

De rol van nationale parlementen in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU

Wolfgang Wagner

Wie over de rol van nationale parlementen in het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid nadenkt, moet eigenlijk twee vragen beantwoorden: ten eerste welke rol parlementen überhaupt kunnen spelen op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid; en, ten tweede, of en hoe deze rol moet worden aangepast aan de Europeanisering van dit beleid.

Welke rol is er voor nationale parlementen in het buitenlands en veiligheidsbeleid?

Het is niet vanzelfsprekend dat parlementen in het buitenlands en veiligheidsbeleid überhaupt een rol kunnen spelen. Volgens een belangrijke traditie in de theorie van de politiek en democratie is dit beleid een privilege van de uitvoerende macht. Filosofen zoals Locke, Montesquieu of De Tocqueville vonden dat de werkwijze van parlementen aan de ene kant en van het buitenlands en veiligheidsbeleid aan de andere kant verschillende logica volgen die moeilijk te verzoenen zijn. Het buitenlands en veiligheidsbeleid eist vaak snelle reacties, soms geheimhouding en incidenteel zelfs misleiding. Daarentegen eist de werkwijze van parlementen juist transparantie en tijd.

Tijdens de ‘eeuw van de rede’ wordt echter een tweede denktraditie geconstitueerd. Met name Immanuel Kant schreef in zijn stuk ‘Naar de eeuwige vrede’ (1795) dat oorlogen ontstaan omdat er te weinig democratische controle wordt uitgeoefend. Deze positie is in de laatste decennia weer gepopulariseerd, omdat democratieën inderdaad als vreedzamer worden beschouwd dan andere staten. Verder gelden de huidige militaire missies als “wars of choice”^[1]: in Afghanistan, Irak, Mali en elders hebben democratieën ervoor gekozen militairen in te zetten.

Zelfs in de harde kern van hun soevereiniteit, in het bijzonder bij de inzet van militairen, werden de lidstaten steeds afhankelijker van elkaar

Gezien de verschillende denkwijzen over de rol van parlementen in het buitenlands en veiligheidsbeleid is het niet verrassend dat diverse landen voor uiteenlopende modellen hebben gekozen. Uit vergelijkend onderzoek^[2] blijkt bijvoorbeeld dat in enkele landen – o.a. Denemarken, Duitsland, Kroatië, Ierland, Finland, Letland, Oostenrijk, Turkije en, sinds 2005, ook Spanje – de regering geen militairen mag inzetten zonder eerst toestemming van het parlement te verkrijgen. In anderen landen, waaronder Australië, België, Canada en Israël,

mag dat wel. In Frankrijk en de Verenigde Staten moet het parlement achteraf toestemming geven als een missie een bepaalde periode overschrijdt. In Nederland is geen toestemming vooraf vereist, maar het parlement moet wel worden geïnformeerd.

De Europeanisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid

Het buitenlands en veiligheidsbeleid hoort bij de harde kern van soevereiniteit. Als de competentie voor dit beleid volledig naar de Europese Unie zou gaan, wordt de EU een federale staat – en dat is precies wat een meerderheid van de lidstaten wil vermijden. Om deze reden is het buitenlands en veiligheidsbeleid minder geëuropeaniseerd dan bijvoorbeeld de landbouw of de buitenlandse handel. De Europese Commissie heeft dus geen monopolie over het initiëren van maatregelen, en de besluitvorming onder de lidstaten is bijna uitsluitend unaniem. Het Europese Gerechtshof en het Europees Parlement hebben minder bevoegdheden dan op het gebied van de gemeenschappelijke markt.

Hoewel de besluitvorming de soevereiniteit van de lidstaten ontziet, zijn deze in feite toch niet helemaal onafhankelijk. Zo hebben de lidstaten wel begrepen dat sancties tegen Rusland gezamenlijk moeten worden genomen om effectief te zijn. Zelfs in de harde kern van hun soevereiniteit, in het bijzonder bij de inzet van militairen, werden de lidstaten steeds afhankelijker van elkaar. Nederland heeft bijvoorbeeld weinig eigen capaciteit meer om troepen naar ver gelegen landen te vliegen. In plaats van nationale transportvliegtuigen maakt Nederland gebruik van een Europese pool die wordt gecoördineerd vanuit het European Air Transport Command in Eindhoven. Zo kan veel geld worden bespaard omdat peperdure vliegtuigen kunnen worden gedeeld.



Het logo van de European Air Transport Command (EATC). Foto: Wikimedia Commons

Battlegroups

De meest vérgaande maatregel is zonder twijfel de zogenoemde ‘battlegroups’: Dit zijn kleine eenheden van ca. 1.500 soldaten die hoog opgeleid zijn en binnen enkele dagen in het buitenland kunnen worden ingezet. Het beschikbaar houden van zulke *battlegroups* is erg duur en dus hebben de EU-lidstaten besloten hun capaciteiten samen te voegen. Het onderliggende idee is erg simpel: als iedereen een bijdrage levert, heeft de EU altijd een of twee *battlegroups* beschikbaar.

Het opzetten van *battlegroups* betekent echter ook dat over hun inzet alleen gezamenlijk in Brussel kan worden besloten. Natuurlijk blijven de rechten van de nationale parlementen daardoor onaangetast, maar voor nationale parlementen wordt het in feite moeilijker hun regeringen tijdens de onderhandelingen in Brussel te controleren – bijvoorbeeld om het mandaat voor de inzet van nationale troepen te beïnvloeden. De besluitvorming die eigenlijk soevereiniteit beschermt, kan dus niet voorkomen dat ook op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid een democratisch tekort ontstaat.

Het Europese debat over een tekort aan democratie en parlementaire invloed

Sinds de jaren negentig wordt er veel gedebatteerd over een democratisch tekort in de EU. Dit debat gaat naast het democratisch deficit ook over parlementaire bevoegdheden. Voor sommigen bleek de oplossing erg simpel: als nationale parlementen steeds meer beperkt zijn om regeringsbeleid binnen de EU effectief te kunnen controleren, moet het Europees Parlement deze rol innemen. Inderdaad heeft het EP sindsdien in een reeks verdragsaanpassingen steeds meer bevoegdheden gekregen. Op het gebied van de gemeenschappelijke markt is het EP inmiddels net zo machtig als de lidstaten die in de Raad verzameld zijn.

Uiteindelijk zijn er ondanks de toegenomen bevoegdheden van het EP steeds minder burgers die bij de Europese verkiezingen naar de stembus gaan.

Ook op het gebied van buitenlands beleid heeft het Europees Parlement nieuwe bevoegdheden gekregen.^[3] Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vereisen meer overeenkomsten tussen de EU en derde landen of internationale organisaties de toestemming van het EP. Het EP zelf heeft nog verdergaande eisen gesteld; zo heeft het Parlement vetorecht gevraagd over de benoeming van ambassadeurs die de EU in het buitenland vertegenwoordigen. De lidstaten aarzelen echter om het EP een grotere rol in het buitenlands en veiligheidsbeleid te geven. Dit heeft ten eerste te maken met het gebrek aan overeenstemming omtrent wat parlementen überhaupt op dit gebied kunnen doen. Ten tweede heerst er inmiddels ook teleurstelling over de bijdrage van het EP voor een democratische EU. Uiteindelijk zijn er ondanks de toegenomen bevoegdheden van het EP steeds minder burgers die bij de Europese verkiezingen naar de stembus gaan.

Naarmate het Europees Parlement kritischer wordt beschouwd, richt de aandacht zich weer op de nationale parlementen. In het kader van deze heroriëntatie staat het buitenlands en veiligheidsbeleid centraal. Dit is zonder meer te zien in een protocol over nationale parlementen die bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hoort. In artikel 10 van dat protocol is te lezen dat:

“Een conferentie van de organen van de parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie leveren. Deze conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. Zij kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waaronder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, te bespreken. De bijdragen van de conferentie binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet.”

Interparlementaire samenwerking in het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)

Het idee dat nationale parlementen op het gebied van internationale veiligheid samenwerken, is niet nieuw. De NAVO heeft sinds 1955 een Parlementaire Assemblée die twee keer per jaar bijeenkomt. Eveneens in 1955 werd de Parlementaire Assemblée van de West-Europese Unie (WEU) opgericht, die net zoals de NAVO-PA twee keer per jaar vergaderd. En in die tijd bestond al de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa. In 1990 kwam verder de Parlementaire Assemblée van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) erbij.

Omdat de EU sinds begin jaren '90 steeds meer taken van de WEU overnam – bijvoorbeeld de zogenoemde 'Petersberg tasks' (humanitaire missies, vredesmissies en crisis management) – besloten de WEU-lidstaten in 2010 de WEU op te heffen. Dit betekende ook het einde voor de Parlementaire Assemblée van de WEU. Dat veroorzaakte echter een gat in de architectuur van de Europese veiligheid en hun parlementaire dimensie.

Natuurlijk wordt ook in de Parlementaire Assemblée van de NAVO over Europese veiligheid gedebatteerd, maar niet alle EU-leden zijn ook lid van de NAVO en enkele willen deze debatten liever zonder de Verenigde Staten voeren, om de onafhankelijkheid van Europa te benadrukken. De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa houdt zich vooral bezig met mensenrechten. De OVSE Parlementaire Assemblée is vooral een forum voor gesprek met vertegenwoordigers vanuit Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken. Een interparlementaire conferentie over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bleek dus ook het gat te vullen dat de opgeheven Parlementaire Assemblée van de WEU achterliet.



De Finse OVSE-president Ilkka Kanerva. Foto: OVSE - Mikhail Evstafiev.

De onderhandelingen over de manier van samenwerking tussen nationale parlementen waren echter controversieel.^[4] Belangrijkste twistpunt was de rol van het Europees Parlement. Centraal in dit geruzie stond de grootte van de delegaties. Het EP zelf vond “dat zijn eigen vertegenwoordiging in elke vorm van interparlementaire samenwerking in overeenstemming moet zijn met de draagwijdte en het belang van zijn rol van toezichthouder op het GBVB en het GVDB”.^[5] Dat impliceerde dat de delegatie van het EP duidelijk groter moet zijn dan die van de nationale parlementen. Men dacht aan 54 leden voor het EP en 4 voor een nationale parlement.

Terwijl de parlementen in België en Italië deze positie steunden, vond de grote meerderheid van de nationale parlementen dit voorstel onacceptabel. Het uiteindelijk gevonden compromis geeft 16 zetels aan het Europees Parlement en 6 zetels aan ieder nationaal parlement.^[6] De bijzondere rol van het EP wordt dus wel erkend, maar zijn gewicht is – vergeleken met zijn oorspronkelijke ambities – duidelijk verminderd.

De nieuwe interparlementaire conferentie voor het GBVB aan het werk

In september 2012 begon de interparlementaire conferentie voor het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid haar werk met een tweedaagse bijeenkomst in Pafos op Cyprus. Een hoogtepunt was zonder twijfel de speech van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Catherine Ashton, gevolgd door een debat met de parlementariërs. Andere sprekers waren de Cypriotische ministers voor buitenlandse zaken en voor defensie en de Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor het zuidelijke Middellandse-Zeegebied.

De speech van en het debat met de Hoge Vertegenwoordiger zijn sindsdien een vast onderdeel van de interparlementaire conferentie, die één keer per semester in het land van de voorzitter van de EU plaatsvindt. Het aantal overige sprekers is sindsdien gegroeid. Daarnaast begonnen

de parlementariërs in werkgroepen te vergaderen. Aan het einde van iedere bijeenkomst worden conclusies aangenomen. Deze zijn echter niet bindend. Verder eisen de conclusies de toestemming van iedere delegatie zodat ze de grootste gemene deler weerspiegelen.

Heeft de nieuwe interparlementaire conferentie het gat kunnen vullen dat door het opheffen van de Parlementaire Assemblée van de WEU ontstond? Om te beginnen valt op dat de nieuwe instelling geen *assemblée*, maar een *conferentie* is. Dat betekent vooral dat de leden geen politieke groepen vormen, maar als nationale delegaties hun land vertegenwoordigen. De bedoeling is dus niet om – zoals in het EP, maar ook in de opgeheven WEU-PA – een gemeenschappelijk standpunt onder Christen Democraten, Sociaal Democraten, Groenen of Liberalen te vinden, maar om nationale standpunten uit te wisselen. Verder ontvangt de conferentie minder steun van een secretariaat.



Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton in gesprek met Abdelfatah Khalil al-Sisi, opperbevelhebber van de Egyptische strijdkrachten. Foto: Flickr.com – European External Action Service (EEAS)

In tegenstelling tot de Parlementaire Assemblées van de WEU en de NAVO heeft de nieuwe conferentie geen vaste commissies. Dat betekent dat er minder ruimte is voorzien voor discussie. De commissies van de WEU en de NAVO kwamen ook tussen de twee plenaire vergaderingen bijeen. Verder zijn de commissies verantwoordelijk voor rapporten die door individuele leden worden ontworpen. Net zoals in nationale parlementen of in het Europees Parlement zorgt zo'n rapporteur-systeem voor expertise en specialisatie onder de leden.

Balans en uitkijk

De rol van nationale parlementen in het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid blijft omstreken. De nationale parlementen zelf zijn het niet eens over de rol die parlementen überhaupt op dit terrein moeten spelen. Noch zijn ze het eens over de verhouding van parlementen op nationaal en op Europees niveau. Sommigen beschouwen het Europees Parlement als een bondgenoot, anderen als een concurrent. Ondanks deze verschillende

opvattingen toont de nieuwe interparlementaire conferentie aan dat er een behoefte tot samenwerking bestaat. De conferenties bieden de parlementariërs de kans met hun collega's in andere landen en met hooggeplaatste politici over actuele thema's in debat te gaan.

Vaak worden deze of soortgelijke conferenties bekritiseerd omdat ze geen besluitvormingsmacht hebben. Volgens Anne-Marie Slaughter moeten we interparlementaire conferenties of assemblees echter niet als corporatieve actor beschouwen, maar als netwerk.^[7] Hun rol is dus niet het nemen van besluiten of het uitoefenen van controle over een internationale organisatie. Het is, daarentegen, hun rol om parlementariërs – in nationale parlementen, maar ook in het Europees Parlement – hun werk beter laten doen, omdat ze beter zijn geïnformeerd en voorzien zijn van en beter begrip hebben voor de internationale dimensie van beleid.

Noten

[1] Lawrence Freedman, 'The age of liberal wars', in: David Armstrong, Theo Farrell & Bice Maiguashca (red), *Force and Legitimacy in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 93–107.

[2] Dirk Peters, Wolfgang Wagner, 'Between military efficiency and democratic legitimacy. Mapping parliamentary war powers in contemporary democracies, 1989-2004', *Parliamentary Affairs*, jrg. 64 (2011), nr. 1, pp. 175-192.

[3] Steven van Hecke, Wouter Wolfs, 'The European Parliament and European foreign policy', in: Knud Erik Jorgensen, Asne Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen & Ben Tonra (red), *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, Londen: Sage, 2015.

[4] Anna Herranz-Surrallés, 'The EU's multilevel parliamentary (battle)field. Explaining inter-parliamentary cooperation and conflict in the area of foreign and security policy', *West European Politics*, jrg. 37 (2014), nr. 5, pp. 957–975.

[5] Benadering van het Europees Parlement met betrekking tot de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van Protocol 1 bij het Verdrag van Lissabon over samenwerking tussen de parlementen op het gebied van het GBVB/GVDB (P7_TA(2011)0337).

[6] Jan Wouters, Kolja Raube, 'Seeking CSDP accountability through interparliamentary scrutiny', *International Spectator*, jrg. 47 (2012), nr. 4, pp. 149-163.

[7] Anne Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

Auteur



Wolfgang Wagner

Hoogleraar Internationale Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam



(<http://home.fsw.vu.nl/wm.wagner/>)