

Parlementaire invloed in tijden van oorlog en internationale crises

De rol van de Tweede Kamer bij de inzet van het leger in internationaal-vergelijkend perspectief¹

Wolfgang Wagner

Welke rol kan en moet het parlement innemen in tijden van internationale crises of zelfs oorlog? Zonder twijfel zit er een grote spanning tussen democratie en oorlog. Waar democratie transparantie als norm stelt, vraagt oorlogvoering vaak het tegendeel: militaire strategieën zijn minder effectief als ze vooraf bekend zijn bij tegenstanders. En waar democratie het best werkt als er tijd wordt genomen voor processen van discussie en onderhandeling, vraagt oorlogvoering weer het tegendeel: beslissingen moeten vaak heel snel en daadkrachtig worden genomen. Daarom zijn er ook heldere commandostructuren en hiërarchieën in de strijdkrachten. Deze staan haaks op het idee van de gelijkheid van alle burgers en hun opvattingen.

De politieke filosofie van democratie en oorlog

Sinds de opkomst van de moderne democratie wordt de relatie tussen democratie en oorlog bediscussieerd in de politieke praktijk en de politieke filosofie. Uitgangspunt is daarbij dat democratieën zich moeten kunnen verdedigen in een internationaal systeem waarin ook autocratieën bestaan. Volgens de Engelse filosoof John Locke (1632-1704) moest de macht om te beslissen over oorlog en vrede worden overgelaten aan het inzicht van hen aan wie deze macht is toevertrouwd, om die naar hun beste kunnen te behartigen in het voordeel van het gemenebest.² Lockes positie wordt bevestigd door een van de Amerikaanse founding fathers, Alexander Hamilton (1755-1804), volgens wie buitenlands beleid moest worden overgelaten aan de uitvoerende macht, omdat het Congres hier simpelweg ongeschikt voor was:

The fluctuating and, taking its future increase into the account, the multitudinous composition of that body, forbid us to expect in it those qualities which are essential to the proper execution of such a trust. Accurate and comprehensive knowledge of foreign politics; a steady and systematic adherence to the same views; a nice and uniform sensibility to national character; decision, SECRECY, and dispatch, are incompatible with the genius of a body so variable and so numerous.³

De opkomende verlichtingsfilosofie zette echter vraagtekens bij de argumenten van Locke en Hamilton. Volgens Kant, Montesquieu en Paine moet democratie haar positieve invloed juist op de internationale politiek kunnen uitoefenen. Montesquieu stelde: ‘De geest van de monarchie is gericht op oorlog en uitbreiding, die van de republiek op vrede en matiging.’⁴ Thomas Paine verwijst naar Nederland als voorbeeld van zijn idee dat de ‘republics of Europe are all (and we may say always) in peace. Holland and Switzerland are without wars, foreign or domestic.’⁵

Het meest uitgewerkte commentaar op de betekenis van democratie voor vrede kwam echter van hét icoon van de continentale verlichtingsfilosofie, Immanuel Kant (1724-1804). Schrijvend in de Pruisische stad Königsberg, zonder enige ervaring met democratische politiek, stelde Kant in zijn essay ‘Zum ewigen Frieden’ dat de democratische verantwoordingsplicht als hoeksteen van een vreedzame internationale orde geldt. In de beroemde woorden van Kant:

Aangezien het in deze constitutie niet anders mogelijk is dan dat de instemming van de staatsburgers vereist is om te besluiten ‘of er al dan niet oorlog moet komen’, ligt er niets meer voor de hand dan dat zij zich ernstig zullen bedenken om een dergelijk verschrikkelijk spel te beginnen, aangezien zij immers alle ellende van de oorlog zelf moeten dragen (zoals daar zijn: zelf vechten; de kosten van de oorlog uit eigen middelen betalen; de verwoesting die erdoor wordt achtergelaten, met kommer en zorg herstellen; tot overmaat van ramp uiteindelijk nog een schuldenlast voor eigen rekening die de vrede zelf bitter maakt en nooit – wegens nabije, steeds nieuwe oorlogen – kan worden afbetaald).⁶

De napoleontische oorlogen en het daaropvolgende tijdperk van restauratie in Europa hebben de kantiaanse hoop op een democratisch verantwoord buitenlands beleid weggenomen. In Hegels rechtsfilosofie is het daarom ‘de macht van de vorst, die derhalve als enige, en onmiddellijk, het recht heeft de strijdkrachten te bevelen [...] de oorlog te verklaren, vrede te sluiten en andere overeenkomsten aan te gaan.’⁷

Tegen het einde van de negentiende eeuw dook de kantiaanse traditie in het denken over democratie en veiligheidsbeleid op verschillende plaatsen weer op. In Duitsland eiste de sociaaldemocratische partij in haar Erfurt-programma van 1891 dat het parlement moest besluiten over oorlog en vrede. Ook de opkomende vredesbeweging werd, vooral in de vs, beïnvloed door de democratievriendelijke traditie. De verkiezing van Woodrow Wilson tot president in 1912 en zijn herverkiezing in 1916 versterkten deze intellectuele traditie, en het wilsonianisme drukte zijn stempel op de vredesregeling na de Eerste Wereldoorlog. Hoewel Wilson het bekendst is door zijn ontwerp van de Volkenbond, onderschreef hij ook het kantiaanse idee van vreedzame democratieën.⁸

Het afglijden van sommige liberale democratieën naar autocratische en agressieve staten en het aanvankelijke falen van de resterende democratieën in de jaren dertig van de twintigste eeuw om hun expansionisme in te dammen, deed de slinger weer

terugzwaaien naar een regeringsvriendelijke positie. De Tweede Wereldoorlog en de eerste decennia van de Koude Oorlog zagen de opkomst van een ‘garrison state’⁹ en van een ‘imperial presidency’.¹⁰ In deze periode stelde de Amerikaanse senator Arthur Vandenberg: ‘politics stops at the water’s edge’. Hij bedoelde dat Republikeinen en Democraten als het ging om buitenlands beleid hun verschillen moesten overbruggen en gezamenlijk dienden op te treden.

De Vietnamoorlog luidde een nieuw tijdperk in, waarin het buitenlands en veiligheidsbeleid tot prominent maatschappelijk twistpunt werd. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig verspreidden de antioorlogsprotesten zich over de westerse democratieën. Een decennium later ontstond een nieuwe golf van protesten die zich met name richtte op milieu- en burgerrechtenkwesies, met als hoogtepunt het verzet tegen kruisraketten en het bredere vraagstuk van nucleaire bewapening in de nasleep van het tweesporenbesluit van de NAVO. Deze keer lag het zwaartepunt van de protesten in Noordwest-Europa, met 400.000 demonstranten in Amsterdam in 1981.

Samenvattend valt op dat de argumenten voor en tegen een democratisering van het veiligheids- en defensiebeleid in de laatste 250 jaar weinig zijn veranderd. In de kern draaide de discussie daarbij altijd om de vraag wie meer verstand heeft van oorlog, vrede en nationale veiligheid: de regering of de vertegenwoordigers van het volk? Als regeringen faalden de vrede te bewaren (of oorlogen voerden die ze niet zonder groot verlies aan eigen mensen konden winnen) kwamen er vaak hervormingen die de rol en de bevoegdheden van het parlement tegenover de regering versterkten. Voorbeelden hiervan zijn Duitsland na het einde van de Tweede Wereldoorlog of de War Powers Act in de vs (1973). In Duitsland hebben de ervaringen met de nazidictatuur, de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust geleid tot een politieke cultuur van militaire terughoudendheid en een versterking van de rol van het parlement in het defensiebeleid, onder andere door een grondwettelijk gegarandeerde defensiecommissie en een parlementaire commissaris voor de strijdkrachten (*Wehrbeauftragter*).¹¹ Het Amerikaanse Congres nam in 1973 de War Powers Act aan, die de president verplicht om binnen zestig dagen goedkeuring van het Congres te krijgen voor militaire operaties. Deze beperking van de presidentiële macht was een reactie van het Congres op de zich aankondigende nederlaag in de Vietnamoorlog. Deze was in 1964 geëscaleerd met de Golf van Tonkin-resolutie, waarbij het publiek en het Congres door president Johnson bewust waren misleid.¹²

Andersom wordt een sterke en besluitvaardige regering eerder en meer geaccepteerd wanneer democratische controle als oorzaak wordt gezien voor het gebrek aan defensievermogen. De vs na de terreuraanslagen van nine-eleven zijn hiervan een voorbeeld. In ieder geval zijn het vooral diegenen die sceptisch zijn over de inzet van militair geweld die de meeste sympathie hebben voor een sterk en zelfverzekerd parlement. Empirisch onderzoek laat zien dat landen met een parlementair instemmingsrecht inderdaad minder vaak betrokken zijn bij militaire missies.¹³

Het Nederlandse parlement en oorlog in vergelijkend perspectief

De slingerbeweging tussen grotendeels onbeperkte beslissingsvrijheid voor de regering en fasen van meer beperking en parlementaire controle is ook kenmerkend voor Nederland. Al in de vroegmoderne tijd werden perioden van vrede gekenmerkt door een grotere decentralisatie van de macht, terwijl tijden van externe dreiging en oorlog werden gekenmerkt door een sterke uitvoerende macht.¹⁴ De Staten-Generaal – in de zestiende en zeventiende eeuw nog geen democratisch parlement maar een college van afgevaardigden van de gewesten – waren het centrum van de macht in vredetijd, maar delegerden de bevoegdheid over defensie en de strijdmacht aan de stadhouder in tijden van oorlog.

In overeenstemming met de restauratieve geest na de napoleontische oorlogen bepaalde de Grondwet van 1814 simpelweg ‘De soevereine vorst verklaart oorlog’, al werd dat wel gevolgd door de bepaling dat hij de beide Kamers der Staten-Generaal daarover onmiddellijk informeert. In de loop van de negentiende eeuw lieten de voorzichtige stappen in de richting van meer democratie de essentie van deze regeling ongemoeid. De Tweede Kamer werd op het gebied van buitenlands beleid in de tweede helft van de negentiende eeuw echter wel steeds machtiger en zelfverzekerder. Dit bleek bijvoorbeeld in 1867/1868, toen de Kamer ontevreden was over de onderhandelingen over de neutraliteit van Luxemburg en minister van Buitenlandse Zaken J.Ph.J.A. van Zuylen van Nyevelt dwong om af te treden.¹⁵

Ondanks de Nederlandse neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog weerspiegelt de Grondwet van 1922 de maatschappelijke afschuw van oorlog en het optimisme dat internationaal recht en democratie kunnen bijdragen aan het overwinnen, of op zijn minst beperken, van oorlog in de toekomst. In die geest werd artikel 57 van de Grondwet als volgt aangepast: ‘De Koning tracht geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen. Hij verklaart geen oorlog dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.’ Dit past ook goed bij het opkomende zelfbeeld van Nederland als locatie voor de Haagse Vredesconferenties (1899 en 1907) en als zetel van het Internationaal Hof van Arbitrage en het Internationaal Gerechtshof.

Na de Eerste Wereldoorlog werd in de Tweede Kamer een vaste commissie Buitenlandse Zaken ingesteld,¹⁶ een teken van de toenemende belangstelling voor internationale politiek en parlementaire betrokkenheid bij het buitenlandbeleid. In de jaren twintig van de twintigste eeuw manifesteerde het Nederlands parlement zich vervolgens zelfverzekerd; het ging conflicten met de uitvoerende macht over buitenlands en veiligheidsbeleid niet uit de weg. Zo verwierp de Tweede Kamer in 1923 de Vlootwet omdat de uitbreiding van de vloot bezuinigingen op andere terreinen vereiste. De Grondwet van 1922 gaf het parlement voor het eerst het recht om internationale verdragen goed of af te keuren. In 1927 verwierp de Eerste Kamer het verdrag met België, dat volgens een meerderheid te veel concessies deed aan Nederlandse economische belangen.¹⁷



Minister van Buitenlandse Zaken Chris van der Klaauw (VVD) in gesprek met staatssecretaris van Defensie Cees van Lent (CDA) en Tweede Kamerlid Bram Stemerdink (PvdA) tijdens het debat over de uitzending van Nederlandse militairen naar Libanon, 6 februari 1979
[NA / ANEFO / ROB C. CROES]

Tijdens de Koude Oorlog ontwikkelde het Nederlandse parlement zich tot een belangrijke politieke actor. In een enquête in 1976 vond 72 procent van de onder-vraagde topambtenaren dat het parlement ook op het terrein van buitenlands beleid invloedrijk was, terwijl dit onder de Kamerleden zelf slechts 49 procent was.¹⁸ De conclusie van politicoloog Philip Everts op basis van elf casestudies is genuanceerder: volgens hem had het parlement weinig invloed wanneer beslissingen onder hoge tijdsdruk moeten worden genomen.¹⁹ Het invloedrijkst was het parlement als het kon optrekken met maatschappelijke organisaties. Zo was de bewegingsruimte van de regering tijdens de massaprotesten tegen de plaatsing van kruisraketten begin jaren tachtig beperkt omdat het parlement heel alert was en erin slaagde om de regering geen nieuwe raketten te laten plaatsen zonder voorafgaande toestemming door het parlement.²⁰

Afgezien van een kleine aanpassing in de tekst, is de grondwettelijke regeling van 1922 over het verklaren van oorlog na toestemming van het parlement nog steeds geldig. De praktijk van het verklaren van oorlog verdween echter in de loop van de twintigste eeuw.²¹ In het volkenrecht werd 'oorlog' grotendeels vervangen door 'gewapende conflicten'.²² Kenmerkend was het gebruik van de term 'politieele acties' in plaats van 'oorlog' bij de uitzending van 120.000 Nederlandse militairen (er zouden er 4500 sneuvelen) naar het voormalige Nederlands-Indië (1946-1949). Met dit eufemisme werd niet alleen de pvdA geapaiseerd, die geen voorstander was van een groot militair optreden in Indonesië,²³ ook de vereiste voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal was zo makkelijker te omzeilen. In ieder geval was de Kamer destijds geen bastion van antikolonialisme. Toen minister van Buitenlandse Zaken D.U. Stikker zich begin 1951 tegenover Indonesië bereid toonde om concessies te doen over Nieuw-Guinea, nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het regeringsbeleid werd betreurd. Het kabinet-Drees II trad daarop af.

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de inzet van de westerse strijdkrachten verschoven van oorlogen naar zogenoemde vredesmissies. Vredeshandhaving in Bosnië, *state-building* in Afghanistan en contraterrorisme in Mali zijn nieuwe manieren van het inzetten van het leger waarin de Grondwet niet voorziet. Tegelijkertijd lijken de interventies in Irak (2003) en Libië (2011) en de strijd tegen Islamitische Staat (2014/2015) op klassieke oorlogen. Samen met onder meer de vs, Canada en Groot-Brittannië behoorde Nederland tot de groep staten die aan dergelijke missies bijdroegen. Het heeft veel te maken met de sterke Nederlandse wens om te worden gezien als een betrouwbare bondgenoot.²⁴ In de recentste geschiedenis leed het Nederlandse leger vooral in Afghanistan verliezen: 25 militairen sneuvelen tijdens die missie. In de periode sinds het einde van de Koude Oorlog kwamen daar nog twee militairen bij die in Irak sneuvelen. In tegenstelling tot de wereldoorlogen zijn deze missies echter allemaal 'wars of choice', dat wil zeggen oorlogen die niet worden opgedrongen door een aanval op het eigen grondgebied, maar die meestal worden uitgevochten door coalities die militair geweld als een passend middel zien om democratische waarden, mensenrechten of de internationale rechtsorde te verdedigen.

Juist omdat 'wars of choice' niet worden opgedrongen maar een bewuste keuze zijn om militair geweld in te zetten, vragen ze meer democratische legitimiteit dan 'wars of necessity' (zoals de strijd van Oekraïne tegen Rusland). In veel Europese landen zijn daarom ook de regelingen over de besluitvorming voor de deelname aan vredesmissies aangepast en uitgewerkt.²⁵ In enkele landen, waaronder Denemarken, Duitsland, Ierland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland, is deelname aan militaire missies alleen mogelijk met voorafgaande expliciete toestemming van het parlement. Sinds 2010 stemt de Duitse Bundestag vaak meer dan tien keer per jaar over deelname aan militaire missies, meestal over verlenging en soms over verandering in het mandaat.²⁶ De logica van parlementaire systemen houdt in dat de meerderheid in het parlement niet tegen een regeringsvoorstel stemt. De uitslag van de stemming in het

Britse Lagerhuis over luchtaanvallen in Syrië na Assads inzet van chemische wapens tegen zijn eigen bevolking, in augustus 2013, blijft dan ook een uitzondering.²⁷ De stemming, die de regering-Cameron verloor met 272 stemmen voor en 285 stemmen tegen, leidde ertoe dat de Britse regering vervolgens niet meer bereid was om doelwitten in Syrië te bombarderen, en dat leidde er weer toe dat ook Frankrijk en de VS afzagen van militair geweld.

Zoveel parlementaire invloed op dit terrein is echter een uitzondering. Gebruikelijker is dat de regering het mandaat voor een missie aanpast om draagvlak in het parlement te bewerkstelligen. Parlementen zijn er soms wel succesvol in om voorwaarden te verbinden aan militaire uitzendingen.²⁸ Zo kunnen parlementen afdwingen dat militairen slechts in bepaalde gebieden mogen opereren of dat ze geen handelingen mogen uitvoeren die hoog in het geweldsspectrum zitten. Zo staat dus doorgaans niet het besluit zelf, maar staan de vorm, duur en omstandigheden van een missie ter discussie. Het Nederlandse publiek kon dit schouwspel bijwonen tijdens de politieke discussie over de Nederlandse bijdrage aan de International Stabilization Force (ISAF) in Afghanistan: zowel het besluit in 2008 om de missie in Uruzgan na twee jaar te beëindigen als ook de beslissing in 2010 om een politiemissie in plaats van een gevechtsmissie in te zetten is zonder kennis van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer niet te begrijpen.²⁹ Nadat in 2006 de coalitie van CDA, VVD en D66 geen overeenstemming kon bereiken vanwege bezwaren van D66, besloot het kabinet-Balkenende II om de beslissing aan de Tweede Kamer over te dragen.³⁰

In de meeste democratieën probeert de regering een zo breed mogelijk draagvlak onder de partijen te creëren, zonder dat dit afbreuk doet aan de uitvoerbaarheid van een missie. Te veel beperkende voorwaarden kunnen er immers toe bijdragen dat een militaire inzet niet functioneel is. Hoewel in de afgelopen decennia de tegenstand van politieke partijen, met name op de flanken, is toegenomen, leidt de parlementaire praktijk in de meeste landen ook tegenwoordig tot brede steun voor deelname aan militaire missies.³¹ In stemmingen over het onderwerp zijn er bovendien doorgaans grotere meerderheden dan bij stemmingen over andere onderwerpen.³²

In veel landen blijft de beslissing over de inzet van het leger het exclusieve voorrecht van de regering, bijvoorbeeld in Australië, België, Canada, Frankrijk, Griekenland, India, Israël, Polen en Portugal. In Frankrijk heeft een grondwetswijziging in 2008 ertoe geleid dat de president wel de inzet van strijdkrachten kan afkondigen, maar dat het parlement met een verlenging moet instemmen als de missie langer dan vier maanden duurt.³³ Het parlement blijft bij deze regeling echter zwak, aangezien het opzeggen van een lopende missie bijna niet kan zonder grote politieke schade of operationele problemen.

Soms worden parlementen gevraagd om over een militaire missie te stemmen ondanks dat de toestemming door het parlement niet is vereist. In Groot-Brittannië zijn parlementaire stemmingen zodanig gebruikelijk geworden dat al wordt gesproken van een de-factoverplichting.³⁴ Toen premier Theresa May in 2018 luchtaanvallen op Syrië autoriseerde zonder het Lagerhuis om toestemming te vragen, had dit

echter geen consequentie.³⁵ Dit voorbeeld laat de kwetsbaarheid van procedures zien die niet op wetten maar op conventies zijn gebaseerd.

In de jaren negentig nam in Nederland de roep om een grotere rol voor het parlement bij uitzendingen van de krijgsmacht toe. Deze discussie vond plaats tegen de achtergrond van de traumatische gebeurtenissen in Srebrenica in juli 1995, toen ruim 600 Nederlandse militairen niet ingrepen bij de moord op bijna 8000 moslimmannen en -jongens door Servische troepen. In die periode ontstond de informele norm dat Nederlandse militairen in de toekomst alleen met brede parlementaire steun kunnen deelnemen aan militaire missies.³⁶

Opvallend genoeg werd het onderzoek naar de rol van Nederland bij de genocide van Srebrenica in eerste instantie niet door het parlement zelf, maar door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) verricht. Het NIOD-rapport vormde de aanleiding voor het ontslag van het kabinet-Kok II. Pas na de publicatie van dat rapport besloot de Tweede Kamer een parlementaire enquête te houden.

In 2000 werd een nieuw Artikel 100 aan de Grondwet toegevoegd, waarmee het parlementaire recht op informatie inzake de inzet van de krijgsmacht grondwettelijk werd geborgd. Hoewel volgens de tekst van Artikel 100 de regering beide Kamers der Staten-Generaal moet inlichten, is 'de betrokkenheid van de Eerste Kamer evenwel teruggebracht tot het ontvangen van een kopie van de aan de voorzitter van de Tweede Kamer gerichte Artikel 100-brief waarin het regeringsbesluit is opgenomen', zo stelt de juriste Annamarija Kristic vast. De Eerste Kamer speelt volgens haar 'hooguit een marginale rol bij de besluitvorming over uitzendingen'.³⁷

Ondanks de uitgesproken wens van een deel van de Tweede Kamer voorzag Artikel 100 nog steeds niet in een formeel instemmingsrecht. Of de Tweede Kamer in de praktijk wél een instemmingsrecht heeft, is sindsdien onderwerp van discussie. Militair historicus Christ Klep spreekt van een 'de facto instemmingsrecht: geen regering zou het aandurven militairen op een belangrijke missie te sturen zonder expliciete parlementaire goedkeuring'.³⁸ Ook voormalig Tweede Kamerlid Jan Hoekema beschouwt de praktijk als een 'near formal consent'.³⁹ De Britse praktijk toont echter aan dat informele praktijken kwetsbaar blijven.

Rond de invoering van Artikel 100 en de bijbehorende procedure groeide tevens een praktijk waarin het Nederlandse parlement over deelname aan militaire missies zou stemmen. Door middel van het indienen van een motie kunnen fracties het kabinet oproepen om militaire inzet te overwegen, of verzoeken een reeds voorgestelde militaire inzet te heroverwegen. In de praktijk zijn het partijen – vaak op de flanken van het politieke spectrum – die zich per motie uitspreken tegen een voorgestelde deelname. Voorafgaand aan een stemming wordt parlementair draagvlak ook getoetst in debatten in de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie, waar het voorstel voor een militaire uitzending aan de hand van de eerdergenoemde Artikel 100-brief wordt besproken. Uiteindelijk zijn het echter de plenaire stemmingen die de politieke verhoudingen tussen steun en geen steun zichtbaar maken. Recent onderzoek laat zien dat in Nederland, net als in grote delen van de rest van West-Europa,

de weerstand tegen deelname aan militaire missies met name gevonden kan worden aan de beide uiteinden van het politieke spectrum, en dat het de instemming van het brede midden is die zorgt voor het parlementaire draagvlak.⁴⁰

Conclusie

De positie van het Nederlandse parlement op het gebied van oorlog en vrede weer spiegelt enerzijds de brede tendensen in westerse democratieën en anderzijds de bijzonderheden van de Nederlandse geschiedenis. Zoals in vele westerse democratieën zijn burgers sinds de jaren zestig en zeventig steeds hoger opgeleid en dus beter geïnformeerd over internationale conflicten. Samen met nieuwe vormen van journalistiek en berichtgeving in de media leidt dit tot meer belangstelling van de bevolking voor buitenlandse zaken.⁴¹ Het wegvallen van externe bedreigingen na het einde van de Koude Oorlog en de opkomst van ‘wars of choice’ versterkte die tendens naar een ‘binnenlandisering van het buitenlands beleid’.⁴²

Tegelijkertijd ging de democratisering van buitenlands en defensiebeleid in Nederland nooit zover als bij de verliezers van de Tweede Wereldoorlog of bij de landen die tijdens de Koude Oorlog neutraal bleven. In Duitsland en Japan heeft de ervaring met het militarisme van de jaren dertig en veertig geleid tot een bijzonder sterke parlementaire controle over defensiebeleid. Ook in de neutrale landen Ierland en Zwitserland kan de regering niet zonder toestemming van het parlement aan militaire missies deelnemen (in het voorheen neutrale Zweden geldt dezelfde regeling). De sterkste vormen van parlementaire invloed op defensiebeleid zijn dus te vinden in landen waarvan het beleid in het verleden tot catastrofale resultaten leidde of die geen alliantieverplichtingen kennen.

In Nederland gaven het optreden van Dutchbat in Srebrenica in 1995, de besluitvorming rond de Irak-oorlog in 2003 en het bombardement van Hawija in Irak door de Nederlandse luchtmacht met veel burgerslachtoffers in 2015 aanleiding tot kritische zelfreflecties. Onderzoek vond echter veelal plaats buiten het parlement en slechts deels door de Tweede Kamer zelf. Hoewel het NIOD-rapport over Srebrenica leidde tot het aftreden van het kabinet-Kok II, heeft noch dit rapport noch het onderzoek naar de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak⁴³ de positie van het parlement op het gebied van oorlog en vrede veranderd. Het belangrijkste machtsinstrument van de Tweede Kamer is en blijft de informele norm dat besluitvorming over de inzet van militairen in ‘wars of choice’ een zo breed mogelijke meerderheid in het parlement vereist.

- 31 Kamerstukken II 1992/93, 22 975, nrs. 2 en 3; Kamerstukken II 1990/91, 21 991, nrs. 2 en 3.
- 32 Kamerstukken II 2023/24, 36 353, nr. 7, p. 5.
- 33 Dat betreft de claim van Moskou (en enkele publicisten in het Westen) dat de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken in 1990 beloofd zou hebben aan Sovjetleider Michail Gorbatsjov dat het NAVO-bondgenootschap niet verder dan de DDR naar Oost-Europa zou uitbreiden ('not one inch'). Mary Elise Sarotte onderzocht de bronnen en kwam in haar gezaghebbende werk tot de conclusie dat de VS noch de NAVO ooit zo'n harde toezegging aan Moskou hadden gedaan. Zie: M.E. Sarotte, *Not one inch. America, Russia, and the making of Post-Cold War stalemate* (New Haven 2021).
- 34 Handelingen II 1996/97, 4 maart 1997, p. 4185. Van Traa's citaat van Bolkestein ('helemaal hopeloos') komt wel enigszins overeen met wat Bolkestein schreef in *de Volkskrant*, 'De uitbreiding van de NAVO', 8 februari 1997, waarin hij stelde: 'Kortom, een kosten-batenanalyse van de NAVO-uitbreiding is zwaar negatief'.
- 35 Vgl. Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose, 'Introduction: shaping societies for war: strategic narratives and public opinion' in: idem (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: Winning domestic support for the Afghan War* (Londen 2015) p. 3-14.
- Hamilton, James Madison and John Jay (red.), *The Federalist Papers*, ed. Michael A. Genovese (Basingstoke 2009, oorspr. 1788) p. 225.
- 4 Montesquieu, *Over de geest van de wetten*, red. Jeanne Holierhoek (Amsterdam 2006, oorspr. 1748) p. 132.
- 5 Thomas Paine, 'Common sense' in: idem, *Political writings*, ed. B. Kuklick (Cambridge 1989, oorspr. 1776) p. 26.
- 6 Immanuel Kant, *Naar de eeuwige vrede. Een filosofisch ontwerp*, red. Thomas Mertens en Edwin van Elden (Amsterdam 2004, oorspr. 1795) p. 65.
- 7 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Hoofdpijnen van de rechtsfilosofie* (Amsterdam 2014, oorspr. 1821) p. 314.
- 8 Bruce Russett, *Grasping the democratic peace. Principles for a post-Cold War world* (Princeton, NJ, 1993) p. 3.
- 9 Harold Lasswell, 'The garrison state', *American Journal of Sociology* 46 (1941) p. 455-468.
- 10 Arthur M. Schlesinger, *The imperial presidency* (Boston 1989).
- 11 Sönke Neitzel, *Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik – eine Militärgeschichte* (Berlijn 2020) p. 250 en verder.
- 12 Louis Fisher, *Presidential war power* (3de druk; Lawrence, KS, 2013) hoofdstuk 6.
- 13 Wolfgang Wagner, 'Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh', *The British Journal of Politics and International Relations* 20 (2018) p. 121-134 (<https://doi.org/10.1177/1369148117745859>); Sandra Dieterich, Hartwig Hummel en Stefan Marschall, 'Bringing democracy back in. The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War', *Cooperation and Conflict* 50 (2015) p. 87-106 (<https://doi.org/10.1177/0010836714545687>); Patrick A. Mello, 'Parliamentary peace or partisan politics? Democracies' par-

Parlementaire invloed in tijden van oorlog en internationale crises

- 1 Veel dank aan Ben Crum, Alexander van Kessel, Ronald Kroeze, Patrick Overeem en Richard Sonneveld voor opmerkingen op een eerdere versie van deze bijdrage.
- 2 John Locke, *Over het staatsbestuur* (Amsterdam 1988, oorspr. 1690) p. 151.
- 3 Alexander Hamilton, 'The treaty-making power of the executive' in: Alexander

- participation in the Iraq War', *Journal of International Relations and Development* 15 (2012) p. 420-453 (<https://doi.org/10.1057/jird.2012.11>).
- 14 Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (6de druk; Houten 2016) p. 16.
 - 15 Ibidem, p. 47.
 - 16 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Leiden 1979) p. 77.
 - 17 Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 87.
 - 18 Philip P. Everts, *Controversies at home. Domestic factors in the foreign policy of the Netherlands* (Leiden 1985) p. 98.
 - 19 Ibidem, p. 339.
 - 20 Ibidem, p. 139.
 - 21 Tanisha M. Fazal, 'Why states no longer declare war', *Security Studies* 21 (2012) p. 557-593 (<https://doi.org/10.1080/09636412.2012.734227>).
 - 22 Stephen C. Neff, *War and the law of nations. A general history* (Cambridge 2005) hoofdstuk 9.
 - 23 Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 138.
 - 24 Niels van Willigen, 'Dutch foreign policy: Staying the course amid a changing world' in: Jeroen K. Joly en Tim Haezebrouck (red.), *Foreign policy change in Europe since 1991* (Londen etc. 2021) p. 205-231.
 - 25 Dirk Peters en Wolfgang Wagner, 'Between military efficiency and democratic legitimacy: Mapping parliamentary war powers in contemporary democracies, 1989-2004', *Parliamentary Affairs* 64 (2011) p. 175-192 (<https://doi.org/10.1093/pa/gsq041>).
 - 26 Wolfgang Wagner, 'The Bundestag as champion of parliamentary control of military missions', *S+F. Sicherheit und Frieden* 35 (2017) p. 60-65 (<https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-2-60>).
 - 27 Juliet Kaarbo en Daniel Kenealy, 'No, prime minister: explaining the House of Commons' vote on intervention in Syria', *European Security* 25 (2016) p. 28-48 (<https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1067615>).
 - 28 Stephen M. Saideman en David P. Auerswald, 'Comparing caveats: understanding the sources of national restrictions upon NATO's mission in Afghanistan', *International Studies Quarterly* 56 (2012) p. 67-84 (<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00700.x>).
 - 29 Justin Massie, 'Why democratic allies defect prematurely: Canadian and Dutch unilateral pullouts from the war in Afghanistan', *Democracy and security* 12 (2016) p. 85-113.
 - 30 Juliet Kaarbo, *Coalition politics and cabinet decision making. A comparative analysis of foreign policy choices* (Ann Arbor, MI, 2012) p. 109.
 - 31 Falk Ostermann en Wolfgang Wagner, 'Introducing the parliamentary deployment votes database', *Journal of Peace Research* 61 (2023) p. 309 (<https://doi.org/10.1177/00223433221116655>).
 - 32 Wolfgang Wagner, Anna Herranz-Surrallés, Juliet Kaarbo en Falk Ostermann, 'Party politics at the water's edge: contestation of military operations in Europe', *European Political Science Review* 10 (2018) p. 537-563 (<https://doi.org/10.1017/S1755773918000097>).
 - 33 Falk Ostermann, 'France's reluctant parliamentarisation of military deployments: the 2008 constitutional reform in practice', *West European Politics* 40 (2017) p. 101-118 (<https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1244751>).
 - 34 James Strong, 'Why parliament now decides on war: Tracing the growth of the parliamentary prerogative through Syria, Libya and Iraq', *The British Journal of Politics and International Relations* 17 (2015) p. 604-622 (<https://doi.org/10.1111/1467-856X.12055>).
 - 35 James Strong, 'Did Theresa May kill the War Powers Convention? Comparing parliamentary debates on UK intervention in Syria in 2013 and 2018', *Parliamentary Affairs* 75 (2022) p. 400-419 (<https://doi.org/10.1093/pa/gsab001>).
 - 36 Bertjan Verbeek, 'Dutch foreign policy between domestic and international

- pressures' in: Sarah de Lange e.a. (red.), *The Oxford handbook of Dutch politics* (Oxford 2024) p. 775.
- 37 Anamarija Kristic, *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties* (Deventer 2012) p. 74.
 - 38 Christ Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam 2011) p. 80.
 - 39 Jan Hoekema, 'Srebrenica, Dutchbat and the role of the Netherlands' parliament', *The 'double democratic deficit'. Parliamentary accountability and the use of force under international auspices* (Londen 2017) p. 73.
 - 40 Richard Sonneveld, 'The politics of military deployments: contestation of foreign and security policy in the Netherlands', *International Politics* (2024) online.
 - 41 John H. Aldrich, Christopher Gelpi, Peter Feaver, Jason Reifler en Kristin Thompson Sharp, 'Foreign policy and the electoral connection', *Annual Review of Political Science* 9 (2006) p. 477-502 (<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.111605.105008>).
 - 42 Bertjan Verbeek en Anna van der Vleuten, 'The domesticization of the foreign policy of the Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and internationalization', *Acta Politica* 43 (2008) p. 357-377 (<https://doi.org/10.1057/ap.2008.12>).
 - 43 *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (Amsterdam 2010).
 - 3 Ibidem. Dat de Amerikaanse regering geen zorgvuldige afweging maakte, blijkt uit veel studies, waaronder: George Herring, *America's longest war. The United States in Vietnam, 1950-1975* (New York 2002).
 - 4 Handelingen II 1964/65, 18 mei 1965, p. 1418; Nationaal Archief (NA), Notulen ministerraad 7 en 21 mei 1965.
 - 5 Rimko van der Maar, *Welterusten mijnheer de president. Nederland en de Vietnamoorlog* (Amsterdam 2007) p. 32-33.
 - 6 Ibidem, p. 37.
 - 7 Zie bijv. Handelingen II 1964/65, 18 mei 1965, p. 1425-1426.
 - 8 Ibidem, p. 1414-1417.
 - 9 Tegenwoordig weten we dat Noord-Vietnam een bepalende rol speelde in de Vietcong. Pierre Asselin, *Vietnam's American war. A history* (Cambridge 2018) p. 101-117.
 - 10 Voor een beknopt beeld van Zuid-Vietnam na 1965: Marc Philip Bradley, *Vietnam at war* (Oxford 2009) p. 115-127.
 - 11 Rimko van der Maar, *In de ban van Vietnam. De Vietnamese onafhankelijkheidsstrijd en het Westen* (Amsterdam 2025).
 - 12 Zie: Nu-Anh Tran, *Disunion. Anticomunist nationalism and the making of the Republic of Vietnam* (Honolulu 2022). Voor Nederland en Zuid-Vietnam: John Kleinen e.a. (red.), *Leeuw en draak. Vier eeuwen Nederland en Vietnam* (Amsterdam 2007).
 - 13 Handelingen II 1964/65, 14 juli 1965, p. 1865. Nguyen Cao Ky nuanceerde later zijn woorden en verklaarde dat hij er bewondering voor had hoe snel de nazi-leider Duitsland had opgebouwd, maar het leed was al geschied.
 - 14 Van der Maar, *Welterusten*, p. 38.
 - 15 Frits Rovers, *Voor recht en vrijheid. De Partij van de Arbeid en de Koude Oorlog, 1946-1958* (Amsterdam 1994) p. 190-201.
 - 16 Van der Maar, *Welterusten*, p. 60-62.
 - 17 'De pvda en Vietnam', *Het Parool*, 16 juni 1966.
 - 18 Geciteerd in: Rimko van der Maar, 'Het geweten van het Westen: Gerefor-

'Moeilijker dan ooit tevoren'

- 1 Lien-Hang Nguyen, *Hanoi's war. An international history of the war for peace in Vietnam* (North Carolina 2012).
- 2 Handelingen II 1964/65, 18 mei 1965, p. 1418.