

# Parlementarisering als tweerichtingsverkeer

## Een verklaring voor voorafgaande parlementaire consultatie bij militaire operaties

Daan Fonck en Yf Reykers

---

### SAMENVATTING VAN

Fonck, D., & Reykers, Y. (2018). Parliamentarisation as a two-way process: Explaining prior parliamentary consultation for military interventions. *Parliamentary Affairs*, 71(3), 674 – 696.

---

De traditionele dominantie van de uitvoerende macht over het buitenlandse beleid wordt in toenemende mate in vraag gesteld. In verscheidene westerse democratieën wordt immers een groeiende parlementaire betrokkenheid waargenomen, in het bijzonder in beslissingen omtrent deelname aan buitenlandse militaire operaties. Dat is opvallend, aangezien de beslissing tot oorlogsvoering lange tijd als het regeringsdomein bij uitstek werd beschouwd.

Ondanks een groeiende academische interesse voor het verklaren van die trend tot 'parlementarisering', ligt de focus vooralsnog voornamelijk op de motivaties van het parlement zelf. De belangen en de rol van de uitvoerende macht daarin blijven tot op heden onderbelicht. In dit onderzoek argumenteren we dat naast het parlement ook de regering vragende partij kan zijn om het parlement te betrek-

ken bij dergelijke beslissingen. We reiken daarbij een nieuw theoretisch kader aan om gevallen van parlementarisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid te verklaren.

In deze publicatie bestuderen we de Belgische regeringsbeslissingen om deel te nemen aan de militaire interventies in Libië (2011) en Irak (2014). Hoewel die beslissingen grondwettelijk gezien een prerogatief van de regering zijn, werden ze beide onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door het parlement. Onze analyse van beide besluitvormingsprocessen toont aan dat deze opmerkelijke gevallen van parlementarisering niet enkel voortkwamen uit een parlementair activisme, maar dat de belangen en strategieën van de uitvoerende macht om legitimiteit en steun te verwerven evenzeer een rol speelden en mogelijk zelfs doorslaggevend waren.

## Theoretisch kader

Gebaseerd op inzichten uit *rational choice institutionalism* identificeren we een aantal mogelijke voorkeuren en strategieën van de wetgevende én de uitvoerende macht om het parlement te betrekken bij beslissingen aangaande buitenlandse militaire operaties. We vertalen dat in twee hypothesen.

De eerste hypothese stelt dat parlementarisering voortkomt uit een parlementair activisme (H1), gedreven door het nastreven van invloed en zichtbaarheid. Dergelijke strategieën kunnen zich uiten in de vorm van (1) inspraak eisen in onderhandelingen in ruil voor loyale samenwerking in andere beleidsdomeinen, (2) een legitimiteitsdiscours gebruiken of (3) een juridische strijd aangaan.

Met de tweede hypothese onderscheiden we ons van de bestaande literatuur, waarbij we argumenteren dat parlementarisering ook de uitkomst kan zijn van een proces dat gedreven wordt door de regering (H2). Die laatste is dan bekommerd om het gedeeltelijk afwenden van de verantwoordelijkheid naar het parlement of de instrumentalisering van parlementaire betrokkenheid als een hefboom voor diplomatieke geloofwaardigheid. Mogelijke strategieën daartoe kunnen variëren van regeringsinmenging in parlementaire procedures tot het gebruik van een legitimiteitsdiscours.

## Analyse en bevindingen

We pasten het bovenstaande kader toe op de beslissingen om deel te nemen aan de

militaire interventies in Libië in 2011 en in Irak in 2014. In tegenstelling tot artikel 167 uit de Grondwet, dat een exclusief beslissingsrecht toekent aan de regering, werden beide beslissingen voorgelegd aan het parlement. Het empirisch materiaal werd verzameld via een inhoudsanalyse van parlementaire debatten en interviews met betrokken parlementsleden, regeringsleden en kabinetsmedewerkers (dataverzameling tussen mei 2015-juli 2017).

### *De interventie in Libië (2011)*

De beslissing omtrent de militaire interventie in Libië werd voorgelegd aan het parlement in een context van een ontslagnemende regering. Desondanks die parlementaire raadpleging vonden we geen duidelijke indicaties van parlementaire invloed op het mandaat. Integendeel, de interviews tonen aan dat de betrokken parlementaire resolutie werd voorbereid op het kabinet van de minister van Buitenlandse Zaken, zonder substantiële aanpassingen vanuit het parlement. Bovendien leidde de parlementaire consensus over de noodzakelijkheid van een interventie ertoe dat de regering weinig weerstand ondervond in haar vraag tot goedkeuring. Wat betreft de grondwettelijke argumenten voor consultatie moet daarenboven genuanceerd worden dat volgens grondwetspecialisten de primaire beweegredenen voornamelijk het verhogen van democratische legitimiteit betrof, dan louter een legaliteitsvereiste. Interviews met regeringsleden en kabinetsleden bevestigen dat legitimiteit verwerven een belangrijke overweging was vanwege de regering.

Een nauwlettende analyse van het chronologische verloop van beslissingen toont bovendien dat de daadwerkelijke beslissing tot interventie werd goedgekeurd op de ministerraad, *alvorens* het parlement later die dag geconsulteerd werd. Het was dan ook geen toeval dat Belgische gevechtsvliegtuigen zich al in het Libische luchtruim bevonden nog voor de eigenlijke parlementaire stemming.

### *De interventie in Irak en Syrië (2014)*

De beslissing tot militaire interventie in Irak in september 2014 vond eveneens plaats in een context van een ontslagnemende regering, opnieuw met een parlementaire consultatie tot gevolg. Toch waren er een aantal verschillen met de context van 2011. Ten eerste was er een duidelijk perspectief op een nieuwe aantredende regering. Dat zorgde ervoor dat de tweedeling tussen meerderheid en oppositie deels verwaterde, in die mate dat de ontslagnemende regering er zich van moest verzekeren dat de nieuwe meerderheid die beslissing loyaal zou uitvoeren. Ten tweede kon het parlement ditmaal het mandaat substantieel wijzigen via zogenaamde informele rondetafelgesprekken op initiatief van de regering, waarbij overlegd werd met de partijleiders van de huidige en toekomstige meerderheid, als ook met de groene fracties die op de oppositiebanken bleven. Die laatsten slaagden er samen met de socialistische fracties in om het mandaat aan te passen inzake het territorium, de aard van de inzet en een beperking in de tijd.

Niettegenstaande die parlementaire invloed nemen we evenwel opnieuw executieve voorkeuren en strategieën waar. Ten eerste speelde risicoaversie vanwege de ontslagnemende regering een belangrijke rol, in die mate dat parlementaire consultatie een instrument was om de toekomstige meerderheid via parlementaire stemming te binden aan een loyale uitvoering van de operatie. Ten tweede hielden opnieuw kabinetmedewerkers de pen van de resolutie vast. En ten derde tekende zich eenzelfde patroon af waarbij de gevechtsvliegtuigen al onderweg waren naar hun bestemming voordat de parlementaire stemming plaatsvond.

## Besluit

Onze studie toont aan dat de parlementarisering van buitenlands en veiligheidsbeleid niet enkel tot stand komt vanuit het parlement. Executieve motivaties en strategieën in kaart brengen is essentieel om tot een afdoende verklaring te komen. De vaststelling dat beide Belgische regeringen al voorafgaand aan de stemming quasi zeker waren van een kamerbrede steun voor hun beslissing tot deelname aan de interventies in Libië en Irak is immers opmerkelijk. Niet enkel roept dat vragen op over de mate waarin een parlement, binnen een systeem dat gekenmerkt wordt door een diepgewortelde partijdiscipline, in staat is om op te treden als effectief democratisch controleorgaan. Het roept eveneens vragen op over de wenselijkheid en effectiviteit van de roep tot het doorbreken van het executieve prerogatief in het buitenlands en veiligheidsbeleid.