement of de parlementaire commissie ad hoc moet *steeds* kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie voor het uitoefenen van haar functie, die in principe neerkomt op het vragen van rekenschap aan de regering. Het parlement beschikt daarvoor over de gebruikelijke methodes voor controle achteraf zoals vragen, interpellaties, debatten, hoorzittingen en opiniepeilingen. Daarnaast staat het de parlementairen vrij om zelf de uitgezonden troepen op het terrein te gaan inspecteren. Wanneer het parlement zich opnieuw uitsprekt over een lopende missie moet het vooraf over geactualiseerde informatie beschikken.

De inhoud en de methode waarop de informatie wordt verstrekt vormen een belangrijk aspect van de genoemde plicht: heeft het parlement toegang tot alle beschikbare informatie en hoe verkrijgt het die? In België hebben de parlementsleden nooit de garantie dat zij betrouwbare informatie van de overheid krijgen. Door het gebruik van de woorden 'onder toevoeging van de passende mededelingen' laat de Grondwet verstaan dat zij de regering toestaat informatie te verbergen of achterwege te laten.

Maar zelfs indien het parlement deze garantie wel zou hebben, dan nog blijft het afhankelijk van de goodwill van de regering. De parlementsleden krijgen maar zelden toegang tot het 'gehele plaatje' van het probleem, al was het maar omdat vele gegevens zich in handen bevinden van intergouvernementele actoren zoals de NAVO of de verschillende Europese instellingen belast met het uittekenen van een gezamenlijke Europese veiligheids- en defensiestrategie. Zij spelen vaak een sleutelrol in de beslissing om al dan niet te interveniëren.⁶ De grondwettelijke tekst moet in ieder geval zo geformuleerd worden dat aan deze onzekerheid tegemoet wordt gekomen en dat die zo veel mogelijk wordt beperkt.

Het debat over een mogelijke Belgische deelname aan internationale missies moet een gedetailleerde studie inhouden van de aard van deze missies, hun mandaat, hun doelstelling(en), hun (ingeschatte) duur en de aan te wenden middelen. Meer operationele overwegingen zoals de concrete regels van de deelname, het bevel en de controle over de troepen, het type wapens en gereedschap en een risicoevaluatie kunnen er ook deel van uitmaken. De details van de missie worden doorgaans als bijkomende informatie beschouwd, die de volksvertegenwoordigers kan helpen om een algemene indruk te vormen.

Wat de **vorm** van de informatie betreft, is het aangewezen om schriftelijke informatie op een voldoende precieze wijze aan de parlementsleden te overhandigen. Speciale of uitermate

gevoelige informatie kan ook mondeling worden verstrekt. Hier kan men het voorbeeld van Finland volgen, waar een rapport of wit blad met betrekking tot de voorgenomen operatie wordt verdeeld onder de parlementsleden, voorafgaand aan een stemming ter goedkeuring ervan.

Het spreekt vanzelf dat bepaalde missies een zekere graad van **vertrouwelijkheid** vereisen. De veiligheid van onze uitgezonden militairen mag niet geschonden worden. Wanneer de situatie dit dringend vereist, kan een speciale procedure plaatsvinden, zodat het informeren van het parlement of de bevoegde commissie in alle discretie kan gebeuren. Denk bijvoorbeeld aan een debat achter gesloten deuren of aan een sanctiesysteem dat kan worden ingeroepen ter bestraffing van diegenen die de geheimhoudingsplicht schenden.

De beslissing om een buitenlandse interventie te verlengen of te beëindigen

De militaire interventies van de voorbije jaren lijken soms eeuwig te blijven duren. Denk maar aan de internationale NAVO-coalitie in Afghanistan, waaraan België al sinds 2001 deelneemt. Binnen deze context lijkt het onzinnig om het parlement een goedkeuring zonder tijdslimiet te laten toekennen. De politieke en geostrategische context en de aard van het conflict kunnen evolueren, waardoor een heel nieuwe situatie tot stand komt. Men moet dus regelmatig evalueren of de doelstellingen van het initiële mandaat ondertussen werden behaald of moeten worden herbekeken. Onze democratische houding vereist dat wij geen genoeg kunnen en mogen nemen met één initiële beslissing, zonder dat hierop ook a *posteriori* controle wordt toegelaten.

Wij adviseren daarom een systeem met een soort drievoudige zekerheid: (1) Het parlement geeft zijn goedkeuring alvorens enige interventie plaatsheeft. (2) Na enkele maanden evalueert deze instelling de mogelijkheid tot en het nut van het verderzetten van de missie. (3) Indien er na stemming beslist wordt het mandaat te verlengen, vangt een systeem aan van jaarlijkse evaluatie.

Hoeveel respijt een eerste beslissing tot verlenging krijgt, is redelijk delicaat. Zo kent de Franse grondwet sinds 2008 een verlenging toe van vier maanden. Dit is enerzijds voldoende tijd om de interventie een eerste keer te evalueren en anderzijds kort genoeg om de uitholling van het recht en de controlebevoegdheid van het parlement tegen te gaan. Dit alles lijkt ons zeer redelijk.

Maar de Franse tekst heeft ook gebreken, in die zin dat de regering nadien beschikt over een blanco cheque. Nadat het parlement de toestemming tot verlenging heeft toegekend, verliest het met andere woorden alle bevoegdheid tot goedkeuring. Een interventie kan zo 6 maanden duren, maar evengoed verlengd worden tot een periode van 15 jaar. Het is dus noodzakelijk om op regelmatige tijdstippen deze goedkeuring te herbekijken. Een jaarlijks debat over het geheel aan lopende interventies lijkt ons een goede oplossing.

⁶ De banden tussen deze twee niveaus moeten worden aangehaald, zodat er een veilige uitwisseling van informatie tussen deze instellingen tot stand kan komen.

De interventie in Libië: een voorbeeld van schijndemocratische controle

Het buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn de minst democratische sectoren in de politieke besluitvorming van het Westen. Denk aan de dwangdiplomatie en de militaire interventies in het Midden-Oosten die meer chaos, menselijk leed, aanslepende conflicten en een groter aantal fragiele staten veroorzaakten. Deze oorlogen kosten triljoenen en een wereldwijd massasurveillanceprogramma ondermijnt onze privacy.

De deelname van België aan de succesvolle 'R2P'-interventie in Libië werd in het federaal parlement met unanimité (-1) door links en rechts goedgekeurd. Postmortaal onderzoek stelt dat dit mooie democratische verhaal geen steek houdt. De oorlog was geen succes, het was geen R2P-operatie en de democratische besluitvorming was ondermaats. De beslissing werd 'snel en terloops' genomen door een regering van lopende zaken. De discussies over de regeringsvorming duurden 541 dagen; de beslissing in het parlement om aan de oorlog deel te nemen enkele uren. Er was nauwelijks een kritisch debat. De besluitvorming berustte op gebrekkige informatie en desinformatie van goed georkestreerde propagandacampagnes. De pers sprak over vreedzaam protest, over een mogelijk tweede Rwanda en Kadhafi's disproportioneel geweld tegen de burgerbevolking. Deze informatie was onjuist. Aanvankelijk was een groot deel van de opstandelingen gewapend en was de reactie van het Libische leger gericht op de gewapende rebellen.

Tenslotte, waar is de democratische evaluatie van deze interventie? De NAVO-interventie deed het geweld escaleren, verlengde de oorlog en verhoogde het aantal doden. Vredesonderhandelingen en bemiddeling werden afgewezen. Bovendien droeg deze interventie bij tot een grotere verdeeldheid van de internationale gemeenschap en tot het geweld in Mali en Syrië. De Syrische bevolking is het grootste slachtoffer van het Libische rolmodel.

Luc Reyckler, professor emeritus internationale betrekkingen aan de KU Leuven



Dankbetuigingen aan "de coalitie" in Libië, 2011 (cc)

CONCLUSIE

Uit dit dossier blijkt dat België ernstig tekortschiet wat betreft de democratische controle op het uitzenden van troepen naar het buitenland. Nochtans zijn de mogelijke gevolgen van een dergelijke beslissing zwaarwichtig genoeg opdat de inspraak van het volk een *conditio sine qua non*, met andere woorden een noodzakelijke voorwaarde, zou moeten uitmaken binnen het besluitvormingsproces.

Onze argumentatie voor meer participatie van het parlement berust op verschillende elementen, zoals de nood aan democratische legitimiteit voor missies waarbij Belgische soldaten betrokken zijn en de behoefte aan een transparant overheidsbeleid gezien de hoge budgettaire kosten die ermee gepaard gaan. Het parlement moet zich over de problematiek kunnen buigen *alvorens* de regering een beslissing neemt en moet over alle nodige informatie beschikken om een gefundeerde mening te kunnen vormen over de geplande missie.

Dit dossier bevat de interpretatie van en de voorgestelde wijzigingen aan artikel 167 van de Grondwet. Het beschrijft ook een aantal gebreken van het huidige systeem. Zo leiden de vage bewoordingen van het genoemde artikel tot een enorme vrijheid voor de regering wat betreft de plicht het parlement te informeren.

De vergelijkende studie toont een contrast aan met andere Europese systemen, maar biedt eveneens een overzicht van mogelijke paden die België kan bewandelen. Zo hebben we opgemerkt dat het Franse systeem van democratische controle na 2008 bijzonder krachtig (en *fair*) is, ondanks het presidentieel karakter van de staat.

Sinds 1945 is een 'oorlog' binnen België nog amper denkbaar. Toch kan het zenden van manschappen naar het buitenland vergelijkbare gevolgen teweegbrengen. Het is cruciaal dat de Grondwet de nieuwe realiteit van het militaire optreden in buitenlandse missies onder ogen ziet en het parlement een voortrekkersrol of minstens medebeslissingsmacht toekent in het beslissingsproces.

Dankzij een communautair akkoord van oktober 2011 werd de 'gewoonlijke' zware procedure voor grondwetswijziging tijdelijk opgeschort. Tijdens de huidige legislatuur en vóór de verkiezingen van mei 2014 kunnen wijzigingen doorgevoerd worden zonder daarvoor eerst de Kamers te moeten ontbinden.

Men moet het ijzer smeden wanneer het heet is en de volksvertegenwoordigers *nu* aansporen om Art. 167 te wijzigen en voor het parlement een grotere rol te voorzien.

Open brief aan de onze politici

Federaal Parlement
Paleis der Natie
Leuvenseweg 21
1000 Brussel
aan alle huidige en toekomstige leden

Betreft : De democratische controle op militaire missies

Antwerpen, januari 2014

Mevrouw de volksvertegenwoordiger,
Mijnheer de volksvertegenwoordiger,

Vandaag de dag is de Belgische deelname aan buitenlandse (militaire) missies een belangrijk vraagstuk binnen ons buitenlands beleid. Onze organisatie wil op dit ogenblik geen mening uiten over het principe van deze missies *in se*. Wel willen wij de aandacht vestigen op enkele voorwaarden die moeten vervuld zijn opdat deze missies als rechtmatig kunnen worden beschouwd. De beslissing tot deelname moet immers het resultaat zijn van een weloverwogen proces. Zij moet berusten op een wijderspreide consensus binnen de regering, het parlement en – in het verlengde daarvan – de gehele Belgische bevolking. Aan deze voorwaarden is enkel voldaan indien het Belgische parlement op een afdoende wijze een bijdrage kan leveren aan het besluitvormingsproces. Wij stellen vast dat dit op het ogenblik niet het geval is: Artikel 167 van de Belgische Grondwet gebiedt de regering enkel het parlement te informeren over de genomen beslissing – en zelfs deze plicht kan in zekere mate ontlopen worden.

Het lijkt vanzelfsprekend dat het federaal parlement, als baken van de volkssoevereiniteit, een effectieve inspraak moet krijgen in gewichtige dossiers. Het sturen van Belgische manschappen is een zeer gewichtige aangelegenheid: het houdt een risico in op 'casualties', het heeft een effect op de lokale situatie in het land in kwestie, het heeft een impact op de internationale relaties en niet in het minst op het landsbudget. Het inzetten van onze troepen in het buitenland heeft politieke, ethische, sociale en economische gevolgen. Pax Christi Vlaanderen acht het daarom noodzakelijk dat de volksvertegenwoordigers inspraak krijgen op dit gebied.

Pax Christi Vlaanderen en haar partnerorganisaties Pax Christi Wallonië-Brussel en CNAPD vragen u daarom het genoemde artikel 167 G.W. op te nemen in de te wijzigen grondwetsartikels voor de volgende legislatuur. In bijlage zenden wij u ons voorstel, als aanzet in die richting.

Annemarie Gielen
algemeen secretaris

COLOFON

Auteur van dit dossier: Christophe Renders sj.

Samenstelling & research: *Commission «Géopolitique de la paix» de Pax Christi* (Nicolas Bárdos-Féltoronyi, Ignace Berten, Laure Borgomano, Nicolas Bossut, Jonathan Ketchell)

Vertaling: Karolien Berger en Laura Van Dyck

Bewerking: Laura Van Dyck en Annemarie Gielen

Eindredactie: Karin Seberechts

Verantwoordelijke uitgever: Annemarie Gielen

Druk & lay-out: Drukkerij Room, Sint-Niklaas

ISBN-nummer: 9789461370426

Wettelijk depotnummer: D/2014/3498/001

Foto's: Creative Commons

Pax Christi Vlaanderen
Italiëlei 98a, 2000 Antwerpen
Tel: 03/225 10 00 – fax 03/225 07 99
koerier@paxchristi.be
www.paxchristi.be

Koerier-dossier is een vaste bijlage bij het abonnement op het tijdschrift Koerier van Pax Christi Vlaanderen. Deze formule van abonnement kost 25 euro en omvat zesmaal een Koerier met dossier en een boek rond een actuele vredesthema's. Losse nummers van elk dossier zijn afzonderlijk verkrijgbaar tegen 2 euro.