

Vergaderjaar 2007–2008

30 162

Onderzoek NATO Response Force

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-RELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2008

Met genoegen bieden wij u de reactie aan van de regering op het rapport «Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen» van de werkgroep «NATO Response Force», alsmede op het advies «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. In de reactie stelt de regering de Kamer een actualisering en verbreding van het Toetsingskader in het vooruitzicht. Dzz is het voornemen dit voor de zomer aan het parlement toe te zenden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Woord vooraf

Hierbij hebben wij het genoegen u de reactie van de regering aan te bieden op het rapport «Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen» van de werkgroep «NATO Response Force», alsmede op het advies «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Op 19 juni 2006 heeft de werkgroep «NATO Response Force» van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van de Tweede Kamer haar rapport getiteld «Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen», aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, nrs. 2, 3, 4 en 5). De werkgroep is nagegaan of de huidige procedure van parlementaire betrokkenheid bij besluiten tot uitzending van de Nederlandse militaire eenheden adequaat was bij deelname aan de «NATO Response Force» of andere (toekomstige) multinationale verbanden, zoals *EU-Battlegroups* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004–2005, 30 162, nr. 1). Naar aanleiding van de motie Van Aartsen-Bos (2 februari 2006) is de werkgroep in haar rapport bovendien nader ingegaan op de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet.

Na het uitkomen van het rapport van de werkgroep «NATO Response Force» heeft de regering zich op 27 december 2006 gewend tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) met enkele toegespitste vragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 162, nr. 7). De AIV had al eerder een advies over deze materie uitgebracht («Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten», advies nr. 34 uit maart 2004). De vervolgadviesaanvraag van de regering heeft geresulteerd in het advies van de AIV met de titel «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming» van mei 2007. Omdat de AIV in zijn advies al uitvoerig is ingegaan op de grondwettelijke aspecten van het door de werkgroep NATO Response Force voorgestelde parlementair instemmingsrecht is bij de Raad van State hierover geen advies ingewonnen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 162, nr. 8).

Bijgaande reactie van de regering gaat in op die aspecten over snelle reactiemachten als de NRF of *EU-Battlegroups* uit het rapport van de werkgroep «NATO Response Force» en uit het advies van de AIV, die zij van belang acht voor de nationale besluitvorming in Nederland en het internationale overleg en de besluitvorming waar Nederland bij betrokken is. De regering zal onder andere niet ingaan op de beschrijving van besluitvorming over en procedures rond de uitzending van militaire eenheden in andere landen dan Nederland, noch op alle uitspraken en opvattingen van de deskundigen – in binnen- en buitenland – die de werkgroep «NATO Response Force» heeft geraadpleegd, zoals vervat in de bijlagen van het rapport van de werkgroep «NATO Response Force» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 162, nrs. 4 en 5). Niettemin wordt van de zijde van de regering de transparantie zeer gewaardeerd waarmee de werkgroep «NATO Response Force» over haar werkzaamheden rapporteert. Eenzelfde waardering gaat uit naar de AIV voor zijn inspanningen de regering andermaal van advies te dienen.

De reactie van de regering is als volgt opgebouwd: Allereerst worden de actuele ontwikkelingen in het internationale veiligheidsbeleid beschreven die van belang zijn voor de uitzending van militaire eenheden. Vervolgens wordt ingegaan op de huidige praktijk van besluitvorming van de uitzending van militaire eenheden, alsmede op het constitutioneel kader en de

reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet. Daarna wordt de parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en *EU-Battlegroups* aan de orde gesteld. Tot slot wordt kort ingegaan op het Toetsingskader en op de behandeling van niet-gehonoreerde verzoeken tot deelname aan een internationale militaire operatie.

Als in de reactie van de regering wordt gesproken over de werkgroep of het rapport, dan betreft het de werkgroep «NATO Response Force» en haar rapport «Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen». Wordt in de reactie van de regering gesproken over het advies dan gaat het over bovengenoemd advies van de AIV «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming».

1. Ontwikkelingen in het internationale veiligheidsbeleid

Uitzending militairen en militaire eenheden

Met brede maatschappelijke en parlementaire steun is de krijgsmacht de afgelopen jaren veelvuldig uitgezonden. De krijgsmacht heeft de afgelopen jaren missies uitgevoerd in onder meer Afghanistan, Irak, Bosnië, Kosovo, Soedan, Congo, Liberia, de Arabische Zee, de Perzische Golf en de Middellandse Zee. Daarnaast heeft zij bijgedragen aan noodhulpoperaties in onder andere Indonesië (tsunami), Pakistan (aardbeving), de Verenigde Staten (orkaan Katrina), Portugal (bosbranden), Suriname (overstromingen), Griekenland (bosbranden) en Nicaragua (orkaan Felix). In totaal zijn de afgelopen periode vele duizenden Nederlandse militairen in het buitenland ingezet. Dit staat los van andere verplichtingen, zoals de bijdragen aan de snelle reactiemacht van de NAVO en de *EU-battlegroups*. Niet alle uitzendingen van de krijgsmacht geschieden op basis van artikel 100 van de Grondwet. De inzet van militaire eenheden ten behoeve van zelfverdediging, de inzet binnen het Koninkrijk met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba, evenals de inzet van militaire eenheden voor civiele missies en voor het verlenen van noodhulp, horen daar niet bij. Ook de uitzending van individuele militairen, bijvoorbeeld ten behoeve van Security Sector Reform – de militair als consultant – gebeurt niet op basis van artikel 100 van de Grondwet. Deze reactie van de regering op het rapport «Uitzending met instemming» van de werkgroep «NATO Response Force» van de Tweede Kamer en op het advies «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden op basis van artikel 100 van de Grondwet, tenzij in de tekst anders wordt vermeld.

De krijgsmacht wordt steeds verder van Nederland ingezet in steeds complexere missies. De Nederlandse militaire deelname aan ISAF in Uruzgan is op dit moment de meest veeleisende en meest riskante missie van de krijgsmacht. Deze missie laat opnieuw zien – net als eerdere missies – dat de krijgsmacht zich dient in te stellen op complexe operaties in verafgelegen delen van de wereld. De uitvoering van operaties geschiedt steeds in samenspel met internationale organisaties als de Verenigde Naties en met Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's).

Internationale verbanden van uitzending van militaire eenheden

Bedreigingen van en risico's voor de Nederlandse veiligheid kunnen zich wereldwijd voordoen. De veiligheidsvraagstukken waar Nederland zich voor gesteld ziet, vereisen een internationaal georiënteerde aanpak. Om die reden blijft het belangrijk zeker te stellen dat Nederland zich internationaal actief en constructief toont. Ons land draagt bovendien van oudsher

de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde hoog in het vaandel. Versterking van de internationale samenwerking, bevordering van de internationale rechtsorde en het investeren in duurzame ontwikkeling, geven gestalte aan de Nederlandse actieve en constructieve opstelling.

Nederland neemt internationaal zijn verantwoordelijkheid, ook als daarbij tijdens militaire operaties aanzienlijke risico's worden gelopen. Met het geïntegreerde buitenlands beleid geeft Nederland gestalte aan zijn internationale betrokkenheid. In dit beleid zijn de Nederlandse diplomatieke inspanningen, het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid en het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking op elkaar betrokken en met elkaar afgestemd. De regering spant zich in de samenhang tussen de relevante beleidsterreinen te verbeteren opdat effectiever resultaten kunnen worden geboekt, waarbij, zoals eerder vermeld, ook het internationale samenspel van wezenlijk belang is.

Het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid is ingebed in de Verenigde Naties, de NAVO en de Europese Unie. Het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid is er bovendien op gericht de effectiviteit en het functioneren van deze organisaties te versterken. Nederland is van oudsher actief lid van de Verenigde Naties. De bevordering van de internationale rechtsorde staat daarbij voorop, zoals ook is vastgelegd in onze Grondwet (artikel 90). De VN heeft een breed palet aan instrumenten tot haar beschikking dat in het hele spectrum van conflictpreventie tot en met post conflictwederopbouw kan worden ingezet. Het aantal door de VN uitgezonden vredeshandhavers is de laatste jaren enorm toegenomen. Ook Nederland neemt deel aan crisisbeheersingsoperaties van de VN in onder andere Soedan (UNMIS). Nederland onderzoekt de mogelijkheden van een bijdrage aan de VN-missie in Darfur (UNAMID), waarover de Kamer op 13 juli 2007 is ingelicht. De bijdrage aan UNIFIL (Libanon) is recent beëindigd.

Door gezamenlijk op te trekken met de partnerstaten van de Europese Unie en de NAVO kan Nederland op veiligheidspolitiek terrein gewicht in de schaal leggen. Het belang van de Europese Unie in dit verband is vooral gelegen in het brede scala aan instrumenten, met inbegrip van het EVDB, dat de Unie kan inzetten. De capaciteiten en de planning van de Europese Unie ten behoeve van militaire en civiele operaties dienen verder te worden verbeterd, om het groeiende aantal operaties – in hoofdzaak civiel van aard – aan te kunnen. De capaciteitsopbouw ten behoeve van militaire operaties dient in de lidstaten – dus ook in Nederland – te worden voortgezet.

Voor wat betreft militair optreden van de NAVO ligt het accent meer en meer op het vermogen multinationaal en expeditionair op te treden, buiten NAVO-gebied, zonder dat verdediging tegen mogelijke, meer directe dreigingen kan worden veronachtzaamd. Het vermogen moet aanwezig zijn om militaire inzet voort te zetten, ook als het gastland dat optreden niet kan of wil faciliteren, eventueel onder veeleisende klimatologische en geografische omstandigheden. De NAVO moet de middelen hebben dit optreden te beschermen tegen de dreigende inzet van massavernietigingswapens en tegen terroristische dreigingen. De inzet van de strijdkrachten zal snel, effectief en flexibel moeten zijn en moeten worden ingebed in een geïntegreerde aanpak van het conflict.

In paragraaf 4 zal nader worden ingegaan op de NATO Response Force (NRF) en op de EU-*Battlegroups*.

2. Huidige praktijk van besluitvorming uitzending militaire eenheden

Functioneren van de artikel 100-procedure

In haar rapport stelt de werkgroep «NATO Response Force» van de Tweede Kamer vast dat, conform het Toetsingskader 2001, de regering de Staten-Generaal in een artikel 100-brief informeert over «een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie»¹. Na de gedachtenwisseling hierover met de regering maakt de Kamer een zelfstandige afweging over dit besluit. Dit kan, ook op het laatste moment, een negatief oordeel inhouden.

In het advies van de AIV wordt geconstateerd dat de artikel 100-procedure borg staat voor nauwe betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De procedure dwingt alle partijen de voorgenomen deelname aan een operatie goed te doordenken. De intensieve discussie tussen regering en Tweede Kamer die aan uitzending van militaire eenheden voorafgaat, komt de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. De AIV constateert dat een situatie waarbij de regering op grond van een parlementaire positiebepaling gedwongen werd terug te komen op een internationale toezegging, zich nog nooit heeft voorgedaan.

De regering is van mening dat de artikel 100-procedure in de praktijk haar waarde heeft bewezen. De aandachtspunten van het Toetsingskader krijgen per operatie – afhankelijk van belang, mandaat en geweldsniveau – een ander gewicht en maken het mogelijk om van geval tot geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelneming.

Een vergelijking van de besluitvorming bij een aantal internationale operaties waaraan Nederland heeft deelgenomen, leert dat de interactie tussen nationale en internationale besluitvorming per geval varieert. Bij de uitzending van Nederlandse militairen naar de verkiezingen in de Democratische Republiek Congo in het kader van de EUFOR-missie in 2006 gingen zowel de artikel-100 brief als het overleg van de regering met de Tweede Kamer vooraf aan het EU-besluit tot aanvang van de missie («decision to launch»). Hetzelfde kan worden gezegd over het eerste besluit in 2006 om Nederlandse militairen uit te zenden naar Uruzgan in het kader van de ISAF-missie. Echter in andere gevallen voltrekken de nationale en internationale besluitvorming zich min of meer gelijktijdig of wordt het nationale besluitvormingsproces afgerond na een internationaal besluit tot uitzending van militaire eenheden. De regering acht het van belang zich rekenschap te geven van de praktijk van internationale besluitvorming. In de huidige praktijk van besluitvorming hebben zich naar het oordeel van de regering in het verkeer met de Tweede Kamer geen onoverkomelijke problemen voorgedaan, ook niet in het op elkaar afstemmen van internationale en nationale beslismomenten. De in de praktijk gegroeide wisselwerking tussen internationaal overleg en besluitvorming, de nationale besluitvorming door de regering en overleg met en controle door het parlement, wenst de regering in zijn huidige vorm te handhaven.

3. Constitutioneel kader en de reikwijdte van artikel 100 Grondwet

Het rapport van de werkgroep «NATO Response Force»

In haar rapport besteedt de werkgroep ruim aandacht aan de totstandkoming en betekenis van artikel 100 Grondwet. De werkgroep bespreekt

¹ Rapport werkgroep, p. 70.

onder meer het discussiepunt dat ook al tijdens de totstandkoming van artikel 100 centraal stond, te weten de vraag of het parlement zou moeten beschikken over een formeel instemmingsrecht inzake de inzet van de krijgsmacht. Een dergelijk instemmingsrecht bevat artikel 100 niet. De werkgroep constateert dat de meningen uiteen lopen over de vraag of met het nieuwe artikel 100 sprake is van een instemmingsrecht in materiële zin. Voorts bespreekt de werkgroep de reikwijdte van artikel 100. Op grond van artikel 100 is de inlichtingenplicht van de regering beperkt tot besluiten omtrent de inzet van de krijgsmacht ter handhaving van de internationale rechtsorde.

Haar beschouwingen leiden de werkgroep tot de aanbeveling artikel 100 te wijzigen in die zin dat daarin formeel wordt vastgelegd dat toestemming van de Tweede Kamer is vereist. De werkgroep meent dat dit overeenkomt met de «gegroeide politieke praktijk».¹ Het instemmingsrecht zou voorts betrekking moeten hebben op alle inzet van de krijgsmacht «buiten de landsgrenzen» dus niet langer beperkt blijven tot handhaving van de internationale rechtsorde.¹

Het advies van de AIV

De AIV ziet blijkens zijn advies geen concrete aanleiding voor wijziging van artikel 100. Zij wijst erop dat de positie van het parlement door de praktijk van de afgelopen twintig jaar al is versterkt. Invoering van een formeel instemmingsrecht voor de Tweede Kamer zoals bepleit door de werkgroep roept volgens de AIV een aantal «complexe staatkundige vragen» op.² Zo wijst de AIV erop dat in het rapport van de werkgroep onduidelijk blijft hoe de procedure van instemming zou moeten worden vormgegeven, mede gelet op het Nederlandse tweekamerstelsel. Verder is volgens de AIV van belang dat het huidige artikel met opzet zo is vormgegeven dat zoveel mogelijk is tegemoetgekomen aan de wensen van het parlement binnen de bestaande constitutionele verhoudingen. Enerzijds zal de regering zich in ons parlementaire stelsel ook met het huidige artikel 100 in de regel schikken naar de verhoudingen in het parlement. Anderzijds vreest de AIV voor een onwenselijke vermenging van taken van regering en parlement als artikel 100 een instemmingsrecht zou bevatten.

Ook keert de AIV zich tegen de door de werkgroep bepleite uitbreiding van de reikwijdte van artikel 100. De AIV wijst erop dat een ruimere reikwijdte van artikel 100 de handelingsvrijheid van de regering aanzienlijk kan beperken, ook in situaties die zich naar hun aard niet goed lenen voor een procedure op grond van artikel 100. Dat zal ertoe leiden – aldus de AIV – dat sneller gebruik zal worden gemaakt van de uitzonderingsclausule van het tweede lid. Overigens laat dit standpunt onverlet dat volgens de AIV bij grensgevallen de procedure van artikel 100 dient te worden toegepast.

Het standpunt van de regering

Bij de beoordeling van de voorstellen van de werkgroep inzake artikel 100 Grondwet moet naar de mening van de regering het volgende worden vooropgesteld.

In ons parlementair stelsel leggen ministers verantwoording af jegens het parlement en behoeven zij voor hun functioneren het vertrouwen van het parlement. Verantwoording afleggen veronderstelt dat de regering adequaat informatie verstrekt aan het parlement zodat deze een goede informatiepositie kan opbouwen. Het parlement kan immers zijn controle-taak alleen uitvoeren als het beschikt over de daarvoor noodzakelijke informatie. Daartoe voorziet het stelsel in een aantal juridische instru-

¹ Rapport werkgroep NATO Response Force, p. 69.

² Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Inzet van de krijgsmacht – Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming», Advies, nr. 56, mei 2007, p. 34.

menten. Zo bevat artikel 68 Grondwet de verplichting voor ministers de door Kamerleden verlangde inlichtingen te verstrekken, tenzij deze verstrekking in strijd zou zijn met het belang van de staat. Een beroep op het belang van de staat wordt slechts zelden ingeroepen. Specifiek met het oog op het besluit tot inzet van de krijgsmacht ter handhaving van de internationale rechtsorde bevat artikel 100 Grondwet de verplichting van de regering het parlement vooraf inlichtingen daaromtrent te verstrekken. Naast genoemde juridische instrumenten is er ook de ongeschreven plicht van ministers het parlement uit eigen beweging informatie te verschaffen.¹

De informatieverstrekking aan het parlement rondom besluiten tot inzet van de krijgsmacht moet tegen deze achtergrond worden gezien. In het licht van de vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement zal de regering zich terdege rekenschap geven van de opvatting van het parlement met betrekking tot dergelijke besluiten. Informatieverstrekking, verantwoording en (politieke) beoordeling vinden plaats volgens de in ons stelsel normale staatkundige mechanismen. Zoals de AIV terecht opmerkt, staat het parlement daarbij uiteindelijk het middel van de motie van wantrouwen ten dienste.² De praktijk bevestigt dit beeld, zo noteren zowel de werkgroep als de AIV. De informatieverstrekking met betrekking tot besluiten waarop artikel 100 van toepassing is, leidt in de regel tot een debat in de Kamer waarin duidelijk wordt of voor het besluit van de regering voldoende steun bestaat. Heel concreet komt dat laatste tot uitdrukking in de in de praktijk gegroeide gewoonte van de «derde termijn».³ De regering neemt dan ook stelling tegen de in het rapport van de werkgroep weergegeven opvatting van enkele staatsrechtgeleerden, die menen dat de informatieplicht van artikel 100 niet veel zou voorstellen:⁴ binnen de context van ons parlementaire stelsel heeft die verplichting wel degelijk haar grote waarde bewezen. Informatieverstrekking over de inzet van de krijgsmacht buiten de gevallen bedoeld in artikel 100 vindt plaats zodra dat in de bijzondere omstandigheden mogelijk is. Daarbij wijst de regering met nadruk op de zowel door de werkgroep als de AIV in die gevallen signaleerde inspanningen van de regering om het parlement vooraf goed te informeren.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de door de werkgroep bepleite wijziging van artikel 100 Grondwet naar het oordeel van de Regering niet nodig is. In de eerste plaats waarborgen de bestaande juridische instrumenten reeds een goede informatiepositie van de Staten-Generaal. De vertrouwensrelatie, die inherent is aan ons parlementaire stelsel, bevordert bovendien dat aan die informatiepositie werkelijk inhoud wordt gegeven. Dit alles vindt – ten slotte – bevestiging in de praktijk. Waar juridisch en praktisch gezien geen probleem bestaat, bestaat evenmin aanleiding de Grondwet te wijzigen.

Voorts acht de regering wijziging van artikel 100 onwenselijk. Dit heeft, ten eerste, betrekking op de aanbeveling van de werkgroep om in artikel 100 een formeel instemmingsrecht van de Tweede Kamer vast te leggen; en, ten tweede, op de aanbeveling over het uitbreiden van de reikwijdte van artikel 100 tot alle inzet van de krijgsmacht «buiten de landsgrenzen».

De keuze voor de tekst van artikel 100 zoals dit thans luidt is ingegeven door de wenselijkheid de bestaande constitutionele verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal ongewijzigd te laten, terwijl tegelijkertijd de grondwettelijke positie van de Staten-Generaal zou worden versterkt.⁵ Die versterking ziet vooral op de controlerende taak van de Staten-Generaal.⁶ De AIV refereert in dit verband terecht aan het adagium «de regering regeert, het parlement controleert».⁷ Een in de Grondwet verankerd medebeslissingsrecht verdraagt zich slecht met die constitutionele

¹ Kamerstukken II 2001–2002, 28 362, nr. 2, p. 3 en Kamerstukken II 2004–2005, 29 283, nr. 22, p. 8.

² Evenzo prof. mr. L. F. M. Besselink in zijn advies aan de werkgroep, Kamerstukken II 2005–2006, 30 162, nrs. 4–5, p. 44 en 45.

³ AIV advies, p. 15.

⁴ Rapport werkgroep, p. 18.

⁵ Kamerstukken II 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 5 en 1997–1998, 25 357 (R 1593), nr. 5, p. 8 en 9.

⁶ Kamerstukken II 1996–1997, 25 367 (R 1593), A, p. 4.

⁷ AIV advies p. 15.

verhoudingen. Het is de regering die besluit tot inzet van de krijgsmacht en daarvoor ten volle verantwoordelijkheid draagt. Artikel 100 garandeert dat de Staten-Generaal de vrijheid heeft om de regering vanuit een onafhankelijke positie te controleren en te bekritisieren. De vrijheid van de Staten-Generaal daartoe zal afnemen, indien zij gaan deelnemen aan concrete besluiten tot de inzet van de krijgsmacht en daarvoor medeverantwoordelijkheid dragen. Op dit punt is de regering het eens met de kanttekeningen van de AIV bij het voorstel van de werkgroep.¹ Overigens volgt uit het voorgaande dat het verstrekken van inlichtingen als bedoeld in artikel 100 betrekking dient te hebben op een besluit van de regering. Mede gelet op de motie-Van Aartsen/Bos, meent de regering dan ook, evenals de AIV dat daarover geen onduidelijkheid meer bestaat.^{2 3}

De werkgroep is van mening dat in artikel 100 het vereiste van voorafgaande instemming van de *Tweede Kamer* wordt verankerend.⁴ De Eerste Kamer blijft in het rapport buiten beschouwing. Daarmee ontstaat naar de mening van de regering een aanvullend bezwaar tegen de door de werkgroep aanbevolen wijziging van artikel 100. Een medebeslissingsrecht van uitsluitend de Tweede Kamer past niet in ons tweekamerstelsel, waarin aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer in beginsel gelijke rechten toekomen – daargelaten de verschillen tussen beide Kamers. Uit het rapport van de werkgroep blijkt niet dat zij zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat haar aanbeveling inzake de wijziging van artikel 100 op dit punt een nieuwe figuur in ons staatsrecht betekent, noch geeft het rapport inzicht in de consequenties hiervan.⁵

Ten aanzien van de reikwijdte van artikel 100 geldt het volgende. De inlichtingenplicht van artikel 100 heeft betrekking op de inzet van de krijgsmacht «ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde». Dat betekent dat artikel 100 niet van toepassing is als het gaat om inzet van de krijgsmacht om andere redenen, bijvoorbeeld ter verdediging van het Koninkrijk, ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk (artikel 97 Grondwet) of indien sprake is van humanitaire hulpverlening buiten gevallen van een gewapend conflict.⁶ De regering acht het ongewenst de reikwijdte van artikel 100 te verbreden tot elke inzet van de krijgsmacht «buiten de landsgrenzen», zoals de werkgroep aanbeveelt. Daarvoor ziet de regering in navolging van de AIV⁷ de volgende redenen. In de eerste plaats acht de regering het door de werkgroep voorgestelde criterium in de huidige tijd van mondialisering niet goed werkbaar aangezien, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, veiligheidsrisico's zich waar ook ter wereld kunnen ontwikkelen tot bedreigingen voor Nederland. In de tweede plaats leidt de aanbeveling van de werkgroep tot een ongewenste beperking van de handelingsvrijheid van de regering. Dat zou kunnen leiden tot conflicten tussen verplichtingen op grond van artikel 100 en volkenrechtelijke verdragsverplichtingen die nopen tot de inzet van de krijgsmacht ter verdediging van het bondgenootschap. Ten slotte valt te vrezen dat een uitbreiding van de reikwijdte van artikel 100 noodzakelijkerwijs leidt tot een ruimhartiger gebruik van de uitzonderingsgrond van het tweede lid – wat de regering ongewenst acht.

De onwenselijkheid van uitbreiding van de reikwijdte van artikel 100 laat de gegroeide praktijk onverlet dat bij operaties met overlappende doelstellingen – wanneer de inzet van de krijgsmacht in significante mate betrekking heeft op de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde – zoveel mogelijk de procedure van artikel 100 wordt gevolgd.⁸ Dat is staand beleid en de regering zet dat voort.⁹ Verder zij verwezen naar hetgeen hierboven is opgemerkt in verband met de vraag of wijziging van artikel 100 nodig is.

¹ AIV advies p. 17.

² AIV advies p. 11.

³ Kamerstukken II 2005–2006, 27 925, nr. 203.

⁴ Rapport werkgroep p. 69.

⁵ Zie hierover ook AIV advies p. 17 en Kamerstukken II 1996–1997, 25 367 (R 1593), A, p. 3.

⁶ Kamerstukken II 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 5. Zie ook rapport werkgroep p. 21 e.v. en advies AIV p. 19–22.

⁷ AIV advies p. 20 en 22.

⁸ AIV advies p. 12.

⁹ Bijvoorbeeld Kamerstukken II 2003–2004, 29 521, nr. 5, p. 11 en 12.

4. Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups

Algemeen

De NAVO en EU besloten in 2002 respectievelijk 2003 tot instelling van een snelle reactiecapaciteit, die in staat moet zijn binnen zeer beperkte tijd te worden ontplooid ter beheersing van acute crises. Beide organisaties richtten daartoe staande verbanden op. De NATO Response Force (NRF) is een snel inzetbare multinationale, expeditieaire strijdmacht, bestaande uit ongeveer 25 000 manschappen. Na een daartoe strekkend besluit van de NAR dient de NRF binnen vijf tot dertig dagen te kunnen ontplooiën voor een breed scala aan missies. Uiterlijk na 90 dagen zal de NRF de operatie beëindigen of overdragen aan een reguliere strijdmacht. Een *EU-Battlegroup* bestaat uit ongeveer 1500 manschappen, die in staat moeten zijn binnen tien dagen na een daartoe strekkend besluit te ontplooiën en voor de duur van ten minste 30 dagen en ten hoogste 120 dagen zelfstandig crisisbeheersingstaken uit te voeren. Hoewel de *EU-Battlegroup* voor alle crisisbeheersingstaken van artikel 17 Verdrag inzake de Europese Unie kan worden ingezet, is deze inzetbaarheid door zijn grootte beperkt en zal de *EU-Battlegroup* alleen kunnen worden ingezet in crises die een onmiddellijke, eerste reactie van de EU vragen. Van werkelijke inzet van de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU is het tot nog toe niet gekomen.

De bondgenoten van de NAVO en de lidstaten van de EU hebben besloten tot de oprichting van snelle reactiemachten omdat zij er onder omstandigheden belang bij kunnen hebben tijdig in een crisis te kunnen ingrijpen. Zo kan het cruciaal zijn in een crisis snel ter plaatse te zijn, opdat escalatie van een conflict of ontrafeling van een vredesakkoord kan worden voorkomen. Het besluit tot oprichting van de NRF en de *EU-Battlegroups* maakte het voor de bondgenoten en lidstaten bovendien mogelijk hun nationale militaire planning zo in te richten dat zij hun nationale bijdrage aan NRF en *EU-Battlegroups* kunnen leveren. Op de toewijzing van eenheden wordt hieronder ingegaan.

De werkgroep benadrukt in haar rapport twee facetten die centraal staan in de besluitvorming over de inzet van de NRF en de *EU-Battlegroups*: de noodzakelijke snelheid waarmee tot inzet van die verbanden moet worden gekomen en de mate waarin het parlement in staat moet worden gesteld tot een zelfstandige afweging daarover te komen. De regering onderschrijft het belang van beide facetten. Deze komen ook naar voren in de vervolgdviesaanvraag van de regering aan de AIV van 27 december 2006 naar aanleiding van het rapport van de werkgroep.

Meer aandacht voor de toewijzing van eenheden

In haar brief aan de Kamer van 26 april 2005 onderstreept de regering dat «bij de besluitvorming over de toewijzing en de inzet van Nederlandse militairen en eenheden aan de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU hun snelle inzetbaarheid én beschikbaarheid centraal staan».¹ De regering maakt onderscheid tussen de toewijzing en de inzet. In haar vervolgdviesaanvraag aan de AIV spreekt de regering haar zorg uit over de mogelijkheid dat parlementaire goedkeuringsprocedures een vertragende factor zullen vormen bij de beoogde snelle inzet². De AIV herhaalt zijn eerdere advies dat «bewuster stil [dient] te [worden] gestaan» bij het moment van toewijzing, omdat op dat moment Nederland een politieke verplichting aangaat.³ Voor de toewijzing de regering stelt de regering zich op het standpunt dat deze «niet is onderworpen aan (delen van) het Toetsingskader of artikel 100 van de Grondwet».⁴ Op het moment van

¹ Kamerstuk 28 676, nr. 27.

² Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de AIV van 27 december 2006, als bijlage III opgenomen bij het AIV advies nr. 56.

³ Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten, AIV advies nr. 34, maart 2004, blz. 33.

⁴ Kamerstuk 28 686, nr. 2.

toewijzing van eenheden is het immers nog niet duidelijk of artikel 100 van toepassing zou zijn in het geval een beroep op de toegewezen eenheden zou worden gedaan omdat de aard van de operatie dan nog niet bekend is. Niettemin heeft de regering zich bereid verklaard «onderdelen van het Toetsingskader, voor zover mogelijk en relevant, toe te lichten [...], omdat zij beseft dat de toewijzing niet vrijblijvend is en dat deze verwachtingen wekt, zowel nationaal als internationaal.»¹ De regering onderschrijft de constatering van de AIV dat op het moment van de toewijzing van een Nederlandse bijdrage aan de NRF of *EU-Battlegroups* een aantal elementen van het Toetsingskader al kunnen worden ingevuld. Zaken als de bevelsstructuur, de planningscapaciteit voor het opstellen van het operatieplan, bewapening, deelname van andere landen en de Nederlandse invloed op de politieke besluitvorming kunnen al bij de toewijzing worden toegelicht. In de afgelopen jaren heeft de Kamer een aantal brieven ontvangen over de toewijzing van Nederlandse militaire eenheden aan verschillende rotaties van de NRF en de *Battlegroups* met gebruikmaking van genoemde elementen van het Toetsingskader. De regering zal deze praktijk voortzetten en per geval bezien waar deze kan worden versterkt. Door de toewijzing van Nederlandse militaire eenheden aan snelle reactiemachten zoveel mogelijk aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader toe te lichten, is de regering van mening – evenals de AIV overigens – dat ze de Kamer tijdig en volledig informeert.

De kennisgeving

Het is van belang erop te wijzen dat de regering zich gebonden acht – in het geval van de mogelijkheid van uitzending van militaire eenheden op basis van artikel 100 van de Grondwet – het parlement te informeren over het onderzoek naar de haalbaarheid en de wenselijkheid. Dit is de zogenoemde kennisgeving. Ook de AIV onderstreept het belang van de kennisgevingsbrief als eerste stap in de artikel 100 procedure. De regering kan dit belang bevestigen en zal de Kamer door middel van de kennisgeving op de hoogte brengen van de mogelijke deelname van Nederlandse militaire eenheden, zodra de inzet van de NRF of *EU-Battlegroup* in beeld komt.

Afstemming van overleg en besluitvorming, nationaal en internationaal

Besluitvorming over de inzet van de NRF in de NAVO en van de *EU-Battlegroups* in de Europese Unie kent weliswaar vaste procedures, doch zal, afhankelijk van de aard en de urgentie van de crises, steeds anders verlopen. De regering, in samenspraak met de Kamer, zal dan ook steeds in staat moeten zijn naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen tijdig besluiten te nemen. Uiteraard zal een besluit tot inzet van Nederlandse militaire eenheden als onderdeel van NRF of *EU-Battlegroups* alleen worden genomen als de regering overtuigd is van de haalbaarheid en wenselijkheid van de betreffende operatie. Met de AIV is de regering echter van mening dat «internationaal overleg met betrekking tot de aanpak van een crisis een fluïde proces is, dat zich vaak in verschillende fora tegelijk afspeelt»². Gedurende het proces van internationaal overleg en internationale besluitvorming is het volgens de regering niet doenlijk noch praktisch om te proberen vast te leggen welke informatie op welk moment aan de Kamer dient te worden aangeboden.

Bij de inzet van de snelle reactiemachten zal de regering tijdig een besluit moeten nemen. De regering vroeg de AIV om advies over de situatie waarin een verschil van inzicht blijkt tussen regering en parlement over deelname aan een internationale operatie en daarmee de voorspelbaarheid van Nederland bij internationale partners en bij de betrokken interna-

¹ Kamerstuk 28 686, nr. 2.

² AIV advies, p. 29.

tionale organisaties in het gedrang dreigt te komen. De AIV stelt vast dat een zogenaamde «opt-out» alleen gerechtvaardigd zou zijn als er «buitengewoon gewichtige nationale overwegingen in het geding zijn zoals in het geval Nederland zijn strijdkrachten nodig heeft voor urgente andere taken»¹. De reputatie van Nederland als betrouwbare partner zou anders schade oplopen. De regering acht het van het grootste belang dat de partners in NAVO en EU moeten «kunnen rekenen op de inzet van de eenheden die [...] voor [de NRF respectievelijk *EU-Battlegroups*] zijn aangemeld en die samen hebben geoefend.» Niettemin zit er tijd tussen agendering van een crisis in de NAVO en de EU en de uitzending van een snelle reactiemacht, als het daar al van komt. Na agendering van de crisis vraagt de Noord Atlantische Raad om inzetopties aan SACEUR. In de EU zal het Politiek en VeiligheidsComité richtlijnen formuleren voor de ontwikkeling van het Crisis Management Concept dat door het secretariaat van de Raad van Ministers en de militaire staf van de EU dient te worden uitgewerkt. De militaire planning van opties voor inzet van deze snelle reactiemachten neemt in de praktijk enige tijd in beslag. Dit betekent dat geruime tijd voor het nationale besluit tot deelname aan een operatie van de NRF of *EU-Battlegroup* de mogelijkheden van Nederlandse militaire deelname worden onderzocht. Dat schept mogelijkheden om het parlement te informeren over de stand van zaken in het internationale overleg.

De artikel 100-brief

Vijf dagen na een daartoe strekkend besluit door de Noord-Atlantische Raad (NAR), respectievelijk de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) moeten NRF en EU-Battlegroup kunnen worden ontplooid. Daaraan dient de nationale besluitvorming vooraf te gaan. De regering kan dan ook de door de werkgroep voorgestelde procedure niet steunen, waarbij de regering de Kamer pas door middel van een artikel 100 brief over haar besluit informeert nádat de NAR of RAZEB tot inzet van NRF of *EU-Battlegroup* hebben besloten. De regering is dientengevolge niet bereid een parlementair voorbehoud uit te spreken bij het besluit in de NAR of RAZEB tot inzet van NRF of *EU-Battlegroup*. Zoals gezegd, de regering acht van het grootste belang dat de partners van Nederland erop kunnen rekenen dat ons land zijn toezeggingen nakomt. Uit dat oogpunt is het van belang dat het nationale besluit tot inzet van militaire eenheden in de NRF of *EU-Battlegroep* is genomen voordat op internationaal niveau een besluit wordt genomen. Dat stelt de regering ertoe in staat de houding van de Tweede Kamer – positief of negatief – volledig mee te wegen in het standpunt dat ze in de NAVO of in de EU inneemt.

Met andere woorden, de regering zal voorafgaand aan de beslissende zitting van de NAR of de RAZEB waarop tot inzet van NRF of *EU-Battlegroup* wordt besloten, haar besluit over de inzet nemen en aan de Kamer meedelen in de vorm van een artikel 100-brief. Mocht de Kamer de behoefte hebben met de regering over het besluit in overleg te treden, dan zal dit op een zo kort mogelijke termijn moeten gebeuren.

De regering hecht er overigens aan te benadrukken dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de inzet van de NRF of de *EU-Battlegroups* waaraan Nederland politieke steun verleent en géén militaire bijdrage levert en die waaraan het wel met militaire eenheden deelneemt. In het eerste geval is de artikel 100 procedure uit de aard der zaak niet van toepassing.

¹ AIV advies, p. 28.

De regering onderstreept het belang dat zij hecht aan de parlementaire betrokkenheid bij de toewijzing van militaire eenheden aan snelle reactiemachten. De regering is zich er terdege van bewust dat een besluit tot toewijzing niet vrijblijvend is. Dit houdt wat betreft de regering in dat op het moment waarop in de NAVO en EU moet worden besloten tot inzet van NRF of *EU-Battlegroup* waarvan Nederlandse militaire eenheden op dat moment deel uitmaken, Nederland alleen bij hoge uitzondering alsnog deze manschappen kan terugtrekken. De partners moeten erop kunnen vertrouwen dat Nederland zijn toezegging gestand doet. De besluitvorming rond snelle reactiemachten zoals de NRF en de *EU-Battlegroups* is van een andere orde dan de besluitvorming rond de inzet van Nederlandse militaire eenheden in ander verband, omdat deze eigenlijk in twee fases plaatsvindt: eerst bij de toewijzing van eenheden en vervolgens bij de inzet. Zij is ook anders omdat snelheid van optreden een essentieel kenmerk van deze reactiemachten is. Met de hierboven omschreven invulling van de actieve informatieplicht van de regering jegens het parlement, mochten voor deze snelle reactiemachten Nederlandse militaire eenheden worden ingezet, wordt naar het oordeel van de regering recht gedaan aan de gewenste parlementaire betrokkenheid.

5. Slot: het Toetsingskader en niet-gehonoreerde verzoeken.

Actualisering en verbreding Toetsingskader

De regering ziet op grond van bovenstaande overwegingen geen aanleiding het Toetsingskader 2001 te herzien. Wel bieden het rapport van de werkgroep en het advies van de AIV aanknopingspunten om het Toetsingskader te actualiseren en verbreden:

1. te actualiseren zodat het Toetsingskader beter beantwoordt aan de huidige praktijk van uitzendingen door bij grensgevallen de Tweede Kamer te informeren langs de lijnen van het Toetsingskader;
2. te verbreden om het geïntegreerde civiel-militaire karakter van uitzendingen beter te reflecteren. Hierom is ook gevraagd door leden van de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg over de evaluaties van uitzendingen dat gevoerd is op 9 oktober 2007. Hiertoe zal in het Toetsingskader een paragraaf over ontwikkelingssamenwerking worden opgenomen. Aspecten van ontwikkelingssamenwerking worden in de praktijk van het merendeel van de recente uitzendingen immers uitdrukkelijk meegewogen.

Niet-gehonoreerde verzoeken om deelname aan operaties

Tijdens het debat over het kabinetsstandpunt inzake Irak op 4 april 2007 heeft minister Van Middelkoop naar aanleiding van vragen van de Kamerleden Van der Staaij en Van Gennip toegezegd dat de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Van Baalen en het advies van de AIV zal worden vergezeld van een opinie inzake het informeren van het parlement met betrekking tot verzoeken die de Nederlandse regering krijgt tot deelname van Nederlandse troepen aan militaire operaties die niet gehonoreerd worden¹.

In de beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Defensie en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie van 13 juli 2001 inzake het Toetsingskader 2001 is door de regering bij brief van 18 januari 2002 de volgende lijn geformuleerd²: Op de kennisgeving van de regering aan het parlement dat zij deelneming aan een operatie serieus onderzoekt, volgt een positief of een negatief besluit. Bij

¹ Handelingen 2006–2007, nr. 57, Tweede Kamer, pag. 3247, 3254, 3255, 3262.

² Kamerstuk 2001–2002, 23 591 en 26 454, nr. 8, pag. 8, Tweede Kamer.

een positief besluit wordt het parlement in overeenstemming met artikel 100 Grondwet ingelicht. Een negatief besluit zal de regering in een brief aan het parlement toelichten. De regering is van mening dat deze lijn dient te worden voortgezet.