

Vergaderjaar 1994–1995

**23 591**

## **Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 1995

Bijgaand bieden wij U de notitie aan over het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties. Deze notitie hebben wij in december 1994 toegezegd tijdens het overleg met de Kamer over de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden (Kamerstukken 23 591).

Als wij met de Kamer van gedachten hebben gewisseld over het toetsingskader kunnen we vervolgens – rekening houdend met die discussie – tot conclusies komen over de mogelijkheden van een nadere regeling voor de betrokkenheid van de Kamer bij uitzending van eenheden naar aanleiding van de motie-Van Middelkoop (Kamerstuk 23 591 nr. 2). Zoals wij in reactie op die motie hebben meegedeeld, vergt een en ander de nodige tijd wegens de te betrachten zorgvuldigheid en het noodzakelijke interdepartementale overleg.

Een gelijklopende brief is gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve

## **Inleiding**

Het in deze notitie uiteengezette toetsingskader voor uitzending van Nederlandse militaire eenheden en van Nederlandse militairen dient om tegemoet te komen aan de behoefte aan structurering van het overleg tussen regering en parlement over uitzending van Nederlandse militairen en tevens om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen.

Structurering van de discussie over uitzending kan het inzicht vergroten in de complexe afwegingen die moeten worden gemaakt. Ook kan daarmee een tijdige, door kabinet en Kamer gedragen, besluitvorming worden bevorderd en de steun voor de politieke besluitvorming onder de burgers worden verbreed.

Een toetsingskader heeft mede tot oogmerk zorgvuldig en weloverwogen te kunnen reageren op een soms mede door publiciteit verhoogde politieke druk tot militair ingrijpen in een moreel onaanvaardbaar geachte crisissituatie. Zo dient het risico van overreactie of door de actualiteit gestuurde selectiviteit te worden vermeden.

Overhaaste besluitvorming kan leiden tot slecht voorbereid ingrijpen op korte termijn, met het gevaar dat een vastgelopen operatie eindigt in een mislukking of een overhaaste aftocht.

De omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen tot uitzending zijn de laatste jaren ingrijpend gewijzigd, maar kunnen ook in de toekomst aan verandering onderhevig zijn. Het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden zal dan ook flexibel genoeg moeten zijn om toepasbaar te zijn in sterk verschillende situaties. Bovendien zal het ook aangepast moeten kunnen worden aan veranderende omstandigheden.

## **Voorgeschiedenis**

In de Prioriteitennota van januari 1993 werd onder verwijzing naar de radicaal gewijzigde veiligheidssituatie gesteld dat de defensie-inspanning meer dan in het verleden mede gericht moet zijn op crisisbeheersings-taken, waaronder zowel vredebewarende als vrede-afdwingende operaties vallen. Gesproken werd over de paradox van de internationale ontspanning. Tijdens de Koude Oorlog behoefden de Nederlandse strijdkrachten niet of nauwelijks in actie te komen, hoe groot de tegenstelling tussen Oost en West ook was. Sinds het einde van de Koude Oorlog is echter een groot aantal Nederlandse militairen ingezet in het kader van crisisbeheersing, onder meer bij vredesoperaties van de Verenigde Naties. De krijgsmacht is niet alleen onmisbaar voor de bondgenootschappelijke verdediging, maar kan ook veel meer dan vroeger bijdragen tot de internationale crisisbeheersing en humanitaire hulpverlening en zo aan het streven naar een internationale rechtsorde.

Tegen die achtergrond ook maakte de regering in de Prioriteitennota bekend na rijp beraad besloten te hebben over te gaan van een ten dele uit dienstplichtigen bestaande krijgsmacht naar een geheel uit vrijwilligers bestaande krijgsmacht. De vereiste onmiddellijke inzetbaarheid van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties is voor deze beslissing doorslaggevend geweest. Na 1 januari 1997 zullen er geen dienstplichtigen meer in de krijgsmacht dienen.

Op verzoek van de Kamer zonden de toenmalige ministers Ter Beek en Kooijmans op 19 januari 1994 een notitie aan de Tweede Kamer over de parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van militaire eenheden. Het kabinet erkende de noodzaak om de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden meer dan voorheen een structurele

en toetsbare vorm te geven. De constitutionele verhoudingen dienen echter in het oog te worden gehouden: de primaire verantwoordelijkheid voor het bestuur ligt bij de regering. Het toenmalige kabinet stelde tegen deze achtergrond geen mogelijkheden te zien om de betrokkenheid van het parlement formeel vast te leggen, bijvoorbeeld in de Grondwet, in een afzonderlijke wet of in een overeenkomst met de VN. De situatie in enkele andere landen bracht het kabinet niet tot een ander oordeel. Het kabinet zocht de oplossing in het nadrukkelijk vastleggen van de gegroeide staatsrechtelijke praktijk van informatievervalsing en overleg met de Kamer, die aansluit bij de grondwettelijke informatieplicht (art. 68 GW). Daartoe is in eerder genoemde notitie een procedure voor informatie en overleg vastgelegd.

Het gaat om de volgende elementen:

- de regering neemt een besluit;
- de regering informeert het parlement per brief voordat een besluit tot uitzending wordt uitgevoerd;
  - op verzoek van de Kamer kan over die brief overleg worden gevoerd; als dat in dringende gevallen vóór de feitelijke uitvoering onmogelijk is, wordt de Kamer terstond ingelicht over de uitvoering, waarover vervolgens kan worden beraadslaagd;
  - de brief beschrijft de politieke en juridische aspecten van de uitzending, de operationele aspecten (doel, taakopdracht, omvang en duur van de operatie en de benodigde middelen), de aan de operatie verbonden risico's en de financiële consequenties;
  - de Kamer wordt ingelicht over eventuele verlenging van de Nederlandse deelname of, als daartoe aanleiding bestaat, over de verandering van het karakter van de operatie.

Op 21 december 1994 aanvaardde de Kamer de motie-Van Middelkoop, waarin wordt gevraagd het parlement een formeel instemmingsrecht bij de uitzending van militaire eenheden te verlenen. Ook verzocht de Kamer om een toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden. Deze notitie is een reactie op dit laatste verzoek.

### **Van «out-of-area» tot internationale crisisbeheersing**

De toegenomen aandacht voor de criteria voor uitzending van militaire eenheden dient mede te worden gezien tegen de achtergrond van: het einde van de traditionele «out-of-area»-discussie in de Navo, de ervaringen die sinds het einde van de Koude Oorlog zijn opgedaan met vredesoperaties en de discussie over de institutionele vormgeving van crisisbeheersingsoperaties.

Wat betreft «out-of-area»-optreden, had de Navo zich beperkt tot de afspraak dat de bondgenoten elkaar waar nodig zouden consulteren over gebeurtenissen in andere regio's van de wereld die implicaties zouden kunnen hebben voor de veiligheid van de bondgenoten, maar dat militair optreden in die regio's, bijvoorbeeld in antwoord op verzoeken van landen die zich bedreigd voelen, uitsluitend een verantwoordelijkheid bleef van de lidstaten zelf.

In de Defensienota 1991 werd gesteld: «Of Nederland aan een militair optreden buiten Navo-gebied deelneemt, en zo ja met welke middelen, zal steeds per geval worden bezien. Wezenlijke belangen van Nederland en van de bondgenoten moeten in het geding zijn.» Tijdens de behandeling van de Defensienota in het parlement ontstond een discussie over het begrip «wezenlijke belangen», die uitmondde in de aanvaarding van de motie-Van Traa. De motie sprak uit dat militair optreden buiten het

Navo-verdragsgebied («out-of-area») slechts mogelijk is in internationaal verband mits:

- in overeenstemming met het VN-Handvest, bij voorkeur op basis van een veiligheidsraadsresolutie,
- of in geval van eventuele vredeshandhaving buiten het kader van de VN, bij voorkeur nadat door alle partijen daarover overeenstemming is bereikt,
- of ter afwending van grootscheepse en massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie.

Deze motie werd door de regering overgenomen.

Als gevolg van de ingrijpende wijzigingen in de mondiale veiligheids-situatie kwam gaandeweg een einde aan de internationale discussie over het begrip «out-of-area». Na het einde van de Koude Oorlog kwam het optreden buiten het verdragsgebied van de Navo vooral in het teken te staan van de Verenigde Naties. Naast de operatie voor de bevrijding van Koeweit besloten de VN in korte tijd tot meer vredesoperaties dan in de voorafgaande decennia te zamen. Daarbij deden zich, zoals bekend, ook teleurstellingen voor. De operatie in Somalië, bijvoorbeeld, is geen succes geworden.

Een andere ontwikkeling was het hardnekkige conflict in het voormalige Joegoslavië, waardoor duidelijk werd dat uitzending van militaire eenheden ook binnen Europa tot de mogelijkheden behoort, mede als gevolg van de instabiliteit in Zuidoost-Europa. Bovendien toonde dit conflict aan hoe moeilijk het is operaties uit te voeren ter handhaving van de vrede als bij een of meer conflictpartijen de politieke wil ontbreekt om tot een oplossing te komen en als bij de landen die van buitenaf tot de oplossing van het conflict willen bijdragen geen consensus bestaat over de voorwaarden waaronder dat mogelijk is. De operaties hebben zich dan ook steeds meer gericht op het lenigen van humanitaire nood en het zoveel mogelijk beschermen van de civiele bevolking.

Ook de internationale organisaties voegden zich naar de situatie die na het einde van de Koude Oorlog intrad. Met name de voorstellen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, vervat in zijn Agenda for Peace (1992), hebben een belangrijke aanzet gegeven voor de gedachten-vorming in dit kader. Naast administratieve aanpassingen binnen het VN-secretariaat noemt de Secretaris-Generaal een aantal praktische maatregelen die de effectiviteit van vredesoperaties kunnen vergroten, zoals preventieve ontplooiing van troepen in gebieden waar conflicten dreigen, preventieve diplomatie, het paraat houden van troepen voor snelle inzet indien conflicten tot uitbarsting komen («Standby Arrangements») en betere samenwerking tussen de VN en regionale organisaties en arrangementen. De laatste suggestie kreeg prominente aandacht in het supplement op de «Agenda for Peace», dat de Secretaris-Generaal in januari 1995 publiceerde. Daarnaast pleitte de Secretaris-Generaal in zijn supplement voor verdere uitwerking van het «Standby Arrangements»-systeem en erkende hij nadrukkelijk de urgente behoefte aan een snelle reactiecapaciteit van de VN.

In 1992 nam de CVSE-Top te Helsinki een besluit over de uitvoering door de Navo of de Weu van vredebewarende operaties onder CVSE-auspiciën. De Navo-Raad en de Weu-Raad besloten dat deze organisaties bereid zijn van geval tot geval vredesoperaties onder het gezag van de CVSE of de VN-Veiligheidsraad uit te voeren. Het thans gebruikte begrip voor operaties buiten het bestek van de klassieke collectieve verdediging is «internationale crisisbeheersingsoperaties.» In deze nota zal derhalve deze term worden aangehouden.

## De Prioriteitennota

Bij de opstelling van de Prioriteitennota werd zo goed mogelijk met de ontwikkelingen van na de Koude Oorlog rekening gehouden, wat leidde tot de formulering van vier algemene uitgangspunten voor de Nederlandse militaire bijdrage aan de verzekering van de internationale stabiliteit binnen en buiten Europa:

- gezien de verscheidenheid van risico's en dreigingen zal Nederland in beginsel bereid en in staat moeten zijn tot deelname in internationaal verband aan een breed spectrum van vredebewarende en vredeafdwingende activiteiten;
- inzet geschiedt steeds in internationaal samenwerkingsverband;
- prioriteit heeft de verdediging van het eigen grondgebied (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba) of dat van de Navo in geval van een militaire bedreiging. Naarmate een dergelijke bedreiging minder actueel is, zullen Nederlandse eenheden meer elders kunnen worden ingezet;
- alle parate Nederlandse eenheden kunnen in beginsel worden ingezet, waarbij in de eerste plaats dient te worden gedacht aan activiteiten binnen het CVSE-gebied, maar zo nodig ook aan operaties buiten Europa.

Deze uitgangspunten dienden als richtsnoer voor de omvang en het type strijdkrachten waarover Nederland diende te beschikken.

Zodra de herstructurering van de Nederlandse krijgsmacht is voltooid, kan volledig inhoud worden gegeven aan het uitgangspunt dat alle parate gevechts- en ondersteunende eenheden van de krijgsmacht niet alleen kunnen worden ingezet voor de algemene verdedigingstaak, maar in beginsel ook beschikbaar zijn voor operaties in VN- of een ander internationaal verband. In het verleden moesten eenheden veelal speciaal voor een VN-operatie worden samengesteld en vormde de aflossing een probleem. De nieuwe structuur stelt ons in staat direct organieke eenheden uit te zenden waarvan de aflossing verzekerd is.

In de Prioriteitennota wordt uitgegaan van de wenselijkheid gelijktijdig aan vier vredebewarende operaties te kunnen deelnemen op het niveau van een bataljon of het equivalent daarvan (bijvoorbeeld twee fregatten of een squadron jachtvliegtuigen). Dit betekent uiteraard niet dat alleen maar aan operaties wordt deelgenomen met bataljons of eenheden van een vergelijkbare omvang. Het gaat hier om de orde van grootte van de bijdrage die ons land moet kunnen leveren. Er kan immers ook sprake zijn van uitzending van kleinere eenheden met een ondersteunende taak of kleine groepen militairen (bijvoorbeeld transportfaciliteiten, verbindingen, medische verzorging, marechaussee, genie- of mijnenbestrijdingspersoneel), dan wel van het ter beschikking stellen van waarnemers. Ook kunnen mijnenbestrijdingsvaartuigen of luchtverdedigseenheden worden uitgezonden. Soms ook bestaat er behoefte aan militaire ondersteuning van humanitaire hulpverlening; veelal gaat het daarbij om het ter beschikking stellen van militair transport of de uitzending van noodhulpteams.

Voor operaties waarin de nadruk ligt op grondtroepen kan worden beschikt over het Korps mariniers, de luchtmobiele brigade en de parate delen van de lichte en de gemechaniseerde brigade. In totaal zijn zeven parate infanteriebataljons (twee mariniers-, drie luchtmobiele infanterie- en twee pantserinfanteriebataljons) beschikbaar voor zelfstandige inzet bij vredebewarende operaties.

Afhankelijk van de aard van de operaties waaraan wordt deelgenomen, kan het bij vredeshandhaving gaan om gelijktijdige uitzending van ten

hoogste 3000 tot 5000 militairen. Dit betekent overigens dat een veelvoud van dit aantal militairen betrokken raakt bij internationale operaties vanwege de aflossing en de ondersteuning van dergelijke operaties vanuit Nederland. Als norm geldt dat personeel eens per anderhalfjaar voor zes maanden wordt uitgezonden.

Binnen de bestaande mogelijkheden heeft Nederland de VN meegedeeld militaire eenheden beschikbaar te willen stellen voor het «United Nations Standby Arrangement System» (Unsas). Die eenheden kunnen zo nodig op korte termijn voor VN-operaties worden ingezet. De Kamer is bij brief van 22 juni 1994 (Kamerstuk 23 400 X, nr. 65) ingelicht over de eenheden die Nederland in dit kader aan de SGVN heeft aangeboden.

Afgezien van vredebewarende operaties kan Nederland een bijdrage leveren aan vrede-afdwingende operaties met gevechtseenheden van grotere omvang. Daarvoor komen in aanmerking de luchtmobiele brigade, een lichte of een gemechaniseerde brigade, een maritieme taakgroep, de Groep operationele eenheden mariniers, drie squadrons jachtvliegtuigen of een combinatie hiervan. In totaal kunnen ongeveer 11 000 militairen in aanmerking komen om eenmalig te worden ingezet voor vredes-afdwingende operaties. Ook kan het, afhankelijk van de bestaande behoefte, gaan om meer beperkte bijdragen aan een vrede-afdwingende operatie.

De mogelijkheden van een goede Nederlandse bijdrage aan internationale operaties is afhankelijk van de verantwoorde uitvoering van de Prioriteitennota. Belangrijke investeringsprojecten, zoals de transport- en bewapende helikopters, het amfibisch transportschip en gepantserde voertuigen voor vredesoperaties, zijn daarbij van groot belang. Zodra de herstructurering van de krijgsmacht is voltooid, is Nederland in staat een toereikende bijdrage te leveren. Ook dan mag overigens niet uit het oog worden verloren dat de personele en materiële mogelijkheden begrensd zijn. Nederlandse eenheden zullen vrijwel altijd optreden in samenwerking met eenheden van andere landen en voor de uitvoering van operaties van anderen afhankelijk zijn.

### **Het toetsingskader**

Thans doet zich de vraag voor of de eerder opgesomde vier uitgangspunten kunnen worden aangevuld of toegespitst, rekening houdend met de doelstellingen van het buitenlandse en veiligheidsbeleid enerzijds en de feitelijke mogelijkheden daaraan door middel van de inzet van militaire middelen bij te dragen anderzijds.

Daarbij is het van belang de beperking van het in deze notitie besproken toetsingskader aan te geven. Het betreft uitsluitend vrijwillige uitzendingen, d.w.z. uitzendingen waarvoor geen verplichting bestaat uit hoofde van het Weu- en Navo-verdrag. Ook de Nederlandse militairen die op de Nederlandse Antillen en Aruba dienst doen voor de verdediging van de politieke en territoriale integriteit van het Koninkrijk blijven buiten beschouwing, evenals militairen die worden geplaatst bij bondgenootschappelijke strijdkrachten of bij staven van Navo, VN, Weu en OVSE. Buiten het bestek van deze notitie valt ook het gebruik van militaire middelen voor hulpverlening bij natuurrampen en voor humanitaire hulpverlening, meestal op verzoek van het ministerie voor Ontwikkelings-samenwerking, in situaties waarin geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd risico.

Het gaat in deze notitie om internationale crisisbeheersingsoperaties. Wegens de verscheidenheid van situaties in een nog steeds evoluerende

veiligheidssituatie is het niet mogelijk op voorhand een lijst van vaste criteria op te stellen. Wel kunnen, gebruik makend van de tot nu toe opgedane ervaring, aandachtspunten worden geformuleerd.

Twee categorieën aandachtspunten kunnen worden onderscheiden: politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Samen zullen zij bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of tot de inzet van Nederlandse militairen dient te worden besloten.

### **Politieke wenselijkheid**

De eerste vraag die moet worden beantwoord zodra uitzending van Nederlandse militaire eenheden aan de orde is, is die naar de politieke wenselijkheid. Aangezien het gaat om bijdragen aan internationale crisisbeheersing buiten het bestek van de bondgenootschappelijke verdediging, is sprake van keuzevrijheid. Hoewel aan het begrip politieke wenselijkheid van geval tot geval inhoud zal moeten worden gegeven, zijn er enkele factoren te onderscheiden die daarbij regelmatig aan de orde zijn.

Daarbij staat voorop de vraag naar de politieke doeleinden die met de inzet van militairen worden nagestreefd. Daarbij zal het voor Nederland gaan om:

- handhaving van de internationale vrede en veiligheid;
- handhaving van de normen van het internationale recht, waaronder de fundamentele mensenrechten, in het kader van het bevorderen van een internationale rechtsorde; hieronder valt ook het optreden bij humanitaire noodsituaties;
- bescherming van nationale, Europese of bondgenootschappelijke belangen.

Van belang is vast te stellen dat deze drie doeleinden nauw samenhangen en elkaar ten dele overlappen.

### **Het Nederlands belang bij de internationale vrede en veiligheid**

Het handhaven van de internationale vrede en veiligheid behoort tot de primaire taken van de overheid. De aard en omvang van de middelen die de regering in een concreet geval bereid zal zijn in te zetten in geval van een gebleken politieke en militaire behoefte, zal mede afhangen van de vraag in hoeverre de internationale crisis, bijvoorbeeld door de geografische nabijheid of door een specifieke vorm van afhankelijkheid, repercussies kan hebben voor het eigen land of onze buurlanden.

Van belang is voorts ook de vraag naar de historische, economische, culturele, verdragsmatige of andere banden van Nederland met het betrokken land of volk. Geografische nabijheid is voor de intensiteit van de Nederlandse relaties met andere landen belangrijk. In het algemeen geldt dat conflicten of crises binnen Europa allereerst aandacht verdienen. Dit neemt niet weg dat Nederland elders in de wereld met soms relatief weinig middelen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, zoals is gebleken uit onze deelname aan enkele VN-vredesoperaties buiten Europa.

### **Het Nederlands belang bij de internationale rechtsorde**

Artikel 90 van de Grondwet schrijft voor dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Deze opdracht moet, gegeven de omvang en de positie van Nederland, met zijn grote afhankelijkheid van internationale ontwikkelingen, niet alleen als een ideëel streven

worden gezien maar ook als een nationaal belang. Uitzending van militairen moet een toereikende volkenrechtelijke basis hebben, doorgaans het Handvest van de Verenigde Naties, zo mogelijk aangevuld door een resolutie van de Veiligheidsraad of – bij vredesoperaties – door een besluit van een regionale organisatie op grond van hoofdstuk VIII van het Handvest.

Een reden voor ingrijpen door de internationale gemeenschap kan zijn een (dreigende) schending van het volkenrecht. Daarvan is niet alleen sprake bij aantasting van de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een land, maar ook bij schending van de mensenrechten, zoals bij genocide.

Noch aan het streven naar een internationale rechtsorde, noch aan een besluit van de Veiligheidsraad kan overigens op zichzelf een plicht tot uitzending van militairen worden ontleend. Selectiviteit is een onontkoombaar politiek en militair gegeven, alleen al vanwege de beperktheid van de ter beschikking staande middelen. Er is ook nog geen sprake van een zodanige ontwikkeling van de internationale rechtsorde dat internationaal sprake kan zijn gelijke behandeling van gelijke gevallen. Indien er echter sprake is van zeer ernstige schendingen van het volkenrecht of van een urgente humanitaire noodsituatie, zal de afweging over al dan niet ingrijpen des te dwingender zijn. De verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid berust primair bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, zodat maatregelen in dit kader vooral afhangen van het politieke oordeel van de permanente leden. Indien tot militaire maatregelen wordt besloten, hangt het in de meeste gevallen ook van hun bereidheid tot het leveren van de noodzakelijke militaire bijdrage af of en, zo ja, op welke wijze wordt opgetreden. Politieke en militaire machtsverhoudingen zullen onvermijdelijk in hun besluitvorming een belangrijke plaats innemen.

Ook daarom zal – anders dan enkel op grond van artikel 98 van de Grondwet – elke uitzending van Nederlandse militairen onderworpen moeten blijven aan het eigen politieke oordeel van de Nederlandse regering. In dit oordeel kan dan tevens de vraag betrokken worden in hoeverre – naast het algemene Nederlandse belang van handhaving van de internationale rechtsorde – andere Nederlandse, Europese of bondgenootschappelijke belangen aan de orde zijn.

### **Andere Nederlandse, Europese en bondgenootschappelijke belangen**

De Grondwet stelt in artikel 98: «Tot bescherming van de belangen der Staat is er een krijgsmacht...». De Nederlandse belangen zijn breed geschakeerd. Naast die welke hiervoor beschreven zijn, heeft Nederland economische belangen, waarvoor de handhaving van vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal een wezenlijke voorwaarde is. Ook ecologische belangen treden steeds sterker op de voorgrond. Tevens dient de rechtsstaat te worden verdedigd.

Voor de behartiging van zijn belangen is Nederland aangewezen op internationale samenwerking. Het beheersen van internationale crises zal derhalve dienen te geschieden met andere geïnteresseerde landen waarmee politiek en militair goed kan worden samengewerkt. Het politieke doel van de eventuele inzet van militaire eenheden zal bovendien veelal in internationaal verband worden vastgesteld. Nederland zal uiteraard slechts tot uitzending van militairen besluiten indien het dit doel kan onderschrijven.



Zowel de belangen van de staat (art. 98 GW) als het bevorderen van de internationale rechtsorde (art. 90 GW) kunnen, zoals gezegd, de grondslag vormen van het optreden van de krijgsmacht. Gezien de nauwe samenhang tussen deze doelstellingen meent het kabinet dat het onwenselijk is tussen beide een scherp onderscheid aan te brengen. Wel bestaat er in het licht van de sterk gewijzigde internationale verhoudingen behoefte aan een modernisering van de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging. In februari 1994 aanvaardde de Kamer de daartoe strekkende motie-Jurgens (Kamerstuk 23 327, nr. 15). De regering zal de Kamer voorstellen aanbieden voor aanpassing van de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging.

Nederland heeft meer in het algemeen een groot belang bij het goed functioneren en geloofwaardig optreden van de instellingen die het kader vormen voor onze veiligheid en sociaal-economische ontwikkeling, zoals de VN, de Navo, de Europese Unie, de Weu en ook de OVSE. Hun effectiviteit en geloofwaardigheid kunnen eveneens een element in de besluitvorming over uitzending vormen. Nederland kan daartoe bijdragen door met de betrokken organisaties afspraken te maken over de geschiktheid en eventuele beschikbaarheid van Nederlandse militaire eenheden voor bepaalde taken. Naast de reeds bestaande regelingen met de Navo gaat het hierbij om afspraken met de VN – in het kader van Unsas – en de Weu (het stelsel van Forces Answerable to Weu). In deze gevallen gaat het, behoudens de collectieve defensie, niet om verplichtingen, maar om zekere morele en politieke overwegingen om in een bepaald geval ook metterdaad troepen ter beschikking te stellen.

Behoudens aangelegenheden die de belangen van het Koninkrijk rechtstreeks raken, is voor Nederland dan ook niet zozeer een leidende, als wel een actief ondersteunende of complementaire rol weggelegd, in overeenstemming met de eerder genoemde politieke doeleinden. Hiervan getuigen de recente Nederlandse bijdragen aan de Golfcoalitie voor de bevrijding van Koeweit en de gelijktijdige bescherming van Israël, het herstel van het democratische gezag en een goed functionerende samenleving in Cambodja, de humanitaire en vredesoperatie in het voormalige Joegoslavië, de steun voor het herstel van het democratische bestuur in Haïti en andere bijdragen ter ondersteuning van de VN, de Navo, de Eu, de Weu of de OVSE.

De internationale situatie wordt niet alleen in fora beoordeeld waarvan Nederland deel uitmaakt, zoals de Raden van de Eu, de Weu en de Navo, maar ook in internationale gremia van beperkte samenstelling, zoals de Veiligheidsraad of, in het geval van Joegoslavië, de internationale Contactgroep. Nederland zal blijven aandringen op structuren die het mogelijk maken dat landen die een substantiële bijdrage leveren aan een operatie ook volwaardig kunnen deelnemen aan het politieke en militair-operationele overleg daarover. De landen die troepen leveren aan VN-operaties dienen onder leiding van het Secretariaat van de Verenigde Naties regelmatig overleg te voeren over alle aspecten van de uitvoering van de operatie. Dit laatste is inmiddels praktijk geworden, hoewel verdere institutionalisering van dat overleg wenselijk is.

Uit het voorgaande kunnen de volgende aandachtspunten worden afgeleid.

1. Uitzending van militaire eenheden geschiedt op grond van Nederlandse belangen (waaronder de bescherming van de internationale vrede en veiligheid) en/of de bevordering van de internationale rechtsorde. Bij dat laatste gaat het niet alleen om optreden in geval van aantasting van de soevereiniteit van landen. Ook grove schending van de rechten van de

mens, zoals genocide, kunnen reden zijn voor militair ingrijpen door de internationale gemeenschap.

2. Uitzending van Nederlandse militaire eenheden dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie. In dat mandaat – bij de VN in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad – wordt de politieke en militaire doelstelling van de operatie in algemene zin geformuleerd.

3. Bij de vraag of de Nederlandse regering bereid is een concrete bijdrage te leveren aan een militaire operatie in internationaal verband spelen ook factoren als solidariteit, geloofwaardigheid en spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten een rol.

4. Het is gewenst dat de bereidwilligheid deel te nemen aan internationale operaties ook op langere termijn blijft bestaan en niet door plotselinge ontwikkelingen wordt ondermijnd. Mede tegen deze achtergrond verdient een multinationale benadering de voorkeur. Daardoor wordt ook in het land of de regio waar een operatie wordt uitgevoerd getoond dat het gaat om een optreden van de internationale gemeenschap en niet van enkele afzonderlijke staten.

5. Uitzending van eenheden, ook al gebeurt dit in overeenstemming met het volkenrecht, is geen automatisme. De Nederlandse regering beslist per geval over deelname van ons land aan internationale operaties. Een dergelijk besluit wordt, behoudens uitzonderingen, niet uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht. Deze procedure geldt ook als het gaat om delen van de krijgsmacht die aan de Secretaris-Generaal van de VN ter beschikking zijn gesteld in het kader van het Unsas. Voor deelname aan een internationale operatie moet voldoende draagvlak bestaan in het parlement en in de samenleving. In dit verband is de in de loop der jaren ontwikkelde parlementaire procedure van informatie en overleg van groot belang. Het besluit militairen in te zetten voor gevaarlijke missies, waarbij niet uitgesloten is dat er gewonden en doden vallen, moet breed worden gedragen.

### **Haalbaarheid**

Naast de politieke overwegingen die bepalend zijn voor Nederlandse deelname aan internationale operaties, zijn er aandachtspunten van militair-operationele en van praktische aard die bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de gestelde politieke doelen ook kunnen worden verwezenlijkt.

6. Het in het politieke mandaat van een internationale operatie neergelegde doel moet worden vertaald in een concrete militaire opdracht. In het geval van een grove inbreuk op de internationale rechtsorde kan het gaan om het herstel van de status quo ante. Een voorbeeld is de bevrijding van het door Irak bezette Koeweit. Ook bij vredebewarende operaties moet duidelijk worden geformuleerd welke specifieke militaire taak of taken moet(en) worden uitgevoerd. Het kan daarbij onder meer gaan om het toezien op of het waarborgen van de naleving van een bestand of een vredesovereenkomst, het scheiden van conflictpartijen, het beveiligen van bepaalde gebieden en de daar verblijvende burgerbevolking, de evacuatie van burgers, de begeleiding van hulpkonvoeien of het scheppen van voorwaarden voor vreedzame economische en sociale wederopbouw.

7. In nauwe samenhang met het voorgaande moet de regering, als tot Nederlandse deelname aan een internationale operatie wordt besloten, beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van een operatie redelijkerwijs haalbaar zijn. Daarbij spelen vooral de operationele karakteristieken van het desbetreffende conflict een grote rol. Vragen die in dat verband moeten worden beantwoord zijn: is er sprake van herkenbare conflictpartijen en van duidelijke frontlijnen; hoe zijn de verschillende partijen bewapend; kunnen centraal afspraken met de conflictpartijen worden gemaakt of is dat alleen op lokaal niveau mogelijk; hoe is de terreingesteldheid; hoe kunnen de logistieke ondersteuning en de bevoorrading worden verzekerd?

8. Een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak is onmisbaar zowel voor afzonderlijke operaties als voor de inspanningen van landen over een langere periode. Voorkomen moet worden dat de last van de internationale operaties gedragen wordt door een kleine groep landen. Daarom is een lastenverdeling bij de uitvoering van internationale operaties gewenst. Dit kan door de deelname aan operaties over een groep landen te spreiden. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de aflossing van eenheden door die van andere landen en over een redelijke financiële lastenverdeling. De aflossing door Nederland van de Canadezen in de Bosnische enclave Srebrenica, begin 1994, en de komende aflossing van de Nederlandse eenheid door Oekraïne zijn hiervan goede voorbeelden.

9. Wanneer wordt besloten tot Nederlandse deelname aan een internationale operatie, moet worden bezien of en zo ja welke eenheden hiervoor beschikbaar zijn. Dit is onder meer afhankelijk van verplichtingen in verband met andere vredesoperaties. Ook is het van belang dat geen overbelasting ontstaat waardoor delen van de krijgsmacht onvoldoende gelegenheid hebben te oefenen voor internationale operaties en voor de algemene verdedigingstaak.

10. De Nederlandse eenheden dienen te opereren in een duidelijke commandostructuur. De commandostructuur wordt ingesteld onder gezag van de internationale organisatie die de politieke grondslag biedt voor de desbetreffende operatie, d.w.z. de Verenigde Naties, de Navo, de Weu of de OVSE. Het is mogelijk dat een militaire organisatie, zoals de Navo met zijn geïntegreerde structuur, (een deel van) de uitvoering op zich neemt van een operatie waartoe bijvoorbeeld de Verenigde Naties hebben besloten. In dat geval zal duidelijkheid moeten bestaan over de opbouw en de effectiviteit van de commandolijnen. Ook is het mogelijk, zoals tijdens de Golfoorlog, dat een internationale organisatie lidstaten machtigt alle noodzakelijke middelen aan te wenden om de in een mandaat vastgelegde doelstelling te bereiken. Dan zullen de Nederlandse eenheden onder tactische en/of operationele controle of bevel van het land worden gesteld dat de leiding van de operatie op zich neemt of van een van de grotere bondgenoten. Ongewenst is een situatie waarin bevelslijnen naast elkaar bestaan zonder dat een sluitende regeling is getroffen voor de coördinatie. Het zogenoemde «full command» – het recht eenheden aan een operatie te onttrekken – zal overigens te allen tijde bij de Nederlandse regering berusten.

11. Voordat het kabinet tot deelname aan een internationale militaire operatie beslist, dienen de risico's voor het uit te zenden personeel zo goed mogelijk te worden beoordeeld. Vanzelfsprekend zijn de risico's sterk afhankelijk van de aard van de operatie. Bovendien kunnen zich hierin na verloop van tijd grote veranderingen voordoen. De persoonlijke uitrusting van de uitgezonden militairen en de bewapening en de voertuigen van uitgezonden eenheden moeten zijn afgestemd op de omstandigheden

waaronder zij opereren. Daarbij zijn de vragen die onder de punt 6 en 7 zijn genoemd van doorslaggevend belang.

12. De «rules of engagement» (Roe's) van de uitgezonden eenheden moeten ondubbelzinnig zijn geformuleerd en voor alle aan de uitvoering van specifieke militaire taken deelnemende eenheden (ook die van andere landen) in principe gelijk zijn. Bij vredebewarende operaties is het van belang dat de Roe's ook onder moeilijke omstandigheden een effectieve taakuitvoering mogelijk maken. Daarvoor is soms een robuust optreden vereist, zoals de bewapende bescherming van de burgerbevolking die aan de VN-eenheden zijn toevertrouwd, het ontwapenen van strijders en het afdwingen van bevelen (bijvoorbeeld bij het forceren van een doortocht). Tevens moeten de Roe's de mogelijkheid bieden tot zelfverdediging, willen eenheden verantwoord kunnen opereren.

13. De financiering van deelname aan internationale operaties moet gewaarborgd zijn. De betaling door de Verenigde Naties van de kosten van deelname aan VN-operaties vertoont tekortkomingen. Soms bestaat onzekerheid of de VN een operatie zal financieren; doorgaans treedt aanzienlijke vertraging op bij de betaling van de vergoedingen waarop de troepen leverende landen recht hebben. Een structurele verbetering van de financiering van vredesoperaties door de Verenigde Naties is noodzakelijk.

In het verleden moesten de additionele kosten van vredesoperaties binnen de defensiebegroting worden gedekt; soms ging dit ten koste van investeringsuitgaven. Vanaf 1994 is in de begroting een structurele voorziening voor deze uitgaven getroffen, die in 1995 ongeveer f 300 miljoen bedraagt. Hieruit worden de VN-contributie voor vredesoperaties en de voorfinanciering van door de VN te vergoeden uitgaven betaald en de additionele kosten in verband met Nederlandse deelname aan internationale operaties. Ontwikkelingssamenwerking levert een bijdrage van f 61 miljoen voor de contributiebetalingen aan de Verenigde Naties ten behoeve van vredesoperaties in ontwikkelingslanden via genoemde voorziening. De structurele voorziening van f 300 miljoen is toereikend voor de financiering van de huidige deelname van Nederlandse eenheden aan internationale operaties. Als zich een aanzienlijke uitbreiding van onze inspanningen zou voordoen, zou een aanvullende voorziening moeten worden getroffen.

14. Iedere toezegging van deelname aan een internationale militaire operatie dient een termijn te bevatten. Na afloop daarvan wordt de Nederlandse deelname beëindigd of is, in geval van voortzetting, een nieuw besluit nodig.

Bovengenoemde aandachtspunten vormen niet meer dan een hulpmiddel voor de totstandkoming van een weloverwogen politiek en militair oordeel op basis van de specifieke karakteristieken van elk afzonderlijk geval. Ze lenen zich niet voor mechanische toepassing. Ook zal deze lijst in het licht van de omstandigheden en de opgedane ervaring van tijd tot tijd aangepast moeten worden.