

## PARLEMENT EN BUITENLANDSE POLITIEK OVER CONSTITUTIONELE RELATIES EN DE BUITENWERELD: EEN DRIELUIK

Leonard F.M. Besselink<sup>1</sup>

Een staatsrechtelijk vertoog over parlement en buitenlandse politiek betreft in essentie de constitutionele relaties tot de 'buitenwereld', de wereld om Nederland heen. Te dien aanzien moeten drie aspecten worden onderscheiden:

- de invloed van deze buitenwereld op de constitutie,
- de invloed van de constitutie op het voeren van beleid in de relaties met de buitenwereld,
- en de ontwikkelingen in de constitutie van de 'buitenwereld' en hun gevolgen voor de constitutionele instellingen.

Over elk van deze aspecten maken we in dit opstel enkele opmerkingen, die we betrekken op de rol van het parlement in de buitenlandse politiek.

In het eerste deel van het resulterende drieluik gaat over de buitenwereld en de Nederlandse constitutie; het perspectief is als het ware van buiten naar binnen. Hierin ontwikkelen we de hypothese dat de Nederlandse constitutionele ontwikkelingen in hoge mate bepaald zijn geweest door de internationale context, maar dat in de afgelopen decennia het constitutionele debat meer naar binnen is gekeerd, en we ons afzonderen van die internationale context.

In het tweede deel verschuift het perspectief van binnen naar buiten; het gaat over hetgeen de Nederlandse constitutie bepaalt over de relaties tot de buitenwereld. In dit deel bezien we de mate waarin het buitenlands beleid van Nederland bepaald wordt door de nationale constitutionele verhoudingen, en meer in het bijzonder wat daarin de rol van het parlement is. De hypothese die hier ontwikkeld wordt, is dat, ondanks het parlementaire regeerstelsel, het parlement geen dominante rol speelt: de buitenlandse politiek is het prerogatief van de executieve. Dit heeft verregaande consequenties voor het constitutioneel systeem. De vinger wordt gelegd op een constitutionele weeffout die Nederland op dit punt achterstelt bij wat zich aftekent als gemeenschappelijke constitutionele beginselen in de Europese constitutionele stelsels. Bovendien grijpt zich ten gevolge het executieve prerogatief een verplaatsing van wetgevende macht naar de uitvoerende macht plaats, waarbij de uitvoerende macht zich weinig tot niets gelegen laat liggen aan beginselen van democratisch-parlementaire legitimatie en scheiding der machten.

Ten slotte keren we in het derde deel terug naar het perspectief van de invloed van de buitenwereld op de nationale constitutie. Daarbij gaan we in op de vraag of er in de huidige internationale context die gekarakteriseerd wordt door een proces van globalisering – de globale constitutie – nog een betekenisvolle rol voor het nationale parlement kan zijn weggelegd.

### *I. DE BUITENWERELD EN DE CONSTITUTIE, OF : HOE DE CONSTITUTIE BEPAALD IS DOOR DE BUITENWERELD*

Ontwikkelingen in constitutionele stelsels kunnen worden onderscheiden in *transformaties* en andere veranderingen die meer moeten worden beschouwd als *aanpassingen*.

---

<sup>1</sup> De auteur dankt de co-referenten tijdens de Staatsrechtconferentie 2006, de heren doctores J.J.C. Voorhoeve en J. van der Velde voor hun commentaar, alsmede de deelnemers aan de discussie.

De *transformaties* deden zich in Nederland vooral voor in de 'lange negentiende eeuw', dat wil zeggen van het einde van de Republiek tot de Eerste Wereldoorlog. De minder ingrijpende constitutionele *aanpassingen* concentreren zich vooral in de 20<sup>e</sup> eeuw. En sedert enkele decennia kunnen we zeggen dat we ons, met enige zeldzame uitzonderingen, bevinden in een tijdperk waarin constitutionele *trivia* de grondwetspolitiek domineren. De stelling is dat zowel het tijdperk van de constitutionele transformaties als die van de aanpassingen, hoewel niet uitsluitend, toch in hoge mate door de internationale context zijn bepaald. De huidige periode van constitutionele trivia lijkt een symptoom te zijn van een zich naar binnen wenden van de Nederlandse politiek en een zich afsluiten van de buitenwereld. Dit laat zich als volgt illustreren.

#### *Constitutionele transformaties: de lange 19<sup>e</sup> eeuw*

Het verval van de Republiek in de loop van de 18<sup>e</sup> eeuw dat tot haar einde leidde, ging gepaard met het verval van haar rol in internationale betrekkingen. Enigszins gechargeerd kan men stellen dat van een belangrijke speler op het internationale veld, de Nederlanden tot speelbal werden. Dat weerspiegelde zich op het constitutionele vlak. Van een zich geheel zelfstandig ontwikkeld en eigenaardig constitutioneel bestel, werden constitutionele ontwikkelingen meer en meer bepaald door ontwikkelingen in de wereld om ons heen.

Het waren de gebeurtenissen in Frankrijk, aanvankelijk met name de Franse revolutie, die katalysator waren van nationale constitutionele ontwikkelingen die het einde brachten van de Republiek. De Bataafse republiek en haar onmiddellijke opvolgers moesten al snel niet alleen worden begrepen in functie van het historische feit van de Franse revolutie, maar in toenemende mate ook als functie van de Franse hegemoniale buitenlandse politiek jegens de Nederlanden, waarvan de inlijving in Frankrijk de logische conclusie was. Als dan met de terugkeer en inhuldiging van de Prins van Oranje en de oprichting van het vorstendom Nederland, een einde komt aan de instabiliteit van de Frans geïnspireerde en Franse experimenten van 1798 tot 1813, dan is dat in niet geringe mate bepaald door de lotgevallen van Napoleon. Dat we vervolgens in 1815 een koninkrijk werden was resultaat van het Weens Congres, dat ook de unie met België decreeteerde. Het verlies van België werd bepaald door de opstelling van de Europese machten en hun erkenning van de door de Belgen bevochten onafhankelijkheid (1830/1831); een rechtsfeit dat Nederland pas vele jaren na dato constitutioneel wilde erkennen (1839/1840).

De constitutionele transformatie die zich met de liberale constitutie van 1848 voordeed, was al evenzeer resultaat van de liberale revolutie in het ons omringende Europa. Zoals bekend waren het vooral de val van de juli-monarchie in Frankrijk en de gebeurtenissen in Duitsland die Willem II zo zeer bezorgd maakten over de eigen en dynastieke toekomst, dat dit hem van conservatief tot liberaal maakte. Het was allerm minst een parlementair geïnitieerde transformatie. Het forum waarin de koning verantwoording aflegde over de grootste en meest beslissende omslag naar een liberale constitutie was niet het parlement, en ook niet het kabinet of ministerraad (regeringsraad), maar een vergadering van door hem bijeen geroepen ambassadeurs van buitenlandse mogendheden in Den Haag, waarin hij naar verluidt de beroemde uitspraak deed dat hij in een etmaal van zeer conservatief tot zeer liberaal geworden was. Thorbecke mocht als voorzitter van de grondwetscommissie het werk verder afmaken. Bevochten werd de liberale transformatie niet in Nederland, maar in het buitenland.

In wezen werd in de Grondwet van 1848 een nieuw regeerstelsel uitgetekend. Het vergde een aantal parlementaire crises in de eind jaren '50 en in de jaren '60 van de 19<sup>e</sup> eeuw om het nieuwe parlementaire regeerstelsel definitief te vestigen in de vorm waarin we het kennen. Het waren vooral buitenlands politieke gebeurtenissen (de Luxemburgse kwestie en de onmiddellijk met de koloniale kwestie verbonden benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal in Nederlands-Indië) die tot de crises aanleiding gaven.

Een parlementair regeerstelsel was gevestigd, maar een democratie waren we voorlopig niet. De doorbraak naar democratie werd pas mogelijk toen men in Nederland onder druk van de Eerste Wereldoorlog en de revolutionaire woelingen in Europa bereid bleek de decennia heersende constitutionele patstelling tussen kiesrecht en schoolstrijd te

doorbreken. Ook de grondwetsherziening van 1922, die verdere democratisering beoogde en de rol van het parlement wilde versterken (met name op gebied van de buitenlandse betrekkingen), stond nog in het teken van de revolutionaire bewegingen in Europa, die in Rusland succesvol waren gebleken.

#### *Constitutionele aanpassingen: de 20<sup>e</sup> eeuw*

Ook de grondwetswijzigingen van de vroege twintigste eeuw, die eerder aanpassingen waren dan transformaties bewerkten, werden vaak door de internationale context ingegeven. Dat gold tevens voor veel van de aanpassingen van na de Tweede Wereldoorlog. De grondwetswijzigingen van 1948, 1949, 1953, 1956 stonden geheel in het teken van het post-koloniaal internationalisme. Achter de feiten aanhobbend werd de Grondwet aangepast aan het onafhankelijkheidsstreven in de wereld en het verlies van de kolonies. En de versterking van parlementaire zeggenschap ten aanzien van het buitenlands beleid die al in 1922 beoogd was, maar toen deels mislukte (ten aanzien van de parlementaire zeggenschap over verdragsluiting), werd doorgezet op een wijze die aansloot bij de positie die Nederland in de internationale betrekkingen innam.

Van de meest recente grondwetsherzieningen moeten die van 1995 (over de aard van de krijgsmacht) en 2000 (over parlementaire legitimatie van de rol van de krijgsmacht) worden beschouwd als weerslag van de belangrijkste internationale politieke gebeurtenis van na de Tweede Wereldoorlog, de val van de muur en de geheel nieuwe internationale situatie die ontstond door het einde van de Koude Oorlog. Nederland is een van de zeer weinige Westerse landen geweest die deze belangrijkste gebeurtenis van de afgelopen 60 jaar ook constitutioneel verwerkt heeft. De grondwetswijzigingen waren symbolisch in twee opzichten. Ten eerste symboliseren zij in grondwettelijk opzicht de wijzigingen die zich in de buitenwereld voltrokken. Maar, ten tweede, zijn zij niet meer dan symbolisch: de eerste van deze wijzigingen was onnodig, en de tweede was ronduit een mislukking (hierop komen we aanstonds nog terug).

#### *Constitutionele trivia en de 'involutie' van de Nederlandse politiek*

Deze grondwetswijzigingen waren zeldzame momenten waarop de buitenwereld weer leek door te dringen tot de constitutionele instellingen. Dat ze bij nader inzien overbodig en mislukt waren, kan nauwelijks verbazen tussen de kennelijk even belangrijk geachte schrapping van de uitgewerkte additionele bepalingen en de aanpassing van de Grondwet aan het Burgerlijk Wetboek(!), en de talloze andere mineure wijziginkjes die tot stand zijn gekomen of waaraan gewerkt wordt. Wel zijn er sinds de jaren '60 van de vorige eeuw schier eindeloze constitutionele hervormingsdiscussies geweest. Bijna allemaal waren zij gericht op het minder parlementair maken van het regeerstelsel en het versterken van de uitvoerende macht. Die discussies hebben al met al echter weinig zoden aan de dijk gezet. Ze moeten vooral begrepen worden in het licht van het losweken van politieke partijen van hun (vergelijkenderwijs uniek diepe) verworteling in de samenleving als gevolg van de ontzuiling. De afstand tussen burger en politiek is sedertdien ten beste onverminderd gebleven, en de urgentie van de gevolgen van de ontzuiling wordt in verhevigde mate gevoeld door de opkomst van de populistische tendenties die zij heeft mogelijk gemaakt.

Dit alles zijn endogene bronnen van constitutioneel debat, bronnen die min of meer los staan van de internationale context en ontwikkelingen. Men kan zelfs zeggen dat sinds de jaren '60 er in feite een afwending heeft plaatsgevonden van de internationale omgeving. En wellicht is het gerechtvaardigd te denken dat de (gepercipieerde) afwezigheid van een zich vanuit de buitenwereld opdringende noodzaak tot verandering verklaart waarom de constitutionele debatten daarover zo vruchteloos zijn gebleven.

De paradox is dat deze ontwikkeling ons in constitutioneel opzicht meer vergelijkbaar heeft gemaakt met de ons omringende landen dan voorheen het geval was. In andere landen deden constitutionele ontwikkelingen zich eveneens voor in een internationale context, maar de betekenis daarvan werd en wordt daar niet makkelijk erkend en is wellicht ook van mindere betekenis of een zwakkere invloed omdat elders er endogene bronnen van constitutionele ontwikkeling meer beslissend waren. Het staatsrecht van de meeste Europese

landen blinkt – om een veelheid van redenen – niet uit in gevoeligheid voor internationale ontwikkelingen.

En ook anderszins zijn we meer geworden zoals andere Europese landen zijn: niet meer de unieke rol van wat tegenwoordig de *civil society* wordt genoemd, en dus een grotere afstand tussen burger en politiek, en een minder belangrijke rol van godsdienstige en intussen ook ideologische denominatie binnen de politieke orde.

Inhoudelijk zien we in Europese landen een algemene wending in het constitutionele debat, van de 19<sup>e</sup> eeuwse benadrukking van het politieke stelsel naar een 20<sup>e</sup> eeuwse benadrukking van constitutionele rechten als individuele rechten. Van een centraal plaatsen in het constitutionele discours van het regeerstelsel en daarmee de centraliteit van constitutionele rechten als politieke participatierechten, zagen we in de 20<sup>e</sup> eeuw een wending naar individuele grondrechten die met de mens als individu gegeven zijn als kern van het constitutionele recht.

In Nederland is dit niet minder het geval. Deze wending maakt ook dat het belang van en de aandacht voor institutionele vragen eigenlijk minder is geworden dan in de jaren '60 het geval leek te zijn. Het parlement staat niet meer echt in het brandpunt van het publieke debat en van de publieke belangstelling (buiten staatsrechtconferenties), behalve dan in termen van crisis en marginalisering van deze instelling.

## *II DE CONSTITUTIE EN DE BUITENWERELD, OF: HOE HET VOEREN VAN DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN DOOR DE CONSTITUTIE BEPAALD WORDT*

Niet alleen heeft de buitenwereld de constitutionele verhoudingen binnen de staat bepaald, de constitutionele verhoudingen binnen de staat bepalen ook de verhoudingen van de staat tot de buitenwereld. Bezien we deze intern constitutionele verhoudingen vanuit de constitutionele structuren die we kennen.

Voorop moet staan dat de constitutionele verhoudingen van een land als Nederland worden bepaald door een specifieke uitwerking van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Daartoe behoren beginselen van machtsverspreiding en het legaliteitsbeginsel, waaruit voortvloeit dat de regering onderworpen is aan de wet, en dat regelgevende bevoegdheid die ingrijpt in de burgerlijke vrijheidssfeer berust op een formele wet. Een te grote concentratie van regelgevende en uitvoerende bevoegdheid in één hand dient te worden voorkomen. De uitoefening van uitvoerende macht en het maken van gedelegeerde regelgeving dient te staan onder parlementair-democratische controle.

Dit alles is een open deur, en toch blijken deze vanzelfsprekendheden minder vanzelfsprekend te zijn zodra het gaat over het bestuur van de buitenlandse betrekkingen; integendeel, ze zijn geheel *on*vanzelfsprekend, en de praktijk stoort zo weinig aan de genoemde constitutionele beginselen, dat de conclusie haast onvermijdelijk is dat ze niet van toepassing worden geacht.

Structureel gezien, is wat de buitenlandse betrekking betreft het parlement ondergeschikt geraakt aan de regering, zowel in zijn functie van wetgever als in die van politieke controleur. Dit geldt ten aanzien van de controle over de ultieme beslissing over het geweldsmonopolie, evenzeer als ten aanzien van de binding van het Koninkrijk aan verdragen. Daarnaast blijkt de regering met een beroep op aangegane internationale verplichtingen een aanzienlijke zelfstandige wetgevende macht binnen de nationale rechtsorde te hebben verworven, een bevoegdheid die losstaat van de gewone wetgevende macht van het parlement (die tezamen met de regering wordt uitgeoefend, art. 81 Grw) en kan worden uitgeoefend in afwijking van de wet, en daarmee dus de gewone wetgevende macht terzijde schuift en diens wetgevende besluiten ongedaan kan maken. Via een versterkte positie van de regering vis-à-vis het parlement in het *externe* bestuur van de buitenlandse betrekkingen, heeft de regering aldus *intern* een versterkte greep op de inrichting van de rechtsorde verworven ten koste van de positie van het parlement als (mede-)wetgever en politiek controleur.

We lichten een en ander beknopt toe, eerst kijkend naar de ontwikkeling van parlementaire beslissingsmacht ten aanzien van verdragen, en vervolgens naar de parlementaire

beslissingsmacht over de inzet van de krijgsmacht bij internationale gewapende conflicten, om ten slotte een korte opmerking te maken omtrent de wijze waarop door de regering aangegane internationale verplichtingen leiden tot een verschuiving van de wetgevende macht als het aankomt op het maken van nationale regelgeving.

#### *Wetgevende verdragen en de positie van het parlement*

In 1922 heeft men de voor ons onderwerp misschien wel belangrijkste grondwetswijziging ten aanzien van het bestuur van de buitenlandse betrekkingen willen realiseren. Deze betrof twee punten: het vestigen van ten eerste parlementaire beslissingsmacht over de inzet van de krijgsmacht in gewelddadige conflicten, en ten tweede van parlementaire beslissingsmacht over de binding van het koninkrijk aan verdragen die de regering met andere staten sluit.

We bespreken eerst de verdragsluiting, daarna de zeggenschap over de inzet van de krijgsmacht bij internationale conflicten.

#### *Ontbrekende parlementaire zeggenschap over verdragsluiting: een constitutionele weeffout*

Grondwetstechnisch kan men zeggen dat de vestiging van parlementaire beslissingsmacht over verdragsluiting in 1922 mislukte, doordat de regering te elfder ure verstrikt raakte in de definiëring van het soort internationale overeenkomst waarover parlementaire beslissingsmacht werd gevestigd: alleen 'verdragen met vreemde Mogendheden' vergden parlementaire goedkeuring, 'andere overeenkomsten met vreemde Mogendheden' hoefden alleen te worden medegedeeld aan de Staten-Generaal. In 1953 werd dat rechtgezet en werd de parlementaire goedkeuring in beginsel vereist voor elke door het volkenrecht beheerste internationale overeenkomst, een vereiste dat we nog steeds kennen, nu in artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

Tegelijkertijd sloop er in 1953 weer een andere constitutionele weeffout in het stelsel, een fout die nog steeds bestaat en thans besloten ligt in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Het betreft de uitzonderingen op het parlementair goedkeuringsvereiste. Verdragen behoeven geen goedkeuring, in hoofdzaak en iets bekort samengevat, indien het achtereenvolgens verdragen betreft waarvoor dat bij wet is bepaald, verdragen tot uitvoering van reeds goedgekeurde verdragen (tenzij bij de eerder goedkeuring een voorbehoud terzake werd gemaakt), verdragen waarbij buitengewone gevallen van dwingende aard vereisen dat zij onmiddellijk in werking treden, en – naar goed Hollandsche zede – goedkope verdragen met een looptijd van minder dan een jaar.

Het aldus totstandgekomen stelsel is vergelijkenderwijs uniek. Enerzijds strekt het beginsel van parlementaire goedkeuring zich uit over *elk* verdrag, hetgeen in bijna geen enkel land het geval is. Anderzijds is de regeling van de uitzonderingen daarop in vergelijkend perspectief curieus geregeld, en is er geen garantie dat een verdrag dat de rechtspositie van burgers raakt of van wetgevende aard is, parlementair moet worden goedgekeurd – hetgeen nu net de gevallen zijn waarin in andere Europese landen juist *wel* de goedkeuring van het parlement noodzakelijk is (waaronder Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Griekenland, België, Polen, Tsjechië, Slowakije, Finland, Denemarken, Noorwegen, Zweden).<sup>2</sup> Dit is daarom bevreemdend omdat we in de Nederlandse Grondwet toch een onderscheid maken tussen verdragen die burgers binden ('een ieder verbindende' verdragsbepalingen noemt

---

<sup>2</sup> Een ander land waar de Grondwet een algemene regel kent van parlementaire goedkeuring van verdragen is Luxemburg. Artikel 37, eerste en tweede lid, Constitution: 'Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'art. 114, al. 5.' [Dit laatste slaat op verdragen waarbij wetgevende, bestuurlijke of rechtsprekende bevoegdheden worden overgedragen; deze vergen dezelfde procedure als voor een grondwetswijziging.]

De rechtspraak maakt op de noodzaak van parlementaire goedkeuring een uitzondering voor tijdelijke en onbelangrijke verdragen: 'Les accords qui, en raison de leur caractère temporaire et provisoire, ne constituent que des arrangements d'un intérêt secondaire, sont affranchis de l'approbation parlementaire.' Cour 4 juillet 1951, Pasicrisie Luxembourgeoise, vol. 15, p. 149.

artikel 93 van de Grondwet dit) en verdragen die dat niet doen. Sterker, artikel 94 van de Grondwet kent aan zulke regels voorrang toe boven 'in het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften' – en men neemt veelal aan dat hiertoe zelfs de bepalingen van de Grondwet zelf behoren,<sup>3</sup> zodat we de in Europa unieke situatie hebben dat burgers bindende verdragen voorrang kunnen hebben op de Grondwet. Dat er geen enkele garantie is dat zo'n verdrag door het parlement is goedgekeurd, stelt ons in een positie die geheel afwijkt van in Europa algemeen gedeelde constitutionele beginselen.<sup>4</sup>

#### *Het voorbeeld van de PNR Agreement*

Is dit alleen een academische kwestie die van weinig praktisch belang is omdat een regering nooit een verdrag dat burgers rechtstreeks raakt buiten het parlement om van kracht zou laten worden en toepassen? Allerm minst. Een mooi voorbeeld is de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika, welke op 19 oktober jongstleden ondertekend werd.<sup>5</sup> Deze interim-overeenkomst behelst een zeer aanmerkelijke beperking van de privacy, en wel een die naar alle waarschijnlijkheid zo niet zelf in strijd is, dan wel tot handelen noodzaakt dat in strijd komt met het grondrechtelijke regime op gebied van bescherming van persoonsgegevens zowel naar Nederlands, Europees en internationaal recht, namelijk de Wet bescherming persoonsgegevens, de Grondwet, de Richtlijn 95/46/EG Dataprotectie,<sup>6</sup> de OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, het Databeschermingsverdrag van 1981,<sup>7</sup> en *last but not least* artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM. Dit interim verdrag is de opvolger van de door het HvJEG nietig verklaarde eerdere overeenkomst tussen de EU en de VS, dat reeds vermoedelijk in strijd was met relevante grondrechtelijke en verdragsrechtelijke normen.<sup>8</sup> De huidige interim-overeenkomst maakt een nog veel ruimere verspreiding van persoonsgegevens aan Amerikaanse instanties mogelijk dan zijn voorganger. Blijkens de interpretatieve verklaring die de VS heeft uitgegeven wordt de strikte doelbinding (voor zover daar al sprake van was) aan 'bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit' van de eerdere overeenkomst losgelaten. In het bijzonder achten de VS doorgifte mogelijk van de grote hoeveelheid persoonsgegevens aan ook de Amerikaanse agentschappen mogelijk 'ter bestrijding van besmettelijke ziekten *en andere*

---

<sup>3</sup> Omstreden is of deze voorrang op de Grondwet – in het licht van de strekking van artikel 91, derde lid, jo artikel 120 Grondwet – logischerwijs niet beperkt moet zijn tot een ieder verbindende bepalingen van verdragen die in overeenstemming met artikel 91, derde lid, Grw met een meerderheid van twee derden zijn goedgekeurd.

<sup>4</sup> De uitzonderlijke situatie dat in het Verenigd Koninkrijk geen enkele verdrag parlementaire goedkeuring behoeft voordat de Crown het Koninkrijk bindt aan een verdrag, wordt gecompenseerd door het strikte dualisme, waardoor verdragen die wetgevende gevolgen hebben in de nationale rechtsorde pas juridische bindende betekenis kunnen verkrijgen indien ze worden omgezet in nationaal recht bij Act of Parliament.

<sup>5</sup> Tractatenblad 2006, 221.

<sup>6</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, L 281/31.

<sup>7</sup> Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, Strasbourg, 28 January 1981, CETS nr. 108. Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, *Trb.* 1988, 7, op 24 augustus 1993 door NL geratificeerd en i.w.tr. op 1 december 1993.

<sup>8</sup> De oorspronkelijke PNR overeenkomst werd gebaseerd op artikel 95 EG, en werd daarom aanvankelijk als een exclusieve EG bevoegdheid alleen door de EG gesloten. Omdat het HvJEG deze grondslag verwierp, zie HvJ 30 mei 2006, gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04, moest de opvolger (momenteel de interim-overeenkomst) gesloten worden in het kader van de derde pijler, en moet worden aangenomen dat het gaat om een verdrag van de lidstaten verenigd in de EU. Het HvJEG kwam niet toe, althans vond het onnodig toe te komen, aan de beoordeling van de grondrechtelijke toelaatbaarheid van de Overeenkomst.

risico's voor passagiers'. En ten slotte is er in de overeenkomst geen maximale bewaartermijn van de gegevens vastgelegd.<sup>9</sup>

Deze overeenkomst verplicht dus het verstrekken van persoonsgegevens door private rechtspersonen en raakt onmiddellijk aan de rechten van burgers. De Nederlandse regering is echter van mening dat dit verdrag niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft onder artikel 7 sub c van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, omdat het voor minder dan één jaar wordt gesloten (en het Koninkrijk geen belangrijke geldelijke verplichtingen oplegt – dat het wel de burger geld kost omdat luchtvaartmaatschappijen hun terzake te maken kosten verhalen op de burger verhalen door hun prijsstelling, is niet beslissend).<sup>10</sup>

Hoewel de regering zich bereid heeft verklaard tot overleg met de Tweede Kamer – de Eerste Kamer, volgens de Grondwet toch integraal onderdeel van de wetgevende macht, is niet door de regering geïnformeerd over een en ander – wil zij de binding aan het verdrag niet afhankelijk maken van wettelijke goedkeuring. Dit laatste, de binding aan het verdrag toch afhankelijk te maken van parlementaire goedkeuring, is mogelijk omdat de wettelijke uitzonderingen op de goedkeuringseis de regering er niet toe *verplichten* geen parlementaire goedkeuring te vragen. (Een voorbeeld van een verdrag dat wel aan de goedkeuring werd onderworpen, hoewel het onder de – toen nog grondwettelijke – uitzonderingen op de goedkeuringseis viel, was het Kruisrakettenverdrag, dat een uitvoeringsverdrag was ten aanzien waarvan geen voorbehoud van parlementaire goedkeuring was gemaakt.<sup>11</sup>)

De interim-overeenkomst is nog niet in werking getreden maar wordt intussen voorlopig toegepast tot alle 'interne procedures' in de lidstaten zijn doorlopen.<sup>12</sup> Daartoe biedt de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen de mogelijkheid.<sup>13</sup> Deze 'voorlopige toepassing' is volkenrechtelijk toegestaan, maar constitutioneelrechtelijk een omstrede en zeer dubieus fenomeen voor zover een verdrag nog door de volksvertegenwoordiging moet worden goedgekeurd. Het is des te dubieuzer wanneer het gaat om een regeling die afwijkt van de wet, zoals met de interim-overeenkomst het geval is (het noodzaakt tot afwijken van de Wet bescherming persoonsgegevens – daargelaten dat het verdrag daarmee mogelijk mede in strijd met de Grondwet, het Dataprotectie verdrag 1981 en waarschijnlijk een inbreuk vormt op artikel 8 EVRM). Het meest paradoxaal is wel dat de Rijkswet het afwijken van de wet alleen mogelijk maakt ten aanzien van de voorlopige toepassing van verdragen die *niet* door het parlement hoeven te worden goedgekeurd.<sup>14</sup> We hebben hier dus een voorbeeld van een verdrag waarbij de regering via dat verdrag in Nederland rechtsnormen tot stand brengt die burgers binden, die afwijken van nationale wetgeving, die mogelijk van de Grondwet afwijken en waarschijnlijk van andere een ieder verbindende verdragsverplichtingen, en deze nog voordat het verdrag in werking treedt alvast voorlopig aan burgers oplegt, zonder dat het parlement dit kan verhinderen. Een ultieme wetgevende macht voor uitsluitend de regering, die zelfs niet de constitutionele kiesheid betracht vrijwillig

---

<sup>9</sup> Voor de in Nederland niet gepubliceerde interpretatieve verklaring bij brief van de US Department of Homeland Security, te vinden in Pb 2006, C 259/1, en het al te korte antwoord van de Raad en Commissie idem C 259/2. Voor een kritiek op het Amerikaanse stuk en de vermoedelijke strijd die zij impliceert met artikel 8 EVRM zie Mario Mendez, Case Note PNR Treaty, European Constitutional Law Review 2007, nr.1, p. 127-147.

<sup>10</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie, 17 oktober 2006, Kamerstukken TK 2006-2007, 30861, nr 1.

<sup>11</sup> Zie 'Plaatsing van kruisraketten bij verdrag?', in *NJB* 1984, afl. 25, p. 756-757.

<sup>12</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie, 28 oktober 2006, Kamerstukken TK 2006-2007, 39861, nr 2.

<sup>13</sup> Artikel 15, eerste lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen: 'Behoudens in het geval dat het gaat om een verdrag dat bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kan, indien het belang van het Koninkrijk het vordert, de regering bewerkstelligen dat een verdrag voor het Koninkrijk voorlopig wordt toegepast voorafgaande aan de inwerkingtreding van dat verdrag.'

<sup>14</sup> Zie artikel 15, tweede lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen 'Met betrekking tot een verdrag dat voor zijn inwerkingtreding de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft is voorlopige toepassing niet geoorloofd ten aanzien van bepalingen van dat verdrag welke afwijken van de wet of tot zoodoorg afwijken noodzaken.'

de inwerkingtreding van het verdrag van de goedkeuring van het parlement afhankelijk te maken. Vrees voor het feit dat in beide kamers een meerderheid van twee derden benodigd is, nu de Overeenkomst vermoedelijk afwijkt van artikel 10 van de Grondwet?

#### *Besluiten van volkenrechtelijke organisaties*

Ten aanzien van verdragen in Nederland moet worden vastgesteld dat de constitutionele beslissingsmacht van het parlement over verdragen die burgers zelfs met voorrang boven wet en Grondwet kunnen binden, niet gewaarborgd is.

Het ontbreken van parlementaire beslissingsmacht over besluiten van volkenrechtelijke organisaties was beoogd. Destijds is bewust besloten om aan te nemen dat er voor het vaststellen en voor Nederland bindend worden van besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen rol is weggelegd voor het parlement. Dat werd enerzijds als min of meer vanzelfsprekende conclusie aanvaard, vanwege de onwerkbaarheid van een soortgelijke benadering als bij verdragen voor besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Men was zich tegelijkertijd bewust van de nadelen daarvan. Het Nederlandse parlement heeft al bij de goedkeuring van het EGKS- en EEG-Verdrag verontrusting uitgesproken over de grote bevoegdheden tot Europese besluitvorming die werden overgedragen zonder dat de Parlementaire Vergadering (zoals het Europees Parlement toen werd aangeduid) beslissingsmacht verkreeg, terwijl nationale parlementaire beslissingsmacht al even afwezig was.

Ten aanzien van de Europese besluitvorming is in de loop van de tijd een parlementaire praktijk ontstaan die de scherpste kantjes van het van oudsher geconstateerde parlementair-democratisch tekort van Europa af kan slijpen. Zo hebben we de voorafgaande *scrutiny* van besluiten door middel van de fiches-procedure, de agenda-procedure van overleg voorafgaand aan vergaderingen van de Raad van de EU en van de Europese Raad, en van een debat na afloop van een Europese Raad, en sinds kort de subsidiariteitstoets van (een zeer klein deel van de) voorgenomen Europese besluiten.

Dit alles is parlementaire zeggenschap, maar geen parlementaire beslissingsmacht. Die bestaat alleen ten aanzien van, kort gezegd, het Koninkrijk bindende *derde* pijler-besluiten en sommige besluiten onder de zogenoemde ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (titel IV EG) zoals over visa en asielbeleid (behalve spreiding van opvang van ontheemden en vluchtelingen onder lidstaten en bestrijding van illegale immigratie en verblijf).<sup>15</sup> Parlementaire beslissingsmacht heeft bestaan ten aanzien van het besluit tot invoering van de Euro. Dit een en ander werd bij de goedkeuringswetten van de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice zo bepaald.<sup>16</sup>

De instemmingseis werd ingevoerd met als redengeving dat het Europees Parlement en de Commissie geen beslissende rol spelen. De instemmingseis ontbreekt echter ten aanzien van EU-besluiten onder de *tweede* pijler, waar het Europees Parlement evenmin aan te pas komt, de Commissie geen initiatiefmonopolie heeft, en het Hof van Justitie van de EG geen enkele jurisdictie heeft, nochtans het Koninkrijk wel degelijk wordt gebonden. Dit geldt ook ten aanzien van de in aantal afnemende doch immer zeer belangrijke EG-besluiten onder de eerste pijler waar het Europees Parlement geen beslissingsmacht heeft.

#### *Zwakke van bestaande parlementaire zeggenschap over verdragsluiting*

Tot zover iets over de gevallen waarin het parlement geen beslissingsmacht heeft over verdragen en andere bindende internationale besluiten. In de gevallen waarin het parlement bij verdragsluiting *wel* zeggenschap heeft omdat de regering een verdrag ter goedkeuring voorlegt, is deze beperkter dan bij gewone wetgeving. Er is geen zinvol uit te oefenen recht van amendement en de macht der feiten is meer beslissend dan bij puur nationale wetgeving in beginsel het geval is: de regering heeft zich immers al vastgelegd op de ter goedkeuring

---

<sup>15</sup> Zie Besluit van de Raad van 22 december 2004, 2004/927/EG, PB L 396 van 31.12.2004, blz. 45–46, waarbij wordt vastgesteld dat ten aanzien van sommige besluiten wordt overgegaan tot toepassing van artikel 251 EG (meerderheidsbesluitvorming samen met EP op voorstel van Cie).

<sup>16</sup> Laatstelijk Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Nice, van 19 december 2001, Stb. 2001, 677.

voorgelegde tekst jegens de wederpartij(en) bij het verdrag.<sup>17</sup> Zoals een hoogleraar staatsrecht ooit schreef in dit verband: het is voor het parlement 'slikken of stikken'.<sup>18</sup> Dit probleem werd bij de behandeling van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen onderkend, maar de regering verzette zich tegen vastlegging van de voor de hand liggende oplossing: het op de hoogte stellen en houden van het parlement van de verdragen waarover door het Koninkrijk wordt onderhandeld.<sup>19</sup> Pas toen de betreffende minister van Buitenlandse Zaken het Haagse had gewisseld voor het Brusselse, heeft zijn opvolger het voor de hand liggende gedaan, en werd bij nota van wijziging de bepaling opgenomen die we vinden in artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen: periodiek wordt een lijst van ontwerp-verdragen voorgelegd aan de parlementen van het Koninkrijk, waarbij vermeld wordt de strekking van het beoogde verdrag, de wederpartijen (of onder de auspiciën van welke organisatie wordt onderhandeld) en de meest betrokken ministeries. Niet worden de *teksten* bekend gemaakt waarover onderhandeld wordt. De vertrouwelijkheid van de onderhandelingen vergt dit – zo is althans de regeringsopvatting (en in veel gevallen is daar iets voor te zeggen). Uiteraard verzet niets zich tegen bekendmaking van ontwerp-teksten die al op andere wijze in de openbaarheid zijn gekomen, maar behalve bij de meest recente wijzigingen van de verdragen waarop de Europese Unie en Gemeenschap zijn gevestigd heeft men vroegtijdige publicatie van inmiddels niet meer vertrouwelijke of geheime teksten achterwege gelaten.

Biedt dit werkelijk compensatie voor het ontbreken van een mogelijkheid tot amendering of andere beïnvloeding van de inhoud van een verdrag wanneer dat ter goedkeuring wordt voorgelegd? De praktijk wijst uit dat de lijsten wel zeer beknopt zijn. Veel valt er niet uit af te leiden. Evenmin heeft, voor zover schrijver dezès bekend, de vorige Tweede Kamer van de Staten-Generaal in de lijst aanleiding gezien om nadere vragen te stellen over het betreffende 'ontwerp-verdrag'. De daaraan voorafgaande Tweede Kamer heeft voor het laatst in oktober 2001 vragen – dat is meer dan vijf jaar geleden – gesteld over verdragen waarover werd onderhandeld. De Eerste Kamer heeft, voor zover schrijver dezès bekend, nog nooit aanleiding gezien om vragen te stellen over te sluiten verdragen waarmee het later bij goedkeuring kan worden geconfronteerd. Dat wordt wellicht veroorzaakt door het feit dat voor zover uit de kamerstukken valt op te maken, de regering de betreffende lijst niet ook rechtstreeks adresseert aan de Eerste Kamer, hetgeen op gespannen voet staat met de plicht van de regering ex artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen – maar gebondenheid aan de wet is niet het sterkste punt van regeringen als het gaat om het buitenlands beleid.

#### *Participatie in gewapende conflicten: van beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap*

Gaan wij over tot een zeer beknopte bespreking van het meest ultieme middel van internationale politiek dat de regering tot haar beschikking heeft: het inzetten van de krijgsmacht bij gewapende conflicten. Het betreft het oermiddel van het geweldsmonopolie dat jegens de buitenwereld kan worden ingezet. Elders hebben we meer uitvoerig uiteengezet hoe het parlement in de loop van de twintigste eeuw de beslissingsmacht die hem in 1922 door de Grondwet terzake werd toegedacht, heeft ingeruild voor een vermeende zeggenschap – een zeggenschap die, zoals een Nijmeegse hoogleraar aantoonde, constitutioneelrechtelijk niet meer dan een wassen neus is.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Weense Verdragenverdrag, artikel 10: 'The text of a treaty is established as authentic and definitive: (a) by such procedure as may be provided for in the text or agreed upon by the States participating in its drawing up; or (b) failing such procedure, by the signature, signature *ad referendum* or initialling by the representatives of those States of the text of the treaty or of the Final Act of a conference incorporating the text.'

<sup>18</sup> B.P. Vermeulen, 'Slikken of stikken? De invloed van het parlement op het buitenlands beleid', Staatscourant, 120, 29 juni 1993.

<sup>19</sup> Vergelijk de memorie van antwoord TK 21 214, nr. 10 blz. 2, met de nota van wijziging TK 21 214, nr. 14, 1-2.

<sup>20</sup> P. Bovend'Eert, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal', NJB 1998, nr. 35, p. 1594-1600.

Kort samengevat komt het hier op neer.<sup>21</sup> Het was in 1922 de bedoeling om de inzet van de krijgsmacht afhankelijk te maken van de uitdrukkelijke, in de regel voorafgaande, instemming van de Staten-Generaal, die over deze instemming om evidente redenen in verenigde vergadering beraadslaagt en besluit. Dit was de parlementaire instemming met de 'oorlogsverklaring', sedert 1953 het 'in oorlog verklaren' genoemd. Anders dan vaak gedacht en geschreven wordt, werd hiermee bedoeld instemming met '*le fait de décider la guerre*' en niet de instemming met '*le fait de notifier cette décision à l'adversaire*'. De laatste vorm van oorlogsverklaring was een volkenrechtelijk verschijnsel, en onder meer voorwerp van de Derde Haagse Conventie van 1907, waarmee de wederpartij in het conflict op de hoogte werd gesteld van het voornemen militair geweld in te zetten. De grondwetsgeschiedenis maakt volkomen duidelijk dat het om het eerste ging, instemmen met inzet van de krijgsmacht in een potentieel grootschalig militair conflict, niet met het overbrengen van een boodschap aan een wederpartij in zo'n conflict. Onbetwifelbaar werd bedoeld de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht in een internationaal conflict afhankelijk te maken van parlementaire instemming.<sup>22</sup> Deze instemming had blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet van 1922 niet slechts betrekking op interstatelijke oorlogen, maar was uitdrukkelijk bedoeld om ook op militaire operaties in het kader van internationale organisaties, in die tijd de internationale volkenbondsactie op grond van artikel 16 van het Volkenbondscovenant, van toepassing te zijn.<sup>23</sup> In de praktijk heeft het parlement alleen bij de Korea-actie gelegenheid gehad de bepaling toe te passen. De regering was onzeker of zij de procedure van de in oorlogsverklaring diende toe te passen. Zoals dan bijna inherent is aan de positie van een regering stelde zij met veel terughoudendheid van niet, en de kamers lieten het verder in het midden. Beide kamers werden afzonderlijk in plenaire kamerdebatten in de gelegenheid gesteld van hun instemming of afkeuring te laten blijken. Sedertdien is het met de instemming van het parlement met inzet van de krijgsmacht bergafwaarts gegaan. Het Korea-precedent, waarbij het parlement in een grote internationale crisis constitutioneel maar halverwege tegemoet werd gekomen en dit onder de omstandigheden werd geslikt, was uit het institutionele geheugen van het parlement verdwenen en de regering waagde het

---

<sup>21</sup> Meer uitvoerig Marnix VanDamme (red.), 'Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap: parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties', in: Marnix Van Damme (red.), Antwerpen: Maklu 2005, p. 137-173.

<sup>22</sup> Terzijde, de inzet van de reguliere krijgsmacht, de 'nationale militia', buiten Europa vergde tussen 1815 en 1887 wél parlementaire instemming. De historische en organisatorische achtergrond hiervan maakt dit minder relevant voor ons onderwerp, maar het is iets dat toch vaak over het hoofd wordt gezien, met name door de regering die bij de behandeling van het nieuwe artikel 100 Grw nog met droge ogen heeft betoogd dat parlementaire instemming met inzet van de krijgsmacht in strijd is met de constitutionele verhoudingen in het bijzonder de bepaling over het oppergezag van de regering over het parlement – een grondwetswijziging die onmogelijk zou zijn wegens strijd met een bepaling in de te wijzigen Grondwet!

<sup>23</sup> Artikel 16 Volkenbondspact: Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

dus bij de Tweede Golfoorlog die gevoerd werd door een multinationale krijgsmacht om Irak uit Koeweit te verdrijven (een klassieke oorlog die volledig voldoet aan de eeuwenoude voorwaarden van de *bellum iustum*), om het parlement maar helemaal geen instemming te vragen, omdat de 'in-oorlog-verklaring', in de woorden van weer een andere staatsrechtoloog, zou stammen 'uit de tijd van herauten te paard' (1953 dus, en in een andere variant uit 1922).<sup>24</sup> Ook dit werd geslikt.

Omdat kamerleden in de loop der jaren de indruk kregen dat de regering steeds meer politieke speelruimte voor zichzelf schiep om gevraagd of ongevraagd allerlei internationale militaire verplichtingen op zich te nemen, werd in een kamercommissie gevraagd om een bindende norm in te voeren die de regering afhankelijk maakte van toestemming terzake door het parlement. Omdat de regering niet genegen was om aan de wens van de kamercommissies voor defensie en buitenlandse zaken tot een dergelijke opwaardering van de rol van het parlement tegemoet te komen, vroeg het plenum in een motie-Van Middelkoop om de invoering van een formeel vereiste van 'parlementaire instemming' voor uitzending van de krijgsmacht. De Tweede Kamer, met uitzondering van het CD van Janmaat en de VVD van Bolkestein, steunde de motie; de regering was daar niet enthousiast over. Zou de motie zijn uitgevoerd, dan zou dit een herovering zijn geweest van de beslissingsmacht die het parlement in de loop der jaren had prijsgegeven. Door een handige benadering van de zijde van de regering, bestaande uit een strategie van uitstel en tussentijdse ontwikkeling van een imposant ogend, maar juridisch tot niets verpflichtend militair en politiek 'toetsingskader' voor de uitzending van de krijgsmacht, kwam het jaren later tot een gecombineerde herziening van de taakomschrijving van de krijgsmacht, met daarbij minder dan een toevoeging van parlementaire macht in de vorm van een inlichtingenplicht voor de regering omtrent een regeringsbesluit tot inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht. De regering begeleidde de operatie die de indruk wekte de Kamer actief te betrekken bij het nemen van uitzendingsbeslissingen van stonde af aan met het aanzetten van de 'reeds bestaande' gewoonte van consultatie van de Tweede Kamer – een kamer die zelf ook herhaaldelijk aandrang op militaire deelname onder meer aan de missies in Bosnië-Herzegovina, deels met dramatische afloop, waarbij jaren later tijdens een parlementair onderzoek uitvoerig werd onderzocht hoe verstandig dat was geweest. Dit alles verminderde de druk op een daadwerkelijke regeling van een parlementaire beslissingsmacht over inzet van de krijgsmacht. Parlementaire beslissingsmacht bleek inruilbaar voor vermeende zeggenschap, waarmee de motie-Van Middelkoop effectief werd geneutraliseerd.

Interessant is hoe het taalgebruik zich ontwikkelde. In plaats van een goedkeurings- of instemmingsrecht werd telkens gesproken over een 'instemmingsrecht' van het parlement. Weliswaar, zo werd en wordt gezegd, verkreeg het parlement geen formeel maar wel een 'materieel instemmingsrecht'. Dit zou in een parlementair stelsel de wereld op z'n kop moeten zijn: het parlement verwerft *het recht* om met een regeringsbesluit in te stemmen! Even wanen wij ons in de constitutionele wereld van zo'n 160 jaar geleden. Maar als het gaat om belangrijke besluiten die de buitenlandse betrekkingen betreffen, leven we misschien inderdaad vandaag de dag wel in zo'n wereld op z'n kop, en hebben we eigenlijk helemaal geen echt parlementair stelsel.

#### *Internationale rechtsvorming als alibi voor nationaal wetgevingsprerogatief*

Ten slotte een paar korte opmerkingen over hoe het gegeven dat in de internationale betrekkingen de regering de overhand heeft op het parlement, niet alleen bij puur politieke besluitvorming maar ook wanneer het aankomt op internationale rechtsvorming die – op grond van ons monistisch stelsel van doorwerking – leidt tot direct bindende rechtsnormen binnen de rechtsorde, ook van toepassing wordt als door de regering aangegane internationale verplichtingen leiden tot *rationale* rechtsvorming.

Het lijkt evident dat in een rechtsstaat met een parlementair regeerstelsel, de regering gebonden is aan de wet. Bij het voeren van buitenlands beleid zijn er betrekkelijk weinig voorbeelden van wetten die de regering daadwerkelijk pogen te binden. Tot de weinige

---

<sup>24</sup> J.J. Vis, radiouitzending januari 1991, en De Volkskrant, januari 1991.

gevallen waarin de regering gebonden wordt in de buitenlandse betrekkingen behoren de Uitleveringswet (jo artikel 2 Grw) en de Rijkswet Goedkeuring en bekendmaking verdragen. Vaker geeft de wet de regering juist een ongebonden bevoegdheid, of – sterker – absoluteert zij de regering van de gebondenheid aan de wet.

Voorbeelden waar de regering de vrije hand krijgt, zijn er velerlei. Een snelle inventarisatie die we maakten in 2002 wees uit dat de regering of individuele ministers, de vrije hand krijgen om, zelfs in afwijking van de wet, voor Nederland regels vast te stellen op grond van internationale verplichtingen.<sup>25</sup> We kwamen een vijftal vormen van delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de regering of aan een individuele minister of staatssecretaris tegen, in een oplopende graad van discretionaire bevoegdheid. Hoewel deze delegatie soms veel verdergaat dan bij delegatie ten aanzien van dezelfde of soortgelijke onderwerpen wanneer die geheel autonoom worden geregeld, is dit naar huidige opvatting nog niet pathologisch. Dat is wel het geval met een toenemend aantal bepalingen waarbij de regering of individuele ministers de wet tijdelijk of permanent buiten werking kunnen stellen, wijzigen of daarvan afwijken. Het ging om de volgende zeven vormen:

- het buitenwerking stellen van de wet en vaststellen van tijdelijke vervangende regels bij algemene maatregel van bestuur op specifieke punten,<sup>26</sup>
- het buitenwerking stellen van meerdere bepalingen van de wet en vaststellen van tijdelijke vervangende regels bij algemene maatregel van bestuur,<sup>27</sup>
- het buitenwerking stellen van de wet en vaststellen van tijdelijke vervangende regels bij ministeriële regeling,<sup>28</sup>
- het wijzigen van de wet bij algemene maatregel van bestuur,<sup>29</sup>
- het afwijken van de wet bij algemene maatregel van bestuur (permanent) in uitzonderlijke omstandigheden zonder verplichting de wet aan te passen,<sup>30</sup>
- afwijken van specifieke bepalingen van de wet bij algemene maatregel van bestuur zonder verplichting de wet aan te passen,<sup>31</sup>
- een ruime bevoegdheid tot afwijken van de wet bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zonder verplichting de wet aan te passen.<sup>32</sup>

Dit was controversieel, vooral in de Eerste Kamer – als vaker toonde de Tweede Kamer terzake weinig constitutioneel besef – en leidde tot een uitvoerige wisseling van stukken, enkele (Eerste) kamerdebatten, een advies van de Raad van State, en een kabinetsstandpunt waarbij terughoudendheid werd beloofd. Achtereenvolgende kabinetten hebben zich echter aan het zelf geformuleerd standpunt niet gehouden, en ook de Eerste Kamer slaagt er niet in dergelijke Hendrik VIII-clausules tegen te houden, want sindsdien is het aantal wettelijke vrijbrieven voor de regering van de beschreven soort alleen maar toegenomen.<sup>33</sup>

---

<sup>25</sup> L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002. Hoewel op deelreinen de regering impliciet standpunten heeft ingenomen, heeft de regering intussen al meer dan vier en een half jaar lang een reactie verschuldigd aan de Eerste Kamer op deze, als gevolg van een EK motie, verrichte studie.

<sup>26</sup>Bijvoorbeeld Mediawet, art. 53 lid 6, 7 en 8, Stb. 2000, 586, kamerstuk 26 841.

<sup>27</sup>Bijvoorbeeld artikel 109 Vreemdelingenwet 2000; artikel 30a, tweede lid, Vleeskeuringswet.

<sup>28</sup>Bijvoorbeeld art. 46a van de Vleeskeuringswet; Wetsontwerp tot wijziging van de Wet milieubeheer, artikel 3.1; Telecommunicatiewet, artikel 18.2; wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet, artikel 29a.

<sup>29</sup>Zie bijvoorbeeld de Tabakswet, artikel 11c; Machtigingswet 1960, artikel 2; intussen vervangen door Invoeringswet Douanewet, Stb. 1995, 554 (nog niet in werking getreden), artikel XXI; Wet bedreigde uitheemse diere\_ en plantesoorten, artikel 13a; Burgerlijk Wetboek artikel 2:398 lid 4; Burgerlijk Wetboek, artikel 6:190; Wet op het consumentenkrediet, artikel 3 en artikel 45 lid 4; wellicht Flora- en faunawet, artikel 18.

<sup>30</sup>Bijvoorbeeld Vreemdelingenwet, artikel 111.

<sup>31</sup>Bijvoorbeeld Wet milieubeheer, artikel 8.17; Wet op de geneesmiddelenvoorziening, art. 3, lid 7; Jachtwet, artikel 68; Bestrijdingsmiddelenwet 1962, artikel 23.

<sup>32</sup>Bijvoorbeeld Diergeneesmiddelenwet, artikel 49; Gezondheids\_ en welzijnswet voor dieren, artikel 111; Scheepvaartverkeerswet, artikel 23; Vleeskeuringswet, artikel 30a (oud).

<sup>33</sup>We noemen de Destructiewet artikel 23; Wet Milieubeheer artikel 8.17; Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid artikel 96.

Anders dan wel gedacht wordt, betreffen deze vrijbrieven niet alleen verplichtingen op grond van het EG-verdrag maar meestal *elke* door de regering aangegane internationale verplichting. Het is dus niet de bijzondere positie van het EG-recht die aanleiding is tot nieuwe constitutionele verhoudingen, maar de algemene positie die de regering claimt ten aanzien van elke rechtsvorming die enig verband houdt met in de buitenlandse betrekkingen ontstane rechtsvorming. Van een buitenlands beleid prerogatief leidt dit tot een algemeen wetgevingsprerogatief. Veelzeggend is dat een interdepartementale commissie van wetgevingsambtenaren *unverfroren* claimt dat er 'goede redenen zijn om niet vast te houden aan het primaat van de formele wetgever', en in plaats daarvan spreekt van 'het primaat van de regering als regelgever'.<sup>34</sup> Hoezo legaliteitsbeginsel? Hoezo machtscheiding? Hoezo voorkomen van concentratie van verschillende vormen van machtsuitoefening in één hand?

#### *Constitutionele dysplasie met kans op herstel?*

Als men de constitutionele ontwikkeling op het punt van parlementaire invloed op verdragsluiting en militaire bemoeienis met internationale gewapende conflicten beziet, dan gaat het allemaal zeer de kant op van het terugdringen van elke parlementaire beslissingsmacht. Dat het parlement met de invoering van artikel 100 in de Grondwet informeel het recht heeft verkregen om 'in te stemmen' met een reeds genomen regeringsbesluit, is wel het ultieme symptoom van hoe er over de verhouding regering en parlement wordt gedacht. En we zien zelfs dat de regering haar informatieplicht onder artikel 100 Grondwet nog beperkter uitlegt dan de woorden van die bepaling luiden:

- de 'Staten-Generaal' omvat volgens de regering niet de Eerste Kamer,
- zelfverdediging en de uitvoering van verdragen strekt volgens de regering niet tot 'handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde', en
- de regering meent dat het 'terbeschikkingstellen' van de krijgsmacht in het kader van de NATO Response Force en de EU Battle Groups niet gedekt wordt door de woorden 'inzet of terbeschikking stellen' in artikel 100 Grondwet.

Meer structureel, is de terugdringing van de rol van het parlement ten aanzien van de internationale betrekkingen inmiddels een alibi voor de regering geworden om gewone wetgevende macht te arrogeren binnen de nationale rechtsorde ten koste van de formele wetgevende macht van het parlement.

Weliswaar is het regeringsprerogatief ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen in algemene zin gemeenschappelijk aan de westerse constituties, maar juist de *spill over* ten aanzien van interne constitutionele verhoudingen kan men in termen van ziektebeelden een vorm van constitutionele dysplasie beschouwen. Is herstel daarvan mogelijk?

Dat zou vooreerst een versterking vergen van het constitutionele besef in het parlement zelf. Vooral de Tweede Kamer geeft al te vaak blijk van constitutionele blindheid en onvermogen<sup>35</sup> (een beperking van het rechterlijk toetsingsverbod – dat overigens ook in het voorstel-Halsema de hier aan de orde zijnde grondwetsvragen niet toetsbaar wil maken – kan alleen maar een alibi te meer verschaffen om zich niet om constitutionele vragen te bekommeren). Maar dit laat zich moeilijk sturen, te meer daar het institutionele geheugen dat noodzakelijk is voor het verwerven van constitutioneel inzicht in de parlementaire praktijk zich moeilijk kan ontwikkelen bij de extreem hoge omloopsnelheid van kamerleden die politieke partijen nastreven. Een eerste teken van een versterkt constitutioneel besef heeft zich intussen voorgedaan ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht. In het rapport van de Tweede Kamer Werkgroep NRF van juni 2006 blijkt deze werkgroep zijn mandaat aanzienlijk te hebben verbreed vanwege de principiële constitutionele dimensie die problemen rond de inzet van de krijgsmacht hebben.<sup>36</sup> Het rapport pleit voor een grondwetswijziging die doet

---

<sup>34</sup> Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten, Advies ICER, februari 1999, p. 13.

<sup>35</sup> Men vergelijk bijvoorbeeld de kwaliteit van de debatten in de Eerste Kamer over 'versnelde implementatie' met die van het enige debatje in een commissie, kamerstuk TK 26 800 VI, nr 59.

<sup>36</sup> TK 30162, nr. 3.

waar de motie-Van Middelkoop twaalf jaar geleden om vroeg: invoering van voorafgaande toestemming door het parlement.

Ook zouden de kamers van het parlement over het bicamerale taboe heen moeten stappen, en de krachten en (constitutionele) deskundigheden die nu sterk verspreid zijn te bundelen, juist nu meer dan ooit het buitenlands beleid eenduidige parlementaire ondersteuning behoeft. De kleine stap die men heeft gezet met betrekking tot Europese besluitvorming zou men op breder internationaal terrein moeten zetten. Daartoe moeten de leden van de Tweede en Eerste Kamer af van de misperceptie dat de Eerste Kamer niet representatief zou zijn voor de bevolking; informele gesprekken met kamerleden wijzen uit dat ze niet beseffen dat de Eerste Kamer een getrouwe afspiegeling is van de kiezersmening bij provinciale staten verkiezingen; het besef dat Staten-verkiezingen Eerste-Kamer-verkiezingen zijn, bestaat bij de parlamentsleden zomin als bij de gemiddelde burger, getuige berichten in de media rond de recente Staten-verkiezingen, waarbij velen de samenstelling van de Eerste Kamer een oneigenlijke reden vond voor het bepalen van de stem, terwijl dit toch staatsrechtelijk een minstens zo zuivere reden is als die van de samenstelling van de in het bestuur ontegenzeggelijk minder belangrijke Provinciale Staten.

Vervolgens is het wenselijk de constitutionele weeffout van de jaren '50 recht te zetten, zodat verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten altijd onderworpen dienen te worden aan voorafgaande parlementaire goedkeuring. Dit kan op twee manieren. De meer omslachtige is door in artikel 93 voor de woorden 'zijn bekendgemaakt' de woorden 'door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd en' in te voegen. Artikel 93 komt dan te luiden:

'Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd en zijn bekendgemaakt.'

Hetzelfde doel kan men bereiken langs de eenvoudiger weg van wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Artikel 7 van die rijkswet regelt de uitzonderingen op het parlementaire goedkeuringsvereiste. Op die uitzonderingen kan men een uitzondering maken door na de woorden 'Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke' in te voegen: 'een ieder verbindend zijn of'. Dan komt de bepaling te luiden:

'Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke een ieder verbindend zijn of afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is de goedkeuring niet vereist: a. indien... [etc]'.

### *III DE INTERNATIONALE CONTEXT, OF: NATIONALE PARLEMENTEN EN DE CONSTITUTIE VAN DE BUITENWERELD*

Hiervoor hebben we de stelling ontwikkeld dat de nationale constitutie in relatief hoge mate bepaald is door de internationale context. Als dit zo is, dan dient men zich af te vragen welke de rol van nationale parlementen in de huidige internationale context überhaupt nog kan zijn. Is het wel zinvol en juist om de constitutionele ontwikkeling die we zojuist schetsten weer in het gareel te krijgen? Is de verdringing van de rol van het parlement in de context van internationale betrekkingen en dientengevolge ook een interne marginalisering van de rol van het parlement beter niet te kwalificeren als een pathologie, maar als een niet te keren natuurlijke ontwikkeling?

#### *Het einde van het Westfaalse model*

Er zijn sterke argumenten om deze laatste vraag bevestigend te beantwoorden. De rol die het parlement volgens het patroon van de klassieke democratische rechtsstaat zou moeten spelen, is ontwikkeld in een model waarin de staat als een min of meer gesloten entiteit van gezagsuitoefening wordt beschouwd. Dit model is onverbreekelijk verbonden met het zogenoemde Westfaalse model van de internationale betrekkingen: een situatie waarin naast

elkaar gestelde staten de hoofdactoren zijn, die elk binnen hun eigen territorium soeverein zijn en over de eigen burgers ultieme gezagsuitoefening claimen. Het met de Vrede van Westfalen gemunte stelsel van de internationale betrekkingen was in essentie gericht op de handhaving van de soevereiniteit van elke staat. Een inbreuk op de territoriale soevereiniteit is de ultieme vorm van agressie die legitiem met geweld kan worden weerstaan.<sup>37</sup> Het Westfaalse stelsel is in zekere zin randvoorwaarde voor het toekennen van een sleutelrol aan parlementen in de democratische rechtsstaat.

De parameters van het Westfaalse model zijn echter voor een belangrijk deel niet meer geldig in een 'globaliserende' wereld. Technologische ontwikkelingen hebben ze achterhaald. Zij maken een ongekeerde mobiliteit van goederen mogelijk en daarmee van traditionele handelsstromen. Belangrijker is dat dit nog meer het geval is met het dienstenverkeer, hetgeen belangrijke consequenties heeft voor een in toenemende mate van dienstenverkeer afhankelijke economie als de Europese. Tevens heeft de digitale communicatie snel bewegende kapitaalstromen op gang gebracht die niet alleen steeds grotere bedrijven (*venture capital*) maar hele monetaire stelsels en daarmee economieën kunnen maken en breken. Met de mobiliteit van economische factoren gaat het verschijnsel van relatief grote stromen van personen gepaard. Territoriale grenzen zijn steeds relatiever geworden; de wereld wordt steeds minder door territoriale grenzen bepaald.

Dientengevolge zijn traditionele vormen van gezagsuitoefening van territoriaal georganiseerde overheden over een relatief stabiel personensubstraat binnen datzelfde territorium sterk gerelativeerd. Landsgrenzen worden relatief. Ze worden gaandeweg vervangen door grenzen tussen personen, grenzen die afhankelijk worden gemaakt van de vraag of men wel of niet voldoende 'ingeburgerd' is, of men over voldoende middelen beschikt om niet afhankelijk te zijn van de openbare financiën van de staat (!) waar men zich bevindt, en niet zozeer of men de formele status van staatsburger heeft. Belangrijk is niet meer of men een formele status heeft en dientengevolge ergens duurzaam mag blijven wonen en kiesrecht uitoefenen, maar of men aan materiële eisen van burgerschap voldoet, men beschikt over kennis van de taal en de lokale samenleving, en/of over voldoende eigen geld, en dientengevolge ter plaatse mag blijven wonen en het kiesrecht uitoefenen en te zijner tijd ook het formele burgerschap kan verwerven; momenteel gaan veel stemmen op om ook als criterium toe te voegen dat men de juiste mate van staatkundig acceptabele (on)geloofsbeleving heeft, zodat niet de landsgrenzen maar (on)geloofsgrenzen en politieke opvattingen bepalend worden of men tot een bepaalde gemeenschap behoort en daartoe met vol recht kan worden toegelaten.

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw wordt benadrukt dat in een globaliserende wereld netwerkstructuren met functioneel bepaalde foci hiërarchische structuren vervangen. De these dat de wereld plat is maakt grote opgang. Globalisering is het einde van het Westfaalse paradigma, en daarmee brengt een einde aan de betekenis van nationale staten als brandpunt van gepretendeerde exclusieve, althans ultieme, gezagsuitoefening over personen. Dit zou ook het einde betekenen van de zinvolheid van een nationaal parlement, dat immers niets wezenlijks meer onder controle heeft te houden.

#### *De ouderdom van de globaliseringsthese*

Veel van de globaliseringsthese is juist. Maar is de implicatie daarvan dat we het zonder parlement kunnen of zouden moeten doen, zoals Nederlandse bestuurskundigen hebben bepleit?<sup>38</sup>

Ik meen van niet. Veel van de ontwikkelingen zijn niet fundamenteel nieuw. De transnationale economische bewegingen, internationale handel ook in de meest traditionele vormen, hebben zich altijd voor een behoorlijk deel onttrokken aan nationale beheersing. Het

---

<sup>37</sup> Het Kellogg-Briand Pact en later het VN Handvest leken aanvankelijk een post-Westfaalse stelsel in het leven te roepen, maar ook het laatste heeft geweldsgebruik in een dergelijk geval wel aan voorwaarden gebonden, maar daarmee de internationale verhoudingen niet radicaal gewijzigd.

<sup>38</sup> Voor een pleidooi tot afschaffing van het Nederlandse parlement, Roel in 't Veld, 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', NRC Handelsblad 22 maart 2002.

door Balkenende zo geprezen VOC-model was een briljante vondst om dat te voorkomen. Dit heeft er niet aan af kunnen doen dat daarnaast het geweldsmonopolie van staten daadwerkelijk is uitgeoefend op een schaal die eerder toe- dan afgenomen is. Dat men tegenwoordig weer gebruik maakt van particulieren en bedrijven die 'beveiligingstaken' op zich nemen<sup>39</sup> (zoals voorheen onder meer de VOC deed) is een terugkeer van een verschijnsel dat sinds Westfalen eigenlijk alleen gedurende een korte periode weggeweest is. Dat we de laatste restanten van het huurlingenverbod pas in 2000 uit de Grondwet hebben verwijderd (artikel 100 Grondwet oud), was misschien in een vals bewustzijn dat dit verouderd was en dat het verschijnsel van het inhuren van vreemde troepen zich niet meer voor zou doen. In feite is juist de rol van ingehuurde entiteiten die (quasi-) militaire taken verrichten alleen maar toegenomen in de internationale werkelijkheid van vandaag – achteraf zou het verwijderen van mogelijke grondwettelijke obstakels daartegen nog niet eens zo onpraktisch kunnen blijken te zijn geweest (vooral voor wie de VOC-mentaliteit weer in praktijk wil brengen op de wijze van weleer<sup>40</sup>). Maar de werkelijkheid van vandaag betekent niet dat staten minder belangrijk zijn. Meer waarschijnlijk is dat gedurende de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw de rol van de staat, en de soevereiniteitsclaims waarop die werd gebaseerd, overschat zijn, claims die de dagelijkse werkelijkheid minder weerspiegelden dan zij pretendeerden. In veel opzichten is juist de Nederlandse constitutie, in elk geval in de periode vanaf de laatste decennia van de 19<sup>e</sup> eeuw tot de jaren '70 van de twintigste eeuw, als we die vergelijken met de constitutie van ons omringende landen, aanmerkelijk realistischer. Er was, om goede historische redenen, nooit een sterke soevereiniteitsdoctrine, de verworteling van het politieke stelsel in de maatschappij was onder invloed van de verzuiling aanmerkelijk sterker dan in de landen met een grondwettelijke claim van volkssoevereiniteit en een stevige constitutioneel-politieke doctrine omtrent staatssoevereiniteit. Nog steeds vallen handboeken over Nederlands staatsrecht op door de afwezigheid van enige soevereiniteitsleer. De Nederlandse constitutie, is een 'open' constitutie, een constitutie die openstaat (althans stond) voor zowel de samenleving en voor de grote buitenwereld waarvan de economie al van oudsher zo afhankelijk is geweest. Deze constitutie zou juist, zonder de exclusieve claims die men elders legt, een aanpassing aan de trend van globalisering moeten vergemakkelijken.

#### *Parlementen in een globaliserende context*

Dat staten nog steeds effectieve actoren zijn op internationaal gebied, is dus reden om niet te snel te denken in termen van het achterhaald zijn van parlementaire functies. Hiërarchische gezagsstructuren bestaan nog steeds, ook in Europa. De ontegenzeggelijke globalisering van de internationale betrekkingen is juist geen reden om parlementen op te geven. Het netwerkarakter van internationale structuren strekt immers in hoge mate ten gunste van regeringen. Het is dan ook niet geheel toevallig dat het een staatssecretaris voor buitenlandse zaken was die als eerste een pleidooi voerde voor het versterken van het netwerkarakter van internationale samenwerking.<sup>41</sup> Het ondoorzichtige web van bewindslieden, ambtenaren en andere regeringsfunctionarissen dat gesponnen wordt in de internationale betrekkingen, maakt juist een grotere en sterkere rol van het parlement aangewezen. Regeringen en hun functionarissen hebben in een parlementair stelsel als het Nederlandse geen andere legitimatie dan die zij ontleen aan de steun die zij in het nationale parlement genieten. Zonder de legitimerende rol van het parlement hebben regeringsfunctionarissen eenvoudigweg geen titel om tot wat voor beleid, coördinatie of afspraken dan ook te komen, tenzij als persoonlijk voorgestaan belang of de persoonlijke inschatting van de kwaliteit van waartoe besloten wordt. Sedert de 18<sup>e</sup> eeuw wordt een

---

<sup>39</sup> Zie hierover 'De publieke taak en sociale grondrechten: de betrekkelijke waarde van sociale grondrechten.' In: *De publieke taak*. J.W. Sap, B.P. Vermeulen, C.M. Zoethout (red.), Publikaties van de Staatsrechtkring – Staatsrechtconferenties, deel 7. Kluwer: Deventer 2003, 95-111.

<sup>40</sup> Minister-president Balkenende, Handelingen TK, 2006-2007, 6- 294, r.k..

<sup>41</sup> D. Benschop, 'Netwerk Europa goed voor Nederland', *NRC Handelsblad* 12 maart 2000, waarin centraal staat de idee 'De kwaliteit van ideeën is doorslaggevender dan papieren bevoegdheden'.

dergelijk persoonlijk voorgestaan belang van de uitvoerende macht, ongecontroleerd door een daarvan onderscheiden volksvertegenwoordiging, door de grote schrijvers als Montesquieu, Rousseau en Kant despotie genoemd. Deze ligt ook hier op de loer. Zij gaat verscholen achter wonderlijke redeneringen dat internationalisering (en Europeanisering) vraagt om krachtig extern leiderschap ten behoeve van een meer krachtige externe vertegenwoordiging. Daarbij wordt dan vaak een expliciet of impliciet pleidooi gevoerd voor het terugdringen van het parlementair stelsel en het geven van ruime volmachten aan bijvoorbeeld de minister-president, die al dan niet rechtstreeks gekozen zou moeten worden. Dergelijke redeneringen kunnen de legitimiteit van de netwerken waarin bewindslieden en andere regeringsfunctionarissen zich bewegen echter ook ondermijnen. Eenmaal van een volmacht voorzien, kan men zich meer legitiem onttrekken aan parlementaire controle. Mantra's als 'controleren moet alleen op hoofdlijnen', 'de regering regeert, het parlement controleert' hebben zonder uitzondering tot strekking dat het parlement zich niet teveel moet bemoeien met wat regeringen en hun functionarissen zoal uitvoeren. De stelling die tegen dergelijke betrekkelijk holle frases ingebracht moet worden is dat bij gebreke aan alternatieve instituties de parlementaire controle van het buitenlands beleid versterkt dient te worden. Indien overheden alleen aan zichzelf verantwoording verschuldigd zijn, leidt dat tot onverantwoordelijk overheidsgedrag.

#### *De legitimerende en wetgevende functie van het parlement*

Niet alleen de controlerende en legitimerende functie van het parlement is van belang. Ook wat betreft de wetgevende functie moet vastgesteld worden dat regelgeving die door nationale statelijke instanties wordt gemaakt en afgedwongen nog steeds toeneemt. Weliswaar is een deel van de regelgeving niet goed afdwingbaar – maar het zou een misverstand zijn dat globalisering de eerste bron zou zijn die dat veroorzaakt. Het is wel een bron te meer. Maar opnieuw kan dit nog geen reden zijn om maar af te zien van een rol van de volksvertegenwoordiging bij wetgeving. De wetgevende macht die regeringen ontlene aan hun buitenlands politieke prerogatief vergt eerder een sterkere rol voor het parlement dan een zwakkere.

We hebben sinds het begin van de jaren '90 in Nederland een aantal instrumenten tot ontwikkeling zien komen op het vlak van de parlementaire controle van Europese besluitvorming (ten aanzien van landbouwraden en ECOFIN raden bestond toen trouwens al een langere traditie van parlementaire controle). Deze instrumenten zijn niet perfect. De kwaliteit van het gebruik dat van die instrumenten wordt gemaakt, kan waarschijnlijk wel worden verbeterd. Een aantal andere zaken binnen de EU worden door het parlement niet systematisch gescreend, zoals het doen en laten van ambtenaren in de talloze comités, het volgen van de uitspraken van het Hof van Justitie en de consequenties daarvan voor de Nederlandse wetgeving, en zo zijn er meer dingen.

Een meer systematische voorafgaande en posterieure controle op besluiten die in andere gremia dan de EU genomen worden bestaat echter niet, zomin als er een eenduidige rapportage vanuit de regering richting parlement bestaat ten aanzien van wat de regering in andere internationale organisaties doet.

Een taak voor het parlement uitstellen tot het op implementerende nationale wetgeving aankomt, is te laat. Er is bijna altijd een lange termijn proces waarbij van niet-bindende aanbevelingen via *soft law* instrumenten gekomen wordt tot situaties waarin staten zich verbinden tot het nemen van maatregelen door middel van nationale wetgeving. Dat legitimatie moment kan te laat zijn indien het gaat om besluiten die niet automatisch op politieke steun kunnen rekenen; maar ook als er wel brede steun is, mist al het voorafgaande handelen een concrete parlementair democratische legitimatie.

#### *Het functioneren van parlement en parlementsleden*

Er is dus een rol voor het parlement als legitimatie van de uitoefening van beleidsvormende, beslissende en wetgevende regeringsmacht in de context van zich 'globaliserende' internationale betrekkingen. In zulke steeds opener internationale betrekkingen is er ook een eigen rol voor parlementen en parlementsleden weggelegd.

Beginnen we met de parlementsleden zelf. Bezien we het register van buitenlandse reizen van leden de Tweede Kamer, dan zijn er een aantal buitenspecialisten die relatief veel tijd en energie stoppen in de internationale netwerken, maar er zijn ook kamerleden voor buitenlandse zaken die dat niet de vorm geven van daadwerkelijk in buitenlandse fora werk verrichten.<sup>42</sup> We zien dat kamerleden die woordvoerder zijn voor andere onderwerpen en lid zijn van andere commissies dan die voor buitenlandse zaken, Europese zaken en defensie zich soms bijna even vaak begeven voor hun werk. Heel veel kunnen we uit de registers nog niet afleiden, hoewel het een rijke bron van nader onderzoek kan vormen, omdat het Reglement van Orde waarop het is gebaseerd, naar aangenomen wordt, geen afdwingbare verplichting aan kamerleden oplegt om hun reizen op te geven.<sup>43</sup> Voor zover het register een beeld geeft, dan kan worden gezegd dat nog niet alle parlementsleden zich geheel en al ingesteld hebben op de veranderende buitenwereld en de invloed daarvan op hun werk, zodanig dat zij ook in die buitenwereld een taak hebben te verrichten.

Wat betreft de meer institutionele fora kan het volgende gezegd worden.

Een aantal internationale organisaties kent een parlementaire vergadering, zoals de Raad van Europa en de NAVO. Maar de grote organisaties als VN, de Wereldbank, IMF hebben niet een dergelijke instelling. Voor de VN compenseert dat zich voor een klein deel doordat van oudsher parlementariërs in de regeringsdelegatie naar de Algemene Vergadering worden afgevaardigd. Deze moeten echter het regeringsmandaat respecteren en hebben dan niet een eigen rol te spelen.

Pas betrekkelijk recent, en zonder twijfel na de eerste anti-globalistische uiting in de richting van deze organisatie, heeft de Wereldbank een Parliamentary Network on the World Bank opgezet.<sup>44</sup> Het IMF staat onder steeds grotere druk om meer open te staan voor nationale parlementen, niet alleen bij het uitvoeren van de eigen programma's in de landen waar IMF zich op richt, maar ook in het functioneren van de organisatie zelf. Het lift mee met het netwerk van de Wereldbank, maar dat is in het licht van de activiteiten van de anti-globalistische beweging in de ogen van verschillende parlementen niet genoeg.<sup>45</sup>

In het internationale netwerk van parlementen speelt de Inter-Parlementaire Unie al vele decennia een rol. Een verslag van het bijwonen van de vergaderingen verschijnt ook in de kamerstukken, net als van verslagen van andere inter-parlementaire vergaderingen, maar is vaak een erg korte samenvatting waar, voor zover valt na te gaan, de kamer of een kamercommissie nog nooit nader op in is gegaan.<sup>46</sup>

Een algemene conclusie die we uit de huidige stand van zaken kunnen trekken is dat er veel ruimte is om het parlement zelf een actievere rol te laten spelen in een globaliserende context. Vooral in de sfeer van intern parlementaire *follow-up* op internationale activiteiten van parlementsleden, commissies en parlementaire afgevaardigden in formele internationale fora is nog veel te verbeteren.

### Conclusie

Bij wijze van conclusie wordt volstaan met het een samenvatting van het voorgaande in de vorm van de volgende reeksen stellingen.

\* De Nederlandse constitutie (de Grondwet inclusief) is in de lange 19<sup>e</sup> eeuw sterk bepaald door de internationale ontwikkelingen; de internationale context was beslissend voor de constitutionele transformaties die Nederland onderging.

<sup>42</sup> Zie [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare\\_registers/index.jsp](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/openbare_registers/index.jsp).

<sup>43</sup> De basis is gelegen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, artikel 150a.

<sup>44</sup> Hierin heeft een Nederlands kamerlid, thans minister voor Ontwikkelingssamenwerking, via activiteiten in diens transnationale politieke en parlementaire netwerken een belangrijke rol gespeeld.

<sup>45</sup> Zie House of Commons Treasury Committee, Globalisation: the Role of the IMF, Ninth Report of Session 2005-2006 HC 875), passim; Europees Parlement, Verslag over de strategische hervorming van het Internationaal Monetair Fonds, rapporteur Benoît Hamon, A6-0022/2006, 1 februari 2006 en Resolutie 14 maart 2006, para. 18, 22 en 31.

<sup>46</sup> Zie RvOTK, artikel 54b.

\* In de 20<sup>e</sup> eeuw heeft men de Nederlandse Grondwet verschillende malen moeten aanpassen aan de internationale ontwikkelingen (dekolonisatie en de val van de Muur).

\* Vanaf de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw is het constitutionele debat zich voornamelijk naar binnen gaan keren; dit heeft tot op heden vooral geresulteerd in triviale grondwetswijzigingen.

\* Ook in een parlementair stelsel als het Nederlandse, is het buitenlandse beleid een prerogatief van de regering. Dit is deels onvermijdelijk, voor een groot deel ook gevolg van twee factoren gelegen in de kwaliteit van het Nederlandse parlementaire discours:

- een gebrekkig constitutioneel bewustzijn bij parlement(sleden)

- de 'involutie' van de Nederlandse politiek in een tijd waarin de wereld om haar heen internationaliseerde en globaliseerde.

\* De parlementaire bevoegdheden zijn hierdoor constitutioneel geconditioneerd geraakt:

- het probleem van bicameralisme werd en wordt door parlementariërs nog niet vaak herkend, laat staan erkend;

- de constitutionele inbedding van parlementaire bevoegdheid op een wijze die recht doet aan het belang van huidige buitenlands politieke ontwikkelingen, wordt door de regering niet bevorderd en is door parlementariërs te lang niet serieus genomen;

\* De regering heeft haar buitenlands politieke prerogatief om wetten te zetten in een nationaal wetgevingsprerogatief ten koste van de wetgevende macht die het parlement op grond van de Grondwet tezamen met de regering uitoefent. Dit heeft geleid tot een terzijde schuiven van het parlement bij wetgeving die zijn oorsprong vindt in de internationale betrekkingen.

\* In de loop der jaren is - mede door eigen toedoen - het parlement tevens zijn beslissingsmacht ontnomen ten aanzien van de inzet van het meest ultieme instrument van buitenlandse politiek, de inzet van de krijgsmacht. Het parlement bevindt zich terzake in een positie die gelijk is aan die tijdens de pre-parlementaire periode van de Nederlandse constitutionele geschiedenis.

\* De constitutionele weeffout ten aanzien van het binden van het Koninkrijk aan burgers bindende verdragen zonder dat deze aan de goedkeuring van het parlement zijn onderworpen dient te worden rechtgezet door wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

\* Globalisering is ten minste een relativering van het Westfaalse paradigma.

\* De rol van het parlement is bepaald door de premissen die aan het Westfaalse paradigma ten grondslag liggen.

\* De Nederlandse constitutie leent zich in aanleg bij uitstek voor aanpassing aan de huidige wijzigingen in de aard van de internationale betrekkingen.

\* De wijzigingen in de internationale betrekkingen worden onvoldoende weerspiegeld in de praktijk van het nationale parlement.

\* Systematische reflectie op de wijzigingen in de internationale betrekkingen voor de praktijk van het nationale parlement is dringend gewenst.

\* Vooralsnog kan de democratische legitimatie van besluitvormingsprocessen en praktijken in de globaliserende context niet worden overgelaten aan een globalistische of anti-globalistische globale *civil society*.

\* Het parlement dient procedures van parlementaire controle te ontwikkelen voor het gehele handelen van de regering op het gebied van het buitenlands beleid.

\* Het parlement dient de *follow-up* van internationale activiteiten van parlementaire delegaties te verbeteren.