INZET VAN DE KRIJGSMACHT

WISSELWERKING TUSSEN NATIONALE EN INTERNATIONALE BESLUITVORMING

No. 56, Mei 2007

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Leden	Dhr. A.L. ter Beek
	Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
	Mw. drs. A.C. van Es
	Prof. dr. W.J.M. van Genugten
	Drs. H. Kruijssen
	Mw. dr. P.C. Plooij - van Gorsel
	Prof. dr. A. de Ruijter
	Prof. dr. A. van Staden
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde commissie besluitvorming militaire operaties

Voorzitter	Gen. b.d. A.K. van der Vlis
Leden	Dhr. A.L. ter Beek
	Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
	Dr. A. Bloed
	Dr. W.F. van Eekelen
	Dr. Ph.P. Everts
	Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge
	Lt.-gen. b.d. G.J. Folmer
	Mw. mr. B.T. van Ginkel
	Mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel
	Dr. P. van Ham
	Prof. dr. K. Koch
	Mr. F. Korthals Altes
	Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt
	Drs. J. Ramaker
	Lt.-gen. b.d. H.W.M. Satter
	Prof. dr. B.A.G.M. Tromp
	Drs. E.P. Wellenstein
Secretaris	Drs. G.W.F. Vigeveno

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Inleiding 7

II Nederland en crisisbeheersingsoperaties 9

III Ervaringen met artikel 100-procedure 10

IV Het al dan niet invoeren van een grondwettelijk instemmingsrecht voor militair optreden buiten de landsgrenzen 15

V De werkingssfeer van artikel 100: alleen crisisbeheersingsoperaties of ook collectieve verdediging? 19

VI Uitzondering in verband met geheimhouding of acute dreiging 23

VII Vooraf geformeerde multinationale eenheden: NATO Response Force en EU-battlegroups 26

VIII Samenvatting en conclusies 34

Bijlage I Vervolgadviesaanvraag
Bijlage II Relevante artikelen uit de Grondwet
Bijlage III Relevante bepalingen uit internationale verdragen

Woord vooraf

Bij brief van 27 december 2006 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gewend met het verzoek een vervolgadvies uit te brengen over de nationale en internationale besluitvorming bij de inzet van de krijgsmacht (zie bijlage I). Daarbij wordt meer specifiek aandacht gevraagd voor uitzending in het kader van de 'NATO Response Force' (NRF) en de EU-battlegroups. De concrete aanleiding tot deze adviesaanvraag werd gevormd door het rapport "Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen" (juni 2006) van de werkgroep NRF van de Tweede Kamer, die onder voorzitterschap van het Kamerlid Van Baalen stond. Deze breed samengestelde werkgroep stelt voor in de Grondwet vast te leggen dat de inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten de landsgrenzen de toestemming van de Tweede Kamer behoeft. Tevens worden in het rapport voorstellen gedaan om de Kamer eerder en nauwer te betrekken bij de internationale besluitvorming over de inzet van de NRF of battlegroups. De adviesaanvraag van 27 december 2006 verzoekt de AIV de implicaties van het voorgestelde nader te bestuderen en daarop commentaar te geven, als aanloop tot de opstelling van de regeringsreactie op het werkgroeprapport.

De AIV had zich reeds in zijn advies van maart 2004 met als titel "Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten" (advies nr. 34) gebogen over de besluitvorming bij militaire operaties. Een aantal aanbevelingen van dit advies werd in de regeringsreactie van 11 juni 2004 overgenomen. Ook de Tweede Kamerwerkgroep heeft AIV-advies nr. 34 in haar overwegingen betrokken. Vier van de opstellers van het AIV-advies zijn gehoord door de Kamerleden die in de werkgroep zitting hadden.

Ter voorbereiding van het onderhavige advies werd een gecombineerde commissie samengesteld onder voorzitterschap van generaal b.d. A.K. van der Vlis, tevens lid van de permanente Commissie voor Vrede en Veiligheid (CVV). De andere CVV-leden die deel uitmaakten van de gecombineerde commissie waren: dhr. A.L. ter Beek, prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt.-gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel, dr. P. van Ham, prof. dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, drs. J. Ramaker, lt.-gen. b.d. H.W.M. Satter, prof. dr. B.A.G.M. Tromp en drs. E.P. Wellenstein. Tot de gecombineerde commissie traden voorts toe mr. F. Korthals Altes, de AIV-voorzitter en dr. W.F. van Eekelen, lid van de permanente Commissie Europese Integratie.

Als ambtelijke contactpersonen fungeerden drs. F.C. van Beuningen en mr. R.J. Gabriëlse van het ministerie van Buitenlandse Zaken en drs. S.J.G. Reyn en M.W.M. Waanders van het ministerie van Defensie. Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door drs. G.W.F. Vigeveno, daarin bijgestaan door de CVV-secretaris, drs. J.M.D. van Leeuwe.

Bij de werkzaamheden, die zich van januari tot en met mei 2007 uitstrekten, werden de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de NAVO (dr. H.W. van Santen) en bij de EU (drs. A.J. Molenaar) geraadpleegd over de procedures in deze twee fora. De griffier van de werkgroep NRF van de Tweede Kamer, drs. T.J.E. van Toor, gaf een nadere toelichting op het rapport "Inzet met instemming".

De AIV stelde het advies vast op 11 mei 2007.

I Inleiding

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vragen naar het oordeel van de AIV over de conclusies en aanbevelingen van het rapport “Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen” (juni 2006), opgesteld door de werkgroep NRF van de Tweede Kamer.[1] De adviesaanvraag van de bewindslieden (bijlage I) vestigt allereerst de aandacht op het centrale punt van het rapport van de Tweede Kamerwerkgroep, te weten de aanbeveling om in artikel 100 van de Grondwet als vereiste op te nemen dat de Tweede Kamer met iedere inzet van de krijgsmacht buiten de landsgrenzen moet instemmen, dus ook als het gaat om eigen of bondgenootschappelijke verdediging. Tevens wordt het voorstel gereleveerd om, vooruitlopend op een grondwetswijziging, deze en andere aanbevelingen direct te effectueren.

Gevraagd wordt naar “de gevolgen” die de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep hebben “voor de uitzending van Nederlandse militairen en voor de Nederlandse deelname aan internationale militaire operaties, zoals van de VN, de NAVO, de EU of andere internationale verbanden, waarbij, in sommige gevallen, ook de verdediging van het eigen grondgebied of de bijstandsverplichting van het Noord-Atlantische Verdrag in het geding kunnen zijn.”

Met betrekking tot de ‘NATO Response Force’ (NRF) en EU-battlegroups wordt meer specifiek gevraagd of “de vereiste parlementaire instemming gevolgen zou kunnen hebben voor de beoogde snelle inzet en slagvaardig optreden van deze NAVO- en EU-eenheden” en hoe “te voorkomen dat het verkrijgen van parlementaire instemming een vertragende factor is bij de voorbereidingen voor de werkelijke uitzending van militairen”. Ook wordt gevraagd naar “het oordeel van de AIV over de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep NRF ten aanzien van de verstrekking van informatie aan en de betrokkenheid van het parlement op opeenvolgende momenten in het besluitvormingsproces van NAVO en EU”. Daarbij wordt opgemerkt dat de besprekingen in de NAVO dan wel de EU veelal het karakter hebben van een “informeel, dynamisch proces van onderhandelingen en overleg” en dat het kan gaan om “informatie die op grond van regelgeving binnen de betreffende organisatie als geheim of vertrouwelijk wordt aangemerkt”.

Met recht spreken de ministers in hun brief van een “vervolgadviesaanvraag”. In maart 2004 bracht de AIV reeds het advies “Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten” uit, dat voor een belangrijk deel aan deze problematiek is gewijd. Zoals in dit advies nr. 34 wordt geconstateerd, kenmerkt de materie zich door moeilijke dilemma’s; dilemma’s tussen de noodzaak van snel en slagvaardig militair optreden en de vereisten van zorgvuldige democratische controle en maatschappelijk draagvlak. Dilemma’s ook tussen de wens het laatste woord te hebben als het gaat om de inzet van de eigen krijgsmacht en de noodzaak om in Europees en NAVO-kader over een effectief militair instrumentarium te beschikken. Dit soevereiniteitsdilemma komt extra scherp naar voren bij vooraf geformeerde, snel inzetbare multinationale eenheden, zoals de NRF en de EU-battlegroups. De geheimhouding die militaire planning vaak omringt, verdraagt zich ook niet altijd even goed met het openbare karakter van de parlementaire behandeling. Ook hier ligt een dilemma dat bijvoorbeeld op zeer concrete wijze naar voren kwam bij de verzoeken van de Tweede Kamer om inzage in de ‘Rules of Engagement’ en in MIVD-rapporten in verband met de uitzending naar Uruzgan in Zuid-Afghanistan. Deze verschillende dilemma’s vormen de rode draad in het onderhavige rapport.

1 Kamerstukken 30 162, nrs. 2-5 <http://parlando.sdu.nl>.

Het eerder uitgebrachte advies en vooral het daarin vervatte hoofdstuk III “Nationale besluitvormingsprocedures over deelname aan internationale militaire verbanden” is, naar het oordeel van de AIV, nog steeds zeer relevant voor de huidige discussie. De aanbevelingen in het onderhavige rapport grijpen dan ook op veel punten terug op advies nr. 34.

De gedachte van een formeel parlementair instemmingsrecht is niet nieuw. In 1994 vroeg de motie-Van Middelkoop c.s. reeds om vastlegging van een formeel parlementair instemmingsrecht, in de Grondwet of op andere wijze.[2] In die periode is hierover tussen regering en parlement uitvoerig gedebatteerd. Veel argumenten zijn derhalve al uitgewisseld. Dit leidde uiteindelijk tot de grondwetswijziging die haar beslag kreeg in het jaar 2000. Deze grondwetswijziging introduceerde weliswaar geen formeel instemmingsrecht, maar wel in artikel 100 een recht op informatie vooraf, dat de Staten-Generaal de gelegenheid geeft zich uit te spreken over een besluit tot uitzending voordat het wordt uitgevoerd.

Tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetswijziging in 1998 toonde het toenmalige Tweede Kamerlid Van Middelkoop zich tevreden over deze poging van de regering om “de strekking” van zijn motie te honoreren en beschouwde hij het resultaat als een “materieel instemmingsrecht of afkeuringsrecht”.[3] Met het nieuwe artikel 100 werd aan de parlementaire controle achteraf op dit terrein een vorm van “controle vooraf” toegevoegd, aldus Van Middelkoop.

De verwarrende gang van zaken in december 2005 rond de uitzending naar Uruzgan deed de gedachte van een formeel instemmingsrecht weer opleven. De motie-Van Aartsen-Bos van 2 februari 2006 vroeg vervolgens aan de werkgroep NRF “helderheid” te scheppen.[4] Daarmee werd het mandaat van de werkgroep, die al enige tijd bezig was, uitgebreid. Dit leidde tot het voorliggende rapport “Inzet met instemming”.

Dit rapport en de daarop gebaseerde adviesaanvraag roeren zowel meer algemene vraagstukken aan, die op alle vormen van uitzending betrekking hebben zoals het voorgestelde instemmingsrecht en bepalingen over de reikwijdte daarvan, als meer specifieke punten in relatie tot vooraf geformeerde multinationale eenheden, vooral de ‘NATO Response Force’ en de EU-battlegroups. Alvorens in te gaan op de voorstellen voor een grondwetswijziging wordt eerst in hoofdstuk II de actieve Nederlandse rol bij vredesoperaties geschetst en worden in hoofdstuk III de ervaringen met de huidige regeling besproken. Het functioneren van de huidige regeling is immers een belangrijk element bij de vraag of er aanleiding is tot een grondwetswijziging. Vervolgens worden in de hoofdstukken IV, V en VI diverse aspecten van de voorgestelde grondwetswijziging besproken alsook bepaalde maatregelen die, vooruitlopend op een grondwetswijziging, direct zouden worden geëffectueerd. In hoofdstuk VII wordt ingegaan op de nationale en internationale besluitvorming over de inzet van de NRF en battlegroups, waarna in hoofdstuk VIII conclusies worden getrokken.

Het onderwerp is, behalve een veiligheidsvraagstuk, ook in belangrijke mate een staatkundig vraagstuk. In dit advies worden derhalve ook staatsrechtelijke aspecten aangestipt (met name in hoofdstuk IV). Aangezien de adviesaanvraag gewag maakt van de mogelijkheid dat aan de Raad van State zal worden gevraagd nader op deze aspecten in te gaan, beperkt de bespreking van staatsrechtelijke aspecten zich tot enkele hoofdlijnen.

2 Kamerstuk 23 591, nr. 2.

3 Handelingen 40-3247.

4 Kamerstuk 27 925, nr. 203.

II Nederland en crisisbeheersingsoperaties

Ons land heeft de afgelopen jaren actief bijgedragen aan uiteenlopende crisisbeheersingsoperaties, waarmee zowel vrede handhavende als vrede opleggende missies worden aangeduid. Met deze bijdragen werd op zeer concrete wijze inhoud gegeven aan de opdracht van de Grondwet aan de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (artikel 90).[5] Grote delen van de wereld kenmerken zich door instabiliteit. Het aantal landen dat in staat en bereid is als exporteurs van stabiliteit op te treden is daarentegen beperkt. De vraag naar kwalitatief hoogwaardige vredestroepen zoals Nederland die kan leveren, overtreft dan ook verre het aanbod.

In een tijdperk van groeiende internationale vervlechting heeft instabiliteit in de ene regio al gauw gevolgen voor andere regio's. Zo kan veraf snel dichtbij komen. Het is dan ook in ons belang bronnen van instabiliteit tijdig aan te pakken, voordat de gevolgen ons eigen werelddeel bereiken. Dit is ook het uitgangspunt van de Europese veiligheidsstrategie van december 2003:

"With the new threats, the first line of defence will often be abroad."[6]

Nieuwe dreigingen en grensoverschrijdende problemen kunnen alleen door een gezamenlijke benadering in internationaal kader doeltreffend worden bestreden en aangepakt. Nederland heeft dan ook belang bij effectieve multilaterale organisaties die in staat zijn stabiliserend op te treden en orde te scheppen. Het ligt op onze weg hieraan te blijven bijdragen. Dit werd in de laatste Troonrede als volgt verwoord:

"Als sterk, welvarend en vrij land hebben wij een belangrijke internationale verantwoordelijkheid. Conflicten en noden in de wereld vergen een actieve opstelling van Nederland. Samen met andere landen zijn wij drager van de internationale rechtsorde."

In de regeringsverklaring die minister-president Balkenende op 1 maart 2007 aflegde naar aanleiding van het aantreden van het nieuwe kabinet, onderstreepte hij het belang van vredesmissies:

"Nederland blijft bereid een actieve bijdrage te leveren aan het bevorderen van een goede internationale rechtsorde. We hebben vertrouwen in de lopende vredesmissies, in het bijzonder die in Afghanistan. Onze militairen voeren op voortreffelijke wijze hun taken uit. Hun werk komt ons allemaal ten goede. Het werken aan politieke stabiliteit en wederopbouw daar, draagt ten slotte ook bij aan onze veiligheid hier."

Anders dan de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk gebied, is deelname aan crisisbeheersingsoperaties in wezen vrijwillig. Het is een keuze die men zelf maakt. Parlementair en maatschappelijk draagvlak zijn dan minder vanzelfsprekend dan in geval van agressie tegen ons land of tegen een NAVO-bondgenoot. Bij deelname aan een crisisbeheersingsoperatie is het dan ook van belang dat deze op een zo groot mogelijk en duurzaam politiek en maatschappelijk draagvlak kan steunen. Dat geldt des te meer voor gevaarlijke missies, waarbij van Nederlandse militairen wordt gevraagd risico's voor eigen leven te lopen. Ook voor de uitgezonden militairen zelf is het belangrijk te weten dat volksvertegenwoordiging en samenleving achter hen staan. Voor een meer gedetailleerde beschouwing over het vraagstuk van politiek en maatschappelijk draagvlak zij verwezen naar het AIV-advies "Maatschappij en Krijgsmacht" van april 2006 (advies nr. 48).

5 Artikel 90 van de Grondwet: *"De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde."*

6 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy,* goedgekeurd door de Europese Raad op 12 december 2003 te Brussel.

III Ervaringen met artikel 100-procedure

De afgelopen decennia kreeg ons land steeds meer te maken met crisisbeheersingsoperaties, eerst vooral VN-vredesoperaties (UNIFIL, UNTAC etc.) en later onder andere ook operaties in het kader van de NAVO (SFOR, ISAF) en van ad hoc-coalities (Enduring Freedom, SFIR). Gaandeweg ontstond de praktijk dat de regering bij deelname aan missies van te voren de Staten-Generaal raadpleegt, in de eerste plaats de Tweede Kamer. De rol van de Staten-Generaal bij de uitzendingen van militairen werd verder vergroot door de invoering in het jaar 2000 van het nieuwe artikel 100 van de Grondwet.[7] Het eerste lid van dit artikel verplicht de regering de Staten-Generaal "vooraf"[8] inlichtingen te verstrekken over de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de internationale rechtsorde, waarmee op alle soorten vredesoperaties wordt gedoeld. Daarmee werden de algemene verantwoordingsplicht van de regering jegens het parlement en de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet[9] aangescherpt met betrekking tot operaties ten behoeve van de internationale rechtsorde. Het gaat daarbij overigens om de inzet van eenheden, niet om de uitzending van individuele militairen.

De spelregels werden nader uitgewerkt in het herziene Toetsingskader van juli 2001.[10] Zo ontstond wat nu de artikel 100-procedure wordt genoemd. In deze herziene versie van het Toetsingskader zijn ook de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzending (TCBU), die in september 2000 rapport uitbracht, meegenomen. De artikel 100-procedure staat borg voor nauwe betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Nederlandse deelname aan zowel klassieke vredesoperaties als meer robuuste stabilisatieoperaties. De procedure heeft doorgaans goed gewerkt. De intensieve discussie tussen regering en Tweede Kamer die aan uitzending van militaire eenheden voorafgaat, komt de kwaliteit en

7 Artikel 100 van de Grondwet:
"Lid 1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
Lid 2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt."

8 Memorie van Antwoord van de regering aan de Eerste Kamer in het kader van de grondwetswijziging, 12 mei 2000 (Kamerstuk 26 243, nr. 165a):
"De regering wijst erop dat artikel 100, eerste lid, inhoudt dat de inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht worden verstrekt voordat er sprake is van daadwerkelijke uitvoering van het besluit en bovendien op een zodanig moment dat er eveneens sprake kan zijn van daadwerkelijk overleg tussen regering en Staten-Generaal. Dit betekent dat elk van beide Kamers tijdig beschikt over inlichtingen inzake het genomen besluit hetgeen ertoe kan leiden dat er een debat wordt gevoerd waarin moties kunnen worden aangenomen. Van dergelijke moties zal de regering zich ernstig rekenschap geven en zij zal daaraan niet lichtvaardig voorbij kunnen gaan."

9 Artikel 68 van de Grondwet:
"De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat."

10 Kamerstuk 23 591, nr. 7.

zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. De procedure dwingt alle partijen de voorgenomen deelname aan een operatie goed te doordenken en zaken als het mandaat, de bevelsstructuur, de afspraken met bondgenoten, de benodigde bewapening etc. zorgvuldig af te wegen. In die zin is lering getrokken uit de gebeurtenissen in Srebrenica en worden de aanbevelingen van de TCBU in praktijk gebracht. In zijn vergelijkende studie van negen Europese landen onderstreept Marc Houben het grote nut voor regering en parlement van het Toetsingskader, dat bijdraagt aan een meer gestructureerd debat en aan de "thoroughness of the preparation of the decision".[11] Op grond van de afspraken in het Toetsingskader worden lopende operaties voorts ook eens per jaar geëvalueerd. Na afloop vindt een slotevaluatie plaats.[12]

Bij de toepassing van de artikel 100-procedure hebben zich in wezen slechts twee onduidelijkheden voorgedaan. Bij de uitzending naar Uruzgan legde de regering in december 2005 aan de Staten-Generaal een 'voornemen' in plaats van een 'besluit' voor. Dit was strijdig met de uitleg die de regering zelf altijd aan artikel 100 had gegeven. Zo stelde de regering bij de behandeling van de grondwetswijziging begin 1998:

> *"De regering stelt vast dat de verstrekking van inlichtingen aan de Kamers over de inzet van de krijgsmacht op grond van artikel 100, eerste lid, geen betrekking heeft op een voornemen maar op een besluit van de regering."*[13]

Met de aanvaarding van de motie-Van Aartsen-Bos (2 februari 2006) wees de Tweede Kamer de regering er dan ook op dat op grond van de artikel 100-procedure aan de Staten-Generaal een volwaardig kabinetsbesluit dient te worden voorgelegd. De regering onderschreef deze lezing van de procedure. Naar het oordeel van de AIV kan op dit punt geen onduidelijkheid meer bestaan.

De andere onduidelijkheid hield verband met het onderscheid tussen een drietal verschillende taken ('doelomschrijvingen') van de krijgsmacht, dat door de grondwetswijziging van 2000 werd geïntroduceerd. In artikel 97, eerste lid, van de Grondwet[14] werden toen aan de krijgsmacht drie soorten taken toebedeeld:

- "verdediging" (dit slaat zowel op eigen verdediging als op NAVO- en WEU-verplichtingen);
- "bescherming van de belangen van het Koninkrijk";
- "handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde".[15]

De verplichting tot voorafgaande informatie op grond van artikel 100 geldt alleen voor de derde doelomschrijving, waar alle soorten crisisbeheersingsoperaties en vredesoperaties onder vallen.

11 Marc Houben, *International Crisis Management. The Approach of European States,* Routledge, 2005, blz. 78.

12 Voor een voorbeeld van een eindevaluatie, zie die van de Nederlandse stabilisatieoperatie in al-Muthanna, Zuid-Irak, Kamerstuk 29 521, nr. 17.

13 Memorie van Antwoord, 16 februari 1998, Kamerstuk 25 367, nr. 226b.

14 Artikel 97 van de Grondwet:
"Lid 1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
Lid 2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht."

15 Vóór de grondwetswijziging van 2000, kende de Grondwet slecht één doelomschrijving voor de krijgsmacht, namelijk "de bescherming van de belangen van de Staat", een formulering die nog doorklinkt in de tweede doelomschrijving van het huidige artikel 97.

In de herfst 2001 ontstond discussie over de Nederlandse deelname aan Enduring Freedom in Afghanistan, de Amerikaanse operatie tegen Al Qaeda en het daarmee gelieerde Taliban-regime in antwoord op 11 september 2001. De Nederlandse bijdrage, aanvankelijk alleen schepen en vliegtuigen, stond in het teken van artikel 51 van het VN Handvest (individuele en collectieve zelfverdediging)[16] en van artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag, dat door de NAVO-Raad op 12 september 2001 van toepassing werd verklaard. Dit was duidelijk een geheel andere situatie dan het klassieke scenario van een Sovjet-invasie dat men bij de oprichting van de NAVO voor ogen had. De bijstandsclausule van artikel 5 werd daarmee als het ware een stukje opgerekt.

Het gevolg was dat de Nederlandse bijdrage binnen de eerste doelomschrijving van de krijgsmacht viel. Hierdoor zou de uitzending, formeel bezien, niet onder de artikel 100-procedure vallen. De toenmalige minister van Defensie, De Grave, gaf al vrij snel toe dat hier sprake was van een situatie die tussen de categorieën van de Grondwet in viel. De regering zegde daarom toe de Staten-Generaal “in de geest van artikel 100” te zullen informeren. De discussie laaide opnieuw op toen de regering in februari 2005 besloot ook grondtroepen (‘special forces’) aan Enduring Freedom bij te dragen (250 man, commando’s en mariniers). Ook in dit geval werd door de regering “in de geest van artikel 100” gehandeld. Een aantal Tweede Kamerleden wees erop dat er inmiddels niet minder dan vier jaar waren verstreken sedert de aanslagen van 11 september 2001. Had de operatie na de val van het Talibanregime (november/december 2001) niet veeleer het karakter van een stabilisatieoperatie gekregen, zo vroegen zij zich af, in welk geval artikel 100 volledig van toepassing zou zijn. In een brief aan de Kamer d.d. 10 maart 2005 beargumenteerde de regering dat in haar ogen het recht op zelfverdediging van toepassing bleef.[17]

De AIV heeft zich in zijn advies van 2004 reeds gebogen over de vraag wat te doen bij samenloop van de doelstellingen voor de inzet van de krijgsmacht die worden genoemd in de Grondwet. Toen werd geconcludeerd dat in dergelijke situaties toepassing van de artikel 100-procedure “de aangewezen weg is”. Deze keuze ligt voor de hand wanneer de operatie in significante mate de kenmerken van een artikel 100-operatie vertoont, zo werd toen gesteld. “Significant” betekent niet per se “dominant”, aldus het advies.[18] Dit is nog steeds het oordeel van de AIV. Bij grensgevallen dient de regering de artikel 100-procedure toe te passen. Indien de regering dit uitgangspunt ten aanzien van grensgevallen consequent toepast, is naar het oordeel van de AIV, de tweede onduidelijkheid in de huidige regeling eveneens weggenomen.

De Grondwet opent in het tweede lid van artikel 100 een uitzonderingsmogelijkheid op de algemene regel van voorafgaande informatie in het eerste lid. Indien “dwingende redenen” daartoe nopen, kunnen de Staten-Generaal ook later (“zo spoedig mogelijk”) worden geïnformeerd. Dit kan dus tijdens de operatie zijn of zelfs achteraf. De Memorie van Toelichting bij artikel 100 geeft de volgende uitleg over het tweede lid:

> *“Te denken valt aan (nood)situaties, waarbij op zeer korte termijn tot de daadwerkelijke inzet moet worden overgegaan. Te denken valt voorts aan een militaire interventie die*

16 Dat artikel 51 van het Handvest (recht op individuele en collectieve zelfverdediging) in dit geval van toepassing was, werd bevestigd door resolutie 1368 van de VN Veiligheidsraad, aangenomen op 12 september 2001. Voor de tekst van artikel 51 zie bijlage III.

17 Kamerstuk 27 925, nr. 166.

18 *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten,* AIV-advies nr. 34, maart 2004, blz. 35.

alleen zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt, bijvoorbeeld indien er sprake is van direct gevaar in levensbedreigende situaties en waarin met spoed of onder strikte geheimhouding moet worden gehandeld. In dergelijke gevallen – in acute noodsituaties – zal zelfs het voorafgaand verstrekken van inlichtingen onmogelijk kunnen zijn."[19]

Tijdens de behandeling van de grondwetswijziging in de Tweede Kamer op 13 januari 1998 noemde de toenmalige minister van Defensie, Voorhoeve, drie voorbeelden van "noodsituaties", waarin de Staten-Generaal niet vooraf zouden worden geïnformeerd:
- arrestaties van gezochte oorlogsmisdadigers;
- een gijzeling (in het buitenland) waarbij Nederlanders zijn betrokken ("een soort Entebbescenario", aldus Voorhoeve);
- de evacuatie van Nederlanders uit een land waar zich "zeer bedreigende omstandigheden" voordoen.[20]

Bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid in artikel 100, tweede lid, wordt in de eerste plaats gedacht aan "speciale operaties", een begrip dat wordt uitgewerkt in een brief van de minister van Defensie, De Grave, van 23 augustus 2000.[21] Speciale operaties worden uitgevoerd door kleine eenheden van het Korps Commandotroepen en/of het Korps Mariniers. Het gaat hierbij, volgens de brief, om:

"bijzondere inlichtingenverzameling, bijzondere aanhoudingen, aanvallen op geselecteerde doelen, militaire steunverlening aan bondgenoten, evacuatie van landgenoten uit levensbedreigende situaties en internationale terreurbestrijding."

De brief benadrukt ook "de noodzaak tot strikte geheimhouding" bij dit soort operaties. Wanneer er mededelingen aan de Staten-Generaal worden gedaan, zal dit veelal op basis van vertrouwelijkheid moeten geschieden.

Regering en parlement zijn het erover eens dat spaarzaam gebruik dient te worden gemaakt van de uitzondering in artikel 100, tweede lid. In de praktijk is het gebruik van deze clausule tot nu toe inderdaad restrictief geweest, restrictiever dan de geciteerde opsomming van voorbeelden in de brief van minister De Grave doet vermoeden. De niet vooraf gemelde operaties betroffen meestal kleinschalige speciale operaties ter ondersteuning van een meer omvangrijke reguliere Nederlandse bijdrage aan een internationale missie. Zo werden ter voorbereiding van de uitzending van een Nederlands detachement naar Uruzgan verkenningen uitgevoerd door Nederlandse 'special forces'. 'Special forces' werden ook ingezet ter ondersteuning van het Nederlandse detachement in Zuid-Irak. De reeds genoemde (pogingen tot) arrestatie van oorlogsmisdadigers in Bosnië hingen eveneens samen met een bredere reguliere vredesoperatie. Een operatie die wegens het spoedeisende karakter pas op de dag zelf werd gemeld betrof de beveiliging door commando's van de Nederlandse ambassade (residentie) in Ivoorkust in combinatie met de evacuatie van de aldaar aanwezige Nederlandse burgers in november 2004.[22]

19 Memorie van Toelichting, Kamerstuk 25 367, nr. 3.

20 Handelingen 40-3272.

21 Kamerstuk 26 800 X, nr. 46.

22 Kamerstuk 29 878, nr. 1.

De Tweede Kamer heeft de regering bij diverse gelegenheden aan de tand gevoeld over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de uitzondering in artikel 100, tweede lid. Enkele fracties vonden het onjuist dat de regering zelf mag bepalen wanneer van de uitzondering gebruik wordt gemaakt. Er was in hun ogen behoefte aan nadere vastlegging van de daarbij te hanteren criteria. Dit standpunt werd niet breed gedeeld. De meeste fracties toonden zich tevreden over de gang van zaken. Na een lang en indringend debat op 16 en 17 juni 2004 concludeerde het toenmalige Kamerlid Rouvoet het volgende:

> *"de minister van Defensie heeft wat mij betreft buiten twijfel gesteld dat alle bijzondere operaties en iedere inzet van speciale eenheden aan de Kamer zijn gemeld, zoals dat behoort, waar nodig langs de vertrouwelijke weg. Ook dat is volwaardige parlementaire controle."*[23]

De adviesaanvraag werpt de vraag op of "een verschil van inzicht" tussen regering en parlement omtrent deelname aan een internationale operatie, niet het risico met zich brengt "dat de voorspelbaarheid van Nederland bij internationale partners en bij de betrokken internationale organisaties in het gedrang kan komen". Deze vraag heeft primair betrekking op de NRF en de EU-battlegroups en wordt derhalve in hoofdstuk VII besproken. NRF en battlegroups zijn tot op heden nog niet onder gevechtsomstandigheden ingezet. Wat de operaties betreft waarmee wel ervaringen bestaan, valt te constateren 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.

23 Handelingen 85-5496.

IV Het al dan niet invoeren van een grondwettelijk instemmingsrecht voor militair optreden buiten de landsgrenzen

Hoewel formeel bezien artikel 100 van de Grondwet een verplichting behelst om de Staten-Generaal vooraf te informeren, wordt vaak gesteld dat dit in de praktijk − materieel bezien − in de buurt komt van een instemmingsrecht. De parlementaire praktijk heeft zich de afgelopen jaren inderdaad in die richting ontwikkeld. Alvorens tot uitzending van militaire eenheden over te gaan, pleegt de regering zich ervan te vergewissen dat hiervoor voldoende steun is, in ieder geval in de Tweede Kamer. Het is inmiddels ook gebruikelijk dat de woordvoerders aan het slot van het Tweede Kamerdebat over een artikel 100-brief, in de derde termijn, expliciet namens hun fractie steun uitspreken voor de uitzending (c.q. hun steun onthouden).

In het rapport "Inzet met instemming" wordt voorgesteld om artikel 100, eerste lid, om te zetten in een formeel instemmingsrecht (van de Tweede Kamer) voor elk optreden "buiten de landsgrenzen"[24], dus ook als het gaat om NAVO-verplichtingen. De term "toestemmingsvereiste" geeft, volgens prof. dr. L.F.M. Besselink, een betere aanduiding van hetgeen wordt bedoeld.[25] Naar analogie met de totstandkoming van wetten zou men ook van een 'medebeslissingsrecht' kunnen spreken, dat zich in dit geval tot de Tweede Kamer zou beperken. In de adviesaanvraag wordt gevraagd naar "de gevolgen" van dit voorstel.

De Tweede Kamerwerkgroep ziet het voorgestelde als de formalisering van "de gegroeide politieke praktijk, waarbij de Tweede Kamer een feitelijk instemmingsrecht heeft verkregen".[26] Dit is tot op zekere hoogte het geval in relatie tot de operaties die nu onder artikel 100 vallen. Het voorgestelde zou evenwel de werkingssfeer ("reikwijdte") van artikel 100 uitbreiden tot bondgenootschappelijke verdediging. Dit is duidelijk een nieuw element, dat verder in hoofdstuk V wordt besproken. Maar ook in relatie tot artikel 100-operaties mag men het verschil tussen de huidige regeling en een formeel medebeslissingsrecht niet onderschatten. De keuze van de bewoordingen van artikel 100 hield juist nauw verband met dit onderscheid. Bij de grondwetsherziening ter uitvoering van de motie-Van Middelkoop streefde de regering ernaar "zo veel mogelijk aan de wensen van de Kamer tegemoet te komen … met inachtneming van de constitutionele verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal".[27] Zo kwam men uit bij de huidige procedure, waarin de Staten-Generaal vooraf worden geïnformeerd en wel op een zodanig tijdstip dat zij de gelegenheid hebben zich uit te spreken. In deze constructie wordt het besluit door de regering genomen, die daarvoor dus ook de volle verantwoordelijkheid draagt. Met de verwijzing naar de bestaande constitutionele verhoudingen doelde de regering op het uitgangspunt 'de regering regeert, het parlement controleert'. Dit komt veelvuldig naar

24 Blz. 69.

25 Bijlage bij rapport "Inzet met instemming", blz. 44.

26 Blz. 69.

27 Brief ministers Van Mierlo en Voorhoeve aan de Tweede Kamer, 17 januari 1995, Kamerstuk 23 591, nr. 3.

voren zowel in de schriftelijke als de mondelinge behandeling van de grondwetswijziging.[28] Ook de doctrine van het dualisme werd door de regering in dit verband genoemd.

De destijds gekozen constructie geeft, zoals gezegd, de Staten-Generaal de kans hun positie te bepalen en kenbaar te maken. Belangrijk daarbij is dat de regering de Staten-Generaal niet voor voldongen feiten plaatst en bij toezeggingen in internationaal kader een voorbehoud maakt in verband met de parlementaire behandeling. In de regel zal de regering zich schikken naar het oordeel van de (Tweede) Kamer. Ook dat is onderdeel van de bestaande constitutionele verhoudingen. Mocht de regering de neiging hebben de zienswijze van de Kamermeerderheid te negeren, dan kan deze meerderheid een motie van wantrouwen indienen en de betrokken ministers of het hele kabinet tot aftreden dwingen. De Staten-Generaal hebben in ons stelsel het laatste woord.

Ons staatsbestel kent diverse voorbeelden van gedeelde bevoegdheden van regering en parlement, hetgeen het beeld van een strikte scheiding tussen de taken van regering en parlement (regeren versus controleren) nuanceert. Zo hebben de Staten-Generaal een medebeslissingsrecht bij nationale en ook internationale regelgeving (wetten en verdragen) en bijvoorbeeld ten aanzien van de goedkeuring van de Rijksbegroting. Dit zijn echter zaken, waarvan de motivering en de verwachte werking op voorhand uitvoerig bediscussieerd en gewogen kunnen worden. De inzet van de krijgsmacht is een andersoortig besluit. Op militair gebied is het soms nodig onmiddellijke actie te nemen, waar leven of dood van kunnen afhangen. In regelgeving is dat niet te vatten, hoe zorgvuldig men het Toetsingskader ook hanteert. Het is beleid van een geheel ander en eigen karakter.

Men kan tegenwerpen dat er in ieder geval één uitzondering is op de staatsrechtelijke traditie die de inzet van de krijgsmacht primair bij de uitvoerende macht legt. Dat is de grondwetswijziging van 1922. Tot op dat moment was oorlog verklaren volgens de Grondwet een prerogatief van de Koning, zij het vanaf 1848 onder ministeriële verantwoordelijkheid. In 1922 werd bepaald dat oorlog verklaren (later “in oorlog verklaren”) de toestemming van de Staten-Generaal, bijeen in verenigde vergadering, behoeft. Deze bepaling, die in iets gewijzigde vorm in het huidige artikel 96 is terug te vinden,[29] is echter nooit toegepast, met name omdat oorlog verklaren niet past in de moderne volkenrechtelijke opvattingen. Deze grondwetsbepaling is dan ook duidelijk verouderd.[30]

28 De regeringsvisie wordt als volgt samengevat in de Memorie van Antwoord d.d. 12 mei 2000 in het kader van de behandeling van de grondwetswijziging in tweede lezing door de Eerste Kamer, Kamerstuk 26 243, nr. 165a: *“Het uitgangspunt van de regering bij de uitvoering van de motie-Van Middelkoop berust op de bestaande constitutionele verhoudingen waarin de regering regeert en het parlement controleert. De regering stelt voorts met instemming vast dat de genoemde leden dit uitgangspunt aanduiden als de juiste constitutionele verhoudingen, bekennen zich tot een normatief dualisme en spreken tevens van een wenselijk dualisme. De regering acht het genoemde instemmingsrecht met een dergelijk dualisme onverenigbaar en bovendien onwenselijk. De Staten-Generaal kunnen in ons constitutionele bestel hun controlerende taak niet in vrijheid uitoefenen indien zij formeel gaan delen in de bestuursverantwoordelijkheid.”*

29 De belangrijkste grondwetsartikelen zijn opgenomen in bijlage II.

30 Voor een nadere beschouwing over de grondwetswijziging van 1922 en het huidige artikel 96 zie L.F.M. Besselink, “Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende politieke zeggenschap: parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties”, in M. van Damme red. De *Grondwet en het inzetten van strijdkrachten,* Antwerpen, 2005.

Een meer specifiek punt is dat het door de werkgroep beoogde instemmingsrecht zich zou toespitsen op de Tweede Kamer. Naast het algemeen onderschreven politieke primaat van de Tweede Kamer, kan de tijdsdruk op de besluitvorming tijdens crisissituaties een overweging zijn geweest om de procedure tot de Tweede Kamer te beperken. De tijdsklem in crisissituaties zal zich inderdaad des te sterker doen gevoelen als beide Kamers formeel en volgtijdelijk hun instemming moeten geven. Een andere overweging kan zijn dat de Eerste Kamer de afwikkeling van de artikel 100-procedure in de praktijk grotendeels (niet helemaal) aan de Tweede Kamer overlaat. De gang van zaken op dit moment is dat de Eerste Kamer aan de hand van het schriftelijke verslag van de behandeling in de Tweede Kamer bekijkt of er aanleiding is om de voorgenomen uitzending van militairen in de Eerste Kamer te bespreken, wat doorgaans niet nodig wordt geacht.

Naast praktische aspecten die verband houden met de tijdsdruk, zijn er echter ook overwegingen van staatsrechtelijke aard die in de beschouwing moeten worden betrokken. Feit is namelijk dat alle bestaande voorbeelden van een formeel medebeslissingsrecht in ons staatsbestel betrekking hebben op beide Kamers. In de meeste gevallen krijgt dit medebeslissingsrecht gestalte via de wetgevingsprocedure. Zo vindt de goedkeuring van de Rijksbegroting en van verdragen plaats door aanvaarding van een daartoe strekkend wetsvoorstel. Zelfs een zeer concrete aangelegenheid als het verlenen van toestemming voor het huwelijk van de Koning, dient, op grond van artikel 28 van de Grondwet, bij wet te geschieden. Het rapport van de Tweede Kamerwerkgroep geeft niet aan hoe het beoogde formele instemmingsrecht in concreto vorm zou moeten krijgen. Daarbij wordt wellicht gedacht aan een procedure die voortbouwt op de huidige artikel 100-procedure, al of niet af te ronden met een plenaire stemming. Het is kennelijk niet de bedoeling de voorgestelde goedkeuring via de wetgevingsprocedure te laten verlopen, aangezien men met de toestemming van de Tweede Kamer wil volstaan. Een medebeslissingsrecht van alleen de Tweede Kamer zou een nieuwe figuur zijn in ons staatsrecht, die weliswaar snellere goedkeuring mogelijk maakt dan een procedure via beide Kamers, maar tegelijkertijd vragen van constitutionele aard oproept in relatie tot ons tweekamerstelsel.

Een gedeelde bevoegdheid bij de inzet van de krijgsmacht roept voorts de vraag op naar de implicaties voor de verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit en voor de controlerende taak van de Staten-Generaal. Opmerkelijk is dat door de introductie van een formeel instemmingsrecht het regeringsbesluit niet langer het karakter heeft van een echt besluit maar van een voorstel, dat aanvaard of verworpen kan worden. Daarmee wordt het besluit dus tot voornemen, iets waarvan de Tweede Kamer blijkens de aanvaarding van de motie-Van Aartsen-Bos niet gediend was. In het rapport “Inzet met instemming” wordt voorts gesteld dat “dit instemmingsrecht geen beperking inhoudt van de controlerende taak van de Tweede Kamer, aangezien deze controle zich dan richt op de uitvoering van het besluit waarmee de Kamer heeft ingestemd”.[31] Toch zal, naar het de AIV voorkomt, de formeel gegeven instemming met zich brengen dat de Tweede Kamer zich waarschijnlijk minder vrij zal voelen het verdere verloop van de operatie en het Nederlandse aandeel daarin aan kritiek te onderwerpen. Zoals eerder opgemerkt is in de discussie over de grondwetswijziging in de jaren 1996-2000 veelvuldig naar voren gebracht dat de regering moet kunnen regeren en dat het parlement vrij moet blijven om de regering vanuit een onafhankelijke positie te controleren en te bekritiseren. 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. In de visie van de AIV is het dan ook zeer de vraag of een dergelijke verstrengeling van verantwoordelijkheden tussen regering en parlement,

31 Blz. 70.

de uitoefening van hun respectieve taken bij de inzet van de krijgsmacht ten goede zal komen. Men zal immers willen vermijden dat de regering uiteindelijk minder slagvaardig kan regeren en dat de Staten-Generaal minder scherp gaan controleren.

Men kan ten slotte ook de blik over de grens richten om antwoorden te zoeken op de vraag naar "de gevolgen" van een formeel instemmingsrecht. Dit levert echter geen eenduidig beeld op. Elk land heeft zijn eigen staatkundige en ook militaire traditie.[32] Zo kenmerken het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zich door een relatief sterke positie van de uitvoerende macht in de besluitvormingsketen. Veel van onze andere Europese partners hebben regelingen waarbij de regering het parlement of een commissie van het parlement dient te raadplegen bij de uitzending van militairen. In de meeste van deze landen is het even ondenkbaar als in Nederland dat de regering de zienswijze van het parlement zou negeren. In Duitsland is het medebeslissingsrecht van het parlement formeel bij wet geregeld ('Parlamentsbeteiligungsgesetz'). Sinds kort is dit ook in Spanje het geval. In Zweden en Denemarken liggen de basisregels vast in de grondwet. In Finland is bij wet geregeld dat de regering de parlementscommissie voor buitenlandse zaken dient te raadplegen. Of er een correlatie bestaat tussen militair activisme en een sterke positie van de uitvoerende macht valt niet met zekerheid te stellen. Ook het omgekeerde is niet echt aan te tonen. Zo zou het onjuist zijn de terughoudende Duitse opstelling ten aanzien van deelname aan vredesoperaties hoofdzakelijk in verband te brengen met de relatief sterke positie van de Bondsdag bij de goedkeuring van uitzendingen. Deze terughoudendheid heeft tevens te maken met historische factoren, die in feite ook ten grondslag liggen aan de Duitse regeling zelf en aan de Duitse conceptie van een 'Parlamentsarmee'.

32 Het rapport "Inzet met instemming" geeft in hoofdstuk 2.3 een goede beschrijving van de parlementaire goedkeuringsprocedures in de belangrijkste partnerlanden. Voor aanvullende informatie zie Marc Houben, *International Crisis Management. The Approach of European States,* Routledge, 2005.

V De werkingssfeer van artikel 100: alleen crisisbeheersingsoperaties of ook collectieve verdediging?

De uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 100 van de Grondwet is het meest opvallende nieuwe element in de voorstellen van de Tweede Kamerwerkgroep, ook de adviesaanvraag wijst op dit punt. In hoofdstuk III zijn reeds de drie doelomschrijvingen van de krijgsmacht besproken, die in artikel 97, eerste lid, zijn neergelegd. Terwijl het huidige artikel 100 alleen van toepassing is op de derde doelomschrijving voor de inzet van de krijgsmacht, zou het grondwettelijk vast te leggen instemmingsrecht een ruimere werkingssfeer krijgen en betrekking hebben op elke inzet "buiten de landsgrenzen". Het begrip landsgrenzen doelt op alle delen van het Koninkrijk, dat wil zeggen met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba.[33]

"Vooruitlopend op de wijziging van de Grondwet" stelt de Tweede Kamerwerkgroep tevens voor een aantal aanbevelingen direct te effectueren, waaronder de aanbeveling om de artikel 100-procedure alvast toe te passen op "alle vormen van inzet.... buiten het grondgebied van het Koninkrijk",[34] dus ook op NAVO-verdediging.[35] Men kan zich de vraag stellen op welke wijze deze en andere beoogde aanscherpingen van de huidige regeling van kracht zouden moeten worden, in afwachting van een grondwetswijziging. Uiteraard zal een debat tussen regering en Kamers moeten plaatsvinden over het rapport van de werkgroep en de nog op te stellen regeringsreactie daarop. Denkbaar is dat, naar analogie met de behandeling van het TCBU-rapport, aan het slot van zo'n debat per motie wordt aangegeven welke aanbevelingen van het rapport worden overgenomen. In aanbeveling 14 van het rapport[36] wordt gesteld dat de nieuwe regels met betrekking tot informatievoorziening vervolgens zouden moeten worden vastgelegd in een bijlage bij het reglement van orde van de Tweede Kamer. Naar het de AIV voorkomt zal men niet kunnen volstaan met een wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer, dat immers alleen de Kamer bindt, maar zou in ieder geval ook het Toetsingskader, dat nog uitgaat van de gangbare, meer beperkte interpretatie van artikel 100, moeten worden aangepast.

De adviesaanvraag vestigt nadrukkelijk de aandacht op het feit dat de voorstellen van de Tweede Kamerwerkgroep bondgenootschappelijke verdediging omvatten. Ook wordt de gedachte gereleveerd om deze en andere bepalingen direct te effectueren, zonder te wachten op een grondwetswijziging.

33 "De handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk" zijn, op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954), Koninkrijksaangelegenheden.

34 Blz. 70.

35 Bijstandsclausule in artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag: *"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."*

36 Blz. 71.

Wellicht heeft in de werkgroep van de Tweede Kamer de gedachte meegespeeld dat na het beëindigen van de Koude Oorlog de verdedigingstaak van de krijgsmacht sterk aan relevantie heeft ingeboet. Op dit moment zijn inderdaad scenario's van een aanval door reguliere legers tegen Nederland of een NAVO-bondgenoot onwaarschijnlijk. Zoals in hoofdstuk II al is aangegeven voltrekken zich echter snelle veranderingsprocessen in de wereld die ook van invloed zijn op de geostrategische verhoudingen. De geschiedenis leert dat het per definitie moeilijk is toekomstige risico's juist te voorspellen. De niet voorziene gebeurtenissen aan het einde van de jaren tachtig in de vorige eeuw zijn daarvan een goed voorbeeld. Ook hebben zich 'nieuwe' dreigingen aangekondigd. Grootschalige terroristische aanslagen hebben hun intrede gedaan. De proliferatie van massavernietigingswapens al dan niet in samenhang met de ontwikkeling van langeafstandsraketten is een andere zorgelijke ontwikkeling. Dit alles pleit voor het behoud van een zekere flexibiliteit in de procedures, ermee rekening houdend dat ook de verdedigingstaak weer actueel kan worden.

Het huidige artikel 100, zoals nader uitgewerkt in het Toetsingskader, betreft "vrijwillige uitzendingen", dat wil zeggen "missies waarvoor geen verplichting bestaat uit hoofde van het WEU- of NAVO-verdrag". Meer dan crisisbeheersingsoperaties vormt de verdediging van eigen en bondgenootschappelijke gebied nog steeds een relevante kerntaak van de regering, die daartoe het oppergezag over de krijgsmacht heeft. Bij de zorg voor de nationale veiligheid moet men bovendien niet alleen in territoriale termen denken, maar ook aan de bescherming van eigen burgers waar ook ter wereld. Dit alles raakt zeer direct de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht.

Ook de tweede doelomschrijving van artikel 97, de "bescherming van de belangen van het Koninkrijk" speelt in deze discussie een rol. Het is de doelomschrijving waarover de gedachten aanvankelijk het minst uitgekristalliseerd waren. Tijdens de behandeling van de grondwetswijziging in eerste en tweede lezing (1998 en 2000) heeft senator Jurgens lang doorgevraagd over de betekenis van de "bescherming van de belangen van het Koninkrijk".[37] Naast binnenlands gerichte taken zoals de militaire bijstand aan de politie kwamen uit deze debatten uiteindelijk ook meer internationaal gerichte voorbeelden naar voren, zoals de onderschepping van drugstoevoer door de Koninklijke Marine in de Caribische Zee en de evacuatie van eigen burgers uit conflictlanden (de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk de eigen burgers uit het door oorlog geteisterde Sierra Leone evacueerde, werd toen als voorbeeld genoemd). Het door minister Voorhoeve genoemde 'Entebbescenario' zou, in de visie van de AIV, op dit moment ook onder de categorie "bescherming van de belangen van het Koninkrijk" vallen. Tegen de achtergrond van de toegenomen dreiging van terrorisme valt niet uit te sluiten dat commandotroepen op grote afstand moeten worden ingezet om Nederlandse gijzelaars te (helpen) bevrijden.

Het voorgaande kan niet los worden gezien van de introductie in het rapport van de werkgroep van de Tweede Kamer van het criterium "buiten de landsgrenzen". Alle hier genoemde voorbeelden en risico's betreffen situaties die zich grotendeels buiten de landsgrenzen afspelen. Het nieuwe instemmingsrecht zou hierop van toepassing zijn, zij het dat bij acute noodsituaties zoals een gijzeling gebruik kan worden gemaakt van de uitzonderingsclausule van artikel 100, tweede lid, die ook in de visie van de Tweede Kamerwerkgroep zou worden gehandhaafd (zie hoofdstuk VI). Toch houdt een eventuele hantering van dit criterium voor de regering een aanzienlijke beperking in van de handelingsvrijheid bij de inzet van de krijgsmacht in het kader van de hier besproken doelstellingen. Dit criterium, dat eerder herinneringen oproept aan de traditionele territoriale verdediging, past slecht bij de nu

37 Handelingen 22-1064 (1998) en 32-1510 (2000).

algemene opvatting dat in strategische zin veraf steeds dichterbij komt. Ook in relatie tot de verdediging van de Antillen en Aruba kan men vraagtekens zetten bij de werkbaarheid van het criterium “buiten de landsgrenzen”, niet in de laatste plaats wegens het feit dat de verdediging van de eilanden door marine en luchtmacht, in voorkomend geval, ver buiten de eigen grenzen en de eigen territoriale wateren zou beginnen. De AIV is dan ook van mening dat het geografische criterium “buiten de landsgrenzen” niet past in de huidige strategische ontwikkelingen en het tijdig nemen van verdedigingsmaatregelen kan compliceren. De regering zal daardoor sneller geneigd zijn gebruik te maken van de uitzonderingsclausule in artikel 100, tweede lid, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

In dit verband is het ook noodzakelijk stil te staan bij de vraag hoe een parlementair instemmingsrecht zich verhoudt tot de verschillende verdragsverplichtingen aangaande (militaire) bijstand in het kader van de uitoefening van het collectieve recht op zelfverdediging. Daarbij gaat het in de eerste plaats om artikel 5 van het uit 1949 stammende Noord-Atlantische Verdrag. Ook de adviesaanvraag stelt de bijstandsverplichting van het Noord-Atlantische Verdrag aan de orde. Daarnaast is nog steeds het WEU-verdrag, zoals gewijzigd in 1954, van kracht. Het WEU-verdrag bevat (toevallig ook in artikel 5) een sterkere bijstandsclausule dan het Noord-Atlantische Verdrag.[38] Artikel 5 van het WEU-verdrag verplicht de verdragspartijen alle militaire en andere hulp te verlenen die in hun vermogen ligt, wanneer één van de verdragspartijen (een tiental Europese landen) wordt aangevallen. Het WEU-verdrag moet daarom worden gezien als een belangrijke verworvenheid van het Europese integratieproces. Een wat minder krachtig geformuleerde versie van artikel 5 was opgenomen in het inmiddels gestrande Europese grondwettelijke verdrag[39] dat daarnaast ook een clausule over solidariteit in de strijd tegen het terrorisme bevatte.[40] De AIV gaat ervan uit dat het WEU-verdrag gehandhaafd wordt, zolang er geen gelijkwaardige garantie in de EU-verdragen is opgenomen.[41] Artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag heeft in zoverre een ander karakter dat, als gevolg van een clausulering in de tekst, aan de lidstaten wordt overgelaten om te bepalen op welke wijze zij uitvoering geven aan de verplichting tot bijstand. Juridisch bezien zijn de lidstaten alleen verplicht enigerlei actie te nemen; in welke vorm wordt opengelaten. Dit hoeft dus niet per se militaire actie te zijn, al duidt de verwijzing in artikel 5 naar het recht op collectieve zelfverdediging op grond het VN Handvest wel degelijk op een militaire context. De ruimte die er in volkenrechtelijk opzicht is voor een

38 Artikel 5 van het Gewijzigde Verdrag van Brussel (WEU-verdrag): *“If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.”*

39 Artikel I-41, lid 7 van het niet geratificeerde Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa: *“If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States. Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation.”*

40 Zie bijlage III.

41 Voor een bespreking van de verschillende Europese bijstandsclausules zie Willem van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security,* Centre for European Policy Studies, Brussel, 2006, blz. 168-173.

nationale afweging, zal in de praktijk veelal beperkter zijn, omdat er binnen het bondgenootschap sprake is van een sterke politieke committering tot wederzijdse verdediging, stoelend op een langjarige militaire samenwerking.

Om een beroep op artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag te effectueren moeten diverse stappen worden gezet. De Noord-Atlantische Raad zal artikel 5 van toepassing moeten verklaren en er zal op zo'n moment binnen de NAVO militaire planning in gang worden gezet. Ook zal een nationaal besluit nodig zijn over de aard en omvang van de te leveren bijdrage. Het rapport "Inzet met instemming" wijst op dit laatste en verbindt hieraan de conclusie dat de Tweede Kamer bij deze nationale afweging dient te worden betrokken.[42]

Het volkenrecht schrijft niet voor hoe een staat zich intern moet organiseren om aan zijn verdragsverplichtingen te voldoen. De verdragspartijen zijn vrij om parlementaire goedkeuring in hun nationale besluitvorming op te nemen. Wel is het goed te constateren dat een geratificeerd verdrag zowel regering als parlement bindt. Het parlement zal dus net zo min als de regering militaire steun in het kader van de uitvoering van artikel 5 van het WEU-verdrag kunnen weigeren. Weigering zou een schending van het verdrag betekenen. Bij een beroep op artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag ligt dat anders. Dan is er meer ruimte voor een nationale afweging, althans volkenrechtelijk bezien. Politiek is dat nog maar de vraag. Het feit dat de NAVO een hecht gestructureerde organisatie is, speelt hierbij ook een belangrijke rol. Indien de Noord-Atlantische Raad constateert dat er sprake is van een "armed attack" tegen een lidstaat, zal van de overige bondgenoten een solidaire opstelling worden verwacht. Binnen de NAVO zullen op zo'n moment verdedigingsmaatregelen worden voorbereid. Van een dergelijke situatie zal een sterk politiek verplichtende werking uitgaan. Dit zal de ruimte voor een nationale afweging, die er op grond van de verdragstekst is, in de praktijk waarschijnlijk inperken. Dit geldt te meer indien in antwoord op de geconstateerde agressie wordt besloten de 'NATO Response Force' in te zetten. Deze stap ligt voor de hand, aangezien de NRF het meest parate deel van de NAVO-strijdkrachten vormt. Zoals in hoofdstuk VII wordt besproken is dit een vooraf geformeerde strijdmacht, hetgeen de opties nog meer beperkt.

In de visie van de AIV pleit dit alles voor handhaving van het onderscheid dat thans in de Grondwet wordt gemaakt, tussen verdediging en de bescherming van nationale belangen enerzijds en de bevordering van de internationale rechtsorde (vredesoperaties e.d.) anderzijds. Zoals reeds gesteld in hoofdstuk III ware bij grensgevallen de artikel 100-procedure toe te passen. Dat de eerste en tweede doelomschrijving van de krijgsmacht buiten artikel 100 blijven, betekent overigens niet dat militaire activiteiten die binnen deze doelomschrijvingen passen, niet aan de Staten-Generaal zouden moeten worden gemeld. De algemene verantwoordings- en informatieplicht van ministers op grond van met name artikel 68 van de Grondwet[43] is altijd van toepassing. Ook de gegroeide praktijk van de afgelopen jaren en herhaalde toezeggingen van successievelijke kabinetten wijzen in de richting van een maximale inspanning om de Staten-Generaal goed te informeren, zo enigszins mogelijk vooraf.

42 Blz. 70.

43 Zie bijlage II.

VI Uitzondering in verband met geheimhouding of acute dreiging

De adviesaanvraag stelt de vraag aan de orde hoe de noodzaak van snel en slagvaardig optreden zich verhoudt tot de voorgestelde nieuwe parlementaire procedures. Tevens wordt de kwestie van geheimhouding aan de orde gesteld.

De mate van geheimhouding en snelheid die bij militaire acties moeten worden betracht, hangen sterk af van het scenario en de aard van de operatie. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer het geweldsniveau en de vraag of het gaat om de openingsfase van een militair ingrijpen ('initial entry'), dan wel een latere fase ('follow-on operations'). Zo zal het initiëren van luchtbombardementen waarbij men een tactische verrassing wil bereiken, geheel andere eisen aan de geheimhouding stellen dan bijvoorbeeld de deelname aan een langlopende VN-vredesoperatie. De factor tijd kan op vele manieren een rol spelen en niet alleen bij operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum. Vluchtelingencrises die als gevolg van gewelddadige conflicten ontstaan, kunnen plotseling dramatische wendingen nemen. Men denke bijvoorbeeld aan de Koerden van Noord-Irak, die eind maart 1991 massaal op de vlucht sloegen voor de opmars van het Iraakse leger. Nederland leverde later een bijdrage aan het contingent 'UN guards' dat de situatie hielp stabiliseren.

Het merendeel van de internationale operaties waaraan ons land de afgelopen 20 jaar heeft bijgedragen, had te maken met stabilisatie na een periode van hevige gevechten en met de naleving van een (vaak nog wankele) vredesregeling. Mede hierdoor was er in de meeste gevallen ook volop tijd voor grondig overleg met de (Tweede) Kamer. Wanneer dat nodig was, bleek het mogelijk de artikel 100-procedure in de tijd aanzienlijk te comprimeren. Zo verkreeg de eerste uitzending in het kader van ISAF (een infanteriecompagnie voor de beveiliging van Kaboel ter ondersteuning van de zojuist geïnstalleerde overgangsregering) in zeer korte tijd de instemming van de Tweede Kamer: op 11 december 2001 ging de kennisgeving naar de Staten-Generaal, op 21 december 2001 nam het kabinet het besluit en ging de artikel 100-brief naar beide Kamers. De volgende dag, op 22 december, werd tijdens gecombineerd overleg met de vaste Tweede Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie het groene licht gegeven voor de operatie.[44]

In de meeste gevallen was het geen enkel probleem de Staten-Generaal ruim van informatie te voorzien via openbare kanalen (artikel 100-brief, nadere schriftelijke vragen, openbaar debat etc.). Discussie is er wel geweest over de vraag of bepaalde militair gevoelige informatie in openbare vorm dan wel via vertrouwelijke briefings moest worden verstrekt. De Tweede Kamer heeft op principiële gronden een voorkeur voor openbare informatie. Het rapport "Inzet met instemming" verwijst in dit verband[45] naar de eerdere aanbeveling van het TCBU-rapport dat stelt: "Het gebruik van vertrouwelijke briefings dient zo veel mogelijk te worden vermeden".[46] In sommige gevallen zullen vertrouwelijke briefings en vertrouwelijke inzage echter de enige oplossingen zijn. Concrete voorbeelden waren de verzoeken in het kader van de uitzending naar Uruzgan om inzage in de 'Rules of Engagement' en in MIVD-

44 Kamerstuk 27 925, nr. 42.

45 Blz. 71.

46 Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU), Kamerstuk 26 454, nrs. 7–8.

rapporten. Uiteindelijk werd op vertrouwelijke basis aan de fractieleiders en woordvoerders inzage in deze documenten verschaft.

Het valt op dat in Duitsland het instrument van de vertrouwelijke briefing veel meer dan in Nederland als een vast onderdeel van de procedure wordt gezien, dit naar tevredenheid van zowel de Bondsregering als de Bondsdag, aldus het rapport "Inzet met instemming".[47] Doordat de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie van de Bondsdag via besloten overleg al in een vroeg stadium bij de gedachtevorming worden betrokken, is de Bondsdag beter in staat om de formele goedkeuringsprocedure vervolgens snel te doorlopen, hetgeen van belang is in spoedeisende situaties, aldus een aantal Duitse parlementariërs.[48]

Naast deelname aan de 'follow-on'-fase van een operatie, is het echter ook denkbaar dat Nederland in bepaalde situaties bereid zal zijn in het voorste gelid op te treden. Zo deden bij de luchtoperatie rond Kosovo Nederlandse F-16's mee aan de eerste luchtgevechten. Nu was de interventie in Kosovo niet in alle opzichten kenmerkend voor een 'initial entry'-operatie. Aan de interventie ging een zeer lange periode van 'coercive diplomacy' vooraf. Tussen de 'Activation Order' van de Noord-Atlantische Raad op 13 oktober 1997 en het begin van de luchtcampagne lag een uitzonderlijk lange periode. Op 30 januari 1998 werd aan de Secretaris-Generaal van de NAVO de bevoegdheid gedelegeerd om het startsein voor de militaire operaties te geven. Daadwerkelijk begon de luchtcampagne pas op 24 maart 1998. Er zullen zich ongetwijfeld ook crises voordoen met een meer hectisch verloop. In het geval van Kosovo werden NAVO-begrippen als ACTWARN en ACTORD in feite meer als politieke drukmiddelen gehanteerd dan in hun traditionele militaire betekenis, hetgeen aangeeft dat de NAVO-procedures in elke crisis waarschijnlijk weer anders zullen worden toegepast. De operaties van de afgelopen 20 jaar zijn dus niet in alle opzichten maatgevend. Bij de verdere uitwerking van nationale procedures is het derhalve van belang niet alleen af te gaan op de ervaringen met de uitzending van militairen in de afgelopen jaren, maar ook rekening te houden met de mogelijkheid dat crises geheel anders zullen verlopen en hogere eisen zullen stellen in termen van geheimhouding en/of snelheid.

Al met al kan worden geconstateerd dat er binnen de huidige artikel 100-procedure zeker mogelijkheden zijn om knelpunten in de sfeer van geheimhouding en/of tijdsdruk te verlichten. De vlotte behandeling van de eerste ISAF-uitzending is hiervan een goed voorbeeld. De wijze waarop in Duitsland het instrument van de vertrouwelijke briefing wordt gehanteerd, is ook een interessant voorbeeld. Dit soort praktische oplossingen zijn van belang omdat hierdoor wordt vermeden dat te vaak gebruik moet worden gemaakt van de uitzondering in artikel 100, tweede lid. Naar het oordeel van de AIV blijft het wel noodzakelijk deze uitzonderingsclausule te handhaven. Men moet altijd rekening blijven houden met de mogelijkheid dat zich situaties zullen voordoen die onmiddellijke actie vergen en/of waarbij absolute geheimhouding geboden is. Het voorbeeld van de arrestatie van oorlogsmisdadigers is reeds in hoofdstuk III genoemd. Uit aanbeveling 19 van het rapport "Inzet met instemming" valt af te leiden dat, ook in de visie van de Tweede Kamerwerkgroep, bij opneming van een instemmingsrecht in artikel 100, de uitzondering van artikel 100, tweede lid, zou worden gehandhaafd. Naar het oordeel van de AIV is dit inderdaad noodzakelijk.

Er zijn dwarsverbanden met de kwestie van de werkingssfeer van artikel 100 zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Indien elk optreden buiten de landsgrenzen onder het instemmingsrecht valt, dus ook als het gaat om NAVO-verdediging of nationale belangen zoals de

47 Blz. 36.

48 Bijlage bij rapport "Inzet met instemming", blz. 34.

evacuatie van eigen burgers, wordt de betekenis van de uitzonderingsclausule des te groter. De regering zal dan sneller geneigd zijn gebruik te maken van de uitzonderingsclausule. Indien daarentegen de werkingssfeer van artikel 100 ongewijzigd blijft, zal het gebruik van de uitzondering zich waarschijnlijk kunnen beperken tot kleine acties van commando's en mariniers, zoals in de afgelopen jaren.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat als de te doorlopen goedkeuringsprocedures te omslachtig worden, dit uiteindelijk tot gevolg kan hebben dat het voor ons land moeilijker wordt in het voorste gelid mee te doen. Nederland zal zich dan meer op de vervolgfasen moeten richten, zoals stabilisatie en wederopbouw. Dit zijn op zichzelf belangrijke taken, die ook goed aansluiten bij de Nederlandse ontwikkelingstraditie, maar onze krijgsmacht is qua training en uitrusting ook op zwaardere taken berekend. In advies nr. 34 heeft de AIV juist betoogd dat Nederland ook bereid moet zijn deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties in het hogere deel van het geweldsspectrum en aan 'initial entry':

> *"De AIV is van mening dat Nederland niet alleen aan 'follow on'-operaties hoort bij te dragen, maar ook aan 'initial entry'-operaties... De AIV beveelt inzet van de Nederlandse krijgsmacht aan op die terreinen waar de hoogwaardige samenstelling het beste tot zijn recht komt. Dat is in operaties die een hoge graad van geoefendheid en kwaliteit van middelen vereisen... Deze kwaliteiten zijn met name vereist bij de inzet in complexe situaties, die zich vooral zullen voordoen op de hogere niveaus van het geweldsspectrum."*[49]

49 Blz. 22 van het AIV-advies.

VII Vooraf geformeerde multinationale eenheden: NATO Response Force en EU-battlegroups

Het rapport “Inzet met instemming” gaat uitvoerig in op zowel de ‘NATO Response Force’ als de EU-battlegroups. De adviesaanvraag van de regering vraagt naar het oordeel van de AIV over “de conclusies en aanbevelingen van het rapport” op dit punt, waaronder meer specifiek de voorstellen om de Tweede Kamer eerder en nauwer in de verschillende stadia van de internationale besluitvorming te betrekken. De adviesaanvraag spreekt daarbij zorg uit over de mogelijkheid dat parlementaire goedkeuringsprocedures een “vertragende factor” zullen vormen bij de beoogde snelle inzet, hetgeen de vraag aan de orde stelt naar de inpassing van de nationale parlementaire procedures in de internationale besluitvormingstrajecten. Voorts wordt in de adviesaanvraag de vraag opgeworpen of “een verschil van inzicht” tussen regering en parlement omtrent deelname aan een internationale operatie niet het risico met zich brengt “dat de voorspelbaarheid van Nederland bij internationale partners en bij de betrokken internationale organisaties in het gedrang kan komen”.

Het betreft actuele vraagstukken aangezien de eerste twee EU-battlegroups op 1 januari 2007 ‘fully operational’ werden: de één samengesteld door Nederland, Duitsland en Finland, de andere door Frankrijk en België. De battlegroup waaraan ons land deelneemt telt 2000 man, waarvan 750 uit Nederland (de omvang van battlegroups schommelt tussen de 1500 en 2000 man). Deze strijdkrachten hebben de eerste zes maanden van dit jaar ‘high readiness duty’, wachtdienst zou men kunnen zeggen. Na deze periode van zes maanden zullen weer andere combinaties van landen ‘stand-by’ staan. Vanaf 2005 was er reeds sprake van een ‘initial operational capability’.

De NRF werd in 2006 ‘fully operational’ en werkt eveneens met zesmaandelijkse roulatieschema’s. Eind 2003 was er reeds een ‘initial operational capability’. De NRF is groter van omvang, gemiddeld zo’n 20.000 à 25.000 man, waardoor ook een groter aantal landen tegelijkertijd deelneemt. Daardoor heeft de NRF meer het karakter van een echte multinationale strijdmacht.

Nederland heeft vanaf het begin steeds aan de NRF bijgedragen. In de eerste helft van dit jaar nemen Nederlandse marineschepen aan de NRF deel; in de tweede helft van het jaar zowel schepen als vliegtuigen. In de eerste helft van 2008 zal Nederland ‘op wacht staan’ met 3150 man, 2400 daarvan grondtroepen onder leiding van het Nederlands-Duitse legerkorpshoofdkwartier.[50] Dit onderstreept dat het geenszins om een theoretisch vraagstuk gaat.

De achterliggende gedachte is dat men een strijdmacht vooraf moet formeren, wil men, als een crisis uitbreekt, snel kunnen ingrijpen. Anders gaat er te veel tijd verloren met het bijeenbrengen van de benodigde eenheden uit verschillende landen, in NAVO-terminologie het ‘force generation’-proces. Het concept van de NRF en battlegroups levert dus belangrijke tijdwinst op. De ‘force generation’-fase is al achter de rug. Belangrijk voordeel is ook dat de eenheden reeds op elkaar zijn ingespeeld en dat zaken als commandovoering al geregeld zijn. Vooral in VN-kader blijkt steeds weer dat met het bij elkaar sprokkelen van de benodigde eenheden en het uitwerken van alle arrangementen veel tijd is gemoeid.

50 Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Staten-Generaal, 19 januari 2006, Kamerstuk 29 521, nr. 22.

De NRF kan zowel voor crisisbeheersingsoperaties als ter verdediging worden ingezet. Tot op heden zijn onderdelen van de NRF alleen ingezet voor militair relatief lichte taken, zoals humanitaire hulp na de aardbeving in Kashmir. De NRF is echter bij uitstek geschikt voor zware crisisbeheersingstaken, waaronder 'initial entry'.

De battlegroups zijn bestemd voor de 'Petersbergtaken', die uiteenlopende crisisbeheersingsoperaties omvatten ("humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking", aldus het huidige EU-verdrag).[51] De zeer snel op touw gezette operatie Artemis in de Ituri provincie van de Democratische Republiek Congo, de eerste autonoom uitgevoerde EU-operatie, was een belangrijk referentiekader bij de ontwikkeling van het battlegroupconcept.[52] Het concept geeft tevens uitdrukking aan de ambitie van Europa om een meer volwaardige rol op militair gebied te spelen, mede met het oog op situaties waarin de Verenigde Staten geen actie zouden willen ondernemen. Een battlegroup zou ook op verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN kunnen fungeren als voorhoede van een VN-operatie ('lead in'-functie). Ook de NRF kan een 'lead in'-rol vervullen. Gelet op de relatief kleine omvang van de battlegroups zijn er beperkingen aan de taken die zij zonder versterkingen op zich kunnen nemen.

De toewijzing van eenheden geschiedt anderhalf à twee jaar van te voren. Dat geldt zowel in NAVO- als in EU-kader. Aan de 'wachtdienst' gaat een intensieve periode van gezamenlijk oefenen vooraf. Op het moment dat de wachtdienst ingaat, moet men een hoge staat van paraatheid hebben bereikt, die het mogelijk maakt in geval van een crisis snel in te grijpen. Als het brandalarm gaat, moet de brandweer meteen kunnen uitrukken. De werkelijkheid is iets ingewikkelder. Formeel hebben de lidstaten namelijk het laatste woord over de inzet van hun eigen strijdkrachten. Het moment dat troepen onder direct bevel van een NAVO-commandant worden geplaatst ('transfer of authority'), is het sluitstuk van een besluitvormingsproces, dat zowel internationale als nationale dimensies omvat. Dat laatste houdt voor Nederland in dat de artikel 100-procedure moet zijn afgerond, althans wat betreft operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde. De NAVO is nu eenmaal niet op supranationale leest geschoeid en dat geldt evenmin voor de tweede pijler van de EU. Nog afgezien van de nationale zeggenschap over de eigen militairen, wordt bovendien ook nog het collectieve besluit van de NAVO dan wel de EU bij consensus genomen. De NAVO telt 26 leden en de EU 27. Consensusvorming in organisaties met een dergelijke omvang is geen eenvoudige opgave. In sommige situaties kunnen 'constructieve onthouding' of formules die daarop neerkomen, uitkomst bieden. Zo was Griekenland tegen het NAVO-ingrijpen in Kosovo in 1999 en heeft daaraan ook geen strijdkrachten bijgedragen, maar de Griekse vertegenwoordiger verzette zich in de NAVO-Raad[53] niet tegen het gezamenlijke besluit.

Indien de overgrote meerderheid voor een bepaalde militaire actie is, lijkt het overigens onwaarschijnlijk dat Nederland daar totaal andere ideeën over zal hebben. Omgekeerd, indien Nederland sterke bedenkingen heeft ten aanzien van een voorgenomen militaire actie, zal het waarschijnlijk niet het enige land zijn met twijfels. Ook bij de keuze van in te

51 Zie bijlage III.

52 Voor een gedetailleerde bespreking van het battlegroupconcept zie Gustav Lindstrom, *Enter the EU battlegroups,* Chaillot paper 97, februari 2007.

53 Voluit de Noord-Atlantische Raad. De NAVO-Raad komt minstens één keer per week bijeen op het niveau van de Permanente Vertegenwoordigers. In crisistijd zal de NAVO-Raad bijna elke dag vergaderen. De NAVO-Raad pleegt ook een aantal keer per jaar op ministerieel niveau bijeen te komen.

zetten middelen kan er enige ruimte zijn voor nationale voorkeuren. Zo is de NRF een vrij grote strijdmacht: het zal niet altijd nodig zijn de complete NRF uit te zenden. De battlegroups zijn kleiner, maar er staan er wel altijd twee gereed. Er is dus enige speling voor landen die meer of minder bereid zijn deel te nemen. Men zou ook verwachten dat bij het besluit tot inzet sterker zal worden geluisterd naar de landen die de troepen leveren waarmee het besluit zal worden uitgevoerd. In de meeste situaties zullen immers niet alle lidstaten geroepen zijn om mee te doen. Dat geldt vooral voor de battlegroups, die in de praktijk door slechts één tot vier landen worden samengesteld. Het collectieve besluit van de 27 EU-landen moet derhalve door een relatief klein aantal lidstaten worden uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat hun stem zwaarder zal wegen.

Formeel is het derhalve een bevoegdheid van de lidstaten om hun troepen al of niet aan een militaire actie te laten meedoen. Ook Nederland stelt zich op dit standpunt. Het toewijzen van eenheden aan de NAVO dan wel de EU mag, in de visie van de AIV, echter niet als vrijblijvend worden gezien. Wil men een effectief instrument creëren, dan kan het niet zo zijn dat de lidstaten van een volledige keuzevrijheid uitgaan. Wat de AIV betreft is een 'opt out' alleen gerechtvaardigd indien buitengewoon gewichtige nationale overwegingen in het geding zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als een lidstaat zijn troepen tegelijkertijd nodig heeft voor de verdediging van overzeese gebieden. Men kan daarbij denken aan een Falkland-scenario. Ook valt te denken aan specifieke nationale gevoeligheden zoals de Duitse terughoudendheid ten aanzien van vredesoperaties waarbij Duitse militairen in botsing zouden kunnen komen met Israëlische soldaten.

NRF en battlegroups zijn zeer nuttig als kader om het peil van training en paraatheid op te vijzelen. Maar het gaat om meer dan een militair transformatieproces. De bedoeling is immers een gezamenlijk instrument te creëren voor snelle inzet in crisissituaties. Reeds in het AIV-advies nr. 34 werd benadrukt dat de toewijzing van eenheden aan de NRF (de battlegroups bestonden toen nog niet) verplichtingen schept. Vanuit deze gedachtegang werd aanbevolen "bewuster stil te staan" bij het moment van de toewijzing.[54] "Een inhoudelijke discussie met de Staten-Generaal lijkt op dat moment al geboden", aldus advies nr. 34. De AIV is nog steeds van oordeel dat de toewijzing in sterke mate als politiek verplichtend moet worden beschouwd. Een weigering om, op het moment dat het erop aankomt, toegewezen eenheden mee te laten doen aan een operatie ('opt out'), zou forse reputatieschade opleveren. Een intensievere discussie tussen regering en parlement over de toewijzing kan bijdragen aan een bewustere afweging en aanvaarding van de consequenties die hieraan vastzitten.

Het rapport "Inzet met instemming" gaat uitgebreid in op advies nr. 34 en acht – met de AIV – "een goede gedachtewisseling tussen Kamer en regering over de toewijzing van eenheden … van belang".[55] Maar het rapport lijkt toch minder betekenis aan de toewijzing toe te kennen dan het AIV-advies. Het werkgroeprapport constateert dat "de meest politiek relevante aspecten die verband houden met de (eventuele) inzet van Nederlandse eenheden" op dat moment nog niet bekend zijn.[56] Voorts wordt de aandacht gevestigd op het probleem van de "trechterbesluitvorming": naarmate de bondgenootschappelijke besluitvorming verder voortschrijdt, wordt het voor de Kamer steeds moeilijker om nee te kunnen zeggen.

54 Blz. 33 AIV-advies.

55 Blz. 73.

56 Blz. 72.

“Dit kan ertoe leiden dat de Kamer, wanneer een concreet besluit tot inzet voorligt, zich voor een voldongen feit geplaatst voelt en zich gecommitteerd voelt het besluit van de regering te steunen. De Kamer is desalniettemin gehouden altijd haar eigen verantwoordelijkheid te nemen in het licht van de laatste stand van zaken”, aldus het rapport.[57] Dit raakt de kern van het genoemde soevereiniteitsdilemma. Het rapport zoekt de oplossing in nauwere betrokkenheid van de Kamer in het voortraject: “een vergroting van de transparantie van de besluitvorming en het informeren van de Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen tegenwicht bieden aan deze trechterbesluitvorming”.

Het ligt inderdaad in de rede de Staten-Generaal in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren. De AIV blijft bij zijn oordeel dat de toewijzing in dit verband een zeer belangrijk moment is. Afgezien van de toewijzing, is het zeker ook van belang het parlement goed te informeren in de periode dat een crisis zich daadwerkelijk voordoet. Pas dan is het immers duidelijk in welke regio onder welke omstandigheden inzet wordt overwogen.

De informatieverschaffing aan de Staten-Generaal over de toewijzing is op dit moment goed geregeld. Op aanbeveling van de AIV pleegt de regering in de brief die de toewijzing meldt, alvast die elementen van het toetsingskader na te lopen waarover al iets kan worden gezegd. De aanbeveling van de AIV betrof de NRF, maar inmiddels heeft de regering deze handelwijze ook toegepast op de battlegroups. Veel elementen van het Toetsingskader die bij VN-operaties vaak vraagtekens oproepen, zijn bij NRF en battlegroups van meet af aan goed geregeld: bevelsstructuur, planningcapaciteit voor het opstellen van een gedegen operatieplan, bewapening, deelname van andere landen, Nederlandse invloed op de politieke besluitvorming etc. Ten aanzien van andere aandachtspunten, zoals risico’s, inzetgebied en financiële gevolgen, zal echter pas duidelijkheid ontstaan als een besluit tot inzet aan de orde is.

Met de informatieverschaffing aan het parlement over de inzet van NRF en battlegroups *tijdens* een majeure crisis bestaat nog geen ervaring. Op dit punt komt het rapport “Inzet met instemming” met een aantal voorstellen, waar de adviesaanvraag specifiek de aandacht voor vraagt. Heel concreet vraagt de adviesaanvraag “op welk moment” het parlement dient te worden geïnformeerd over Nederlandse militaire deelname aan dergelijke internationale militaire operaties. De meeste stappen in de NAVO- en EU-procedures zijn overigens dezelfde bij de inzet van NRF en battlegroups als bij ‘gewone’ operaties. Het enige belangrijke verschil is dat bij NRF en battlegroups een aantal zaken sneller kunnen worden afgehandeld. De conclusies die in dit hoofdstuk worden getrokken ten aanzien van het scharnier tussen nationale en internationale procedures, hebben dan ook betrekking op alle crisisbeheersingsoperaties van deze twee internationale organisaties.

Een preliminaire kanttekening is dat internationaal overleg met betrekking tot de aanpak van een crisis een fluïde proces is, dat zich vaak in verschillende fora tegelijk afspeelt. Zo zullen parallel aan het overleg in de NAVO of de EU waarschijnlijk ook discussies plaatsvinden in de VN Veiligheidsraad. Het rapport “Inzet met instemming” bepleit dat meer informatie over de aanloop tot de internationale gedachtevorming in de NAVO en de EU aan de Kamer wordt verstrekt. Zoals gesteld in de adviesaanvraag bestaan de inlichtingen die de regering kan verstrekken over deze voorfase van het internationale overleg “in hoofdzaak uit sondages, hele en halve voorstellen, aftastende suggesties en andere elementen die, tezamen genomen, een informeel, dynamisch proces van onderhandelingen en overleg vormen, ter voorbereiding van de uiteindelijke besluitvorming.” De AIV kan dit beeld bevestigen. Het is

57 Blz. 72.

dan ook de vraag of het zinvol is te proberen nauwgezet te definiëren en codificeren op welk moment welke informatie naar de Staten-Generaal zou moeten gaan. Elke crisis zal weer anders verlopen. Er zijn minder vaste patronen dan de handleidingen en 'flow charts' suggereren. Zo wordt het moment genoemd waarop de NAVO-Raad, via het Militair Comité, aan SACEUR vraagt om inzetopties uit te werken. Dit zou een eerste moment zijn dat aan het parlement moet worden gemeld.[58] Dit kan in sommige situaties inderdaad voor de hand liggen. Het staat echter niet vast dat dit altijd een even duidelijk herkenbaar moment zal zijn: opties kunnen zowel in het politieke als in het militaire deel van het NAVO-hoofdkwartier worden uitgewerkt. In feite is het moment dat de NAVO-Raad een keuze maakt uit verschillende militaire opties significanter. Het is bovendien denkbaar dat het uitwerken van opties wordt overgeslagen.

De procedures in de EU zijn iets anders, maar verschillen niet wezenlijk. In de EU ligt de hoofdrol bij het Politiek en Veiligheidscomité en bij de Raad van Ministers (Raad Algemene Zaken en Externe betrekkingen – Razeb). In de aanloop tot de besluitvorming in de EU pleegt men een 'Crisis Management Concept' op te stellen. Dit document wordt genoemd in het werkgroeprapport.[59] Het moment dat het Politiek en Veiligheidscomité de opstelling van zo'n document gelast, is echter minder significant dan de latere goedkeuring van dit document door de Razeb. Belangrijk, zeker in juridisch opzicht, is ook het moment dat de Raad besluit tot een 'joint action' (gemeenschappelijk optreden) op grond van artikel 14 van het EU-verdrag.[60] Het document van de 'joint action' geeft tevens de commandostructuur aan. Dit document wordt altijd gepubliceerd, zodat zich hier geen problemen met vertrouwelijkheid voordoen. Het equivalent van de eerdergenoemde uitwerking van militaire opties door SACEUR zijn overigens in EU-kader de 'Military Strategic Options'.

Gelet op het voorgaande komt de AIV tot de conclusie dat het niet zinvol is om te proberen de informatieverschaffing aan de Staten-Generaal te codificeren aan de hand van procedurele stappen in internationale fora. De AIV acht het juister de verstrekking van dit soort informatie zo veel mogelijk te koppelen aan de kennisgeving in het kader van de artikel 100-procedure. Het gaat immers om het moment dat Nederlandse deelname in beeld komt. In deze kennisgeving deelt de regering aan het parlement mee dat wordt onderzocht of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie wenselijk en mogelijk is. Het kan in sommige situaties voor de hand liggen om de timing van de notificatiebrief te laten aansluiten bij het moment dat in NAVO- of EU-kader wordt besloten tot het uitwerken van militaire plannen (op basis van opties dan wel meer gericht). Maar er kan ook aanleiding zijn dit eerder te doen, bijvoorbeeld als er al in de VN een uitvoerige discussie heeft plaatsgevonden. Indien bij de bespreking van opties in de NAVO of EU nog geen sprake is van Nederlandse deelname, is het logisch te wachten met de notificatie. In ieder geval zou het goed zijn de notificatiebrief wat meer inhoud te geven dan tot nu toe en daarbij een stand van zaken te geven van de gedachtevorming in de relevante internationale fora.

De NAVO- en EU-regels met betrekking tot vertrouwelijkheid kunnen in sommige situaties zeker beperkingen opleggen. Dit zal per geval verschillen. Hierover kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan. Wel valt op te merken dat waar het gaat om informatie over een zeer prille fase van de gedachtevorming, naast het aspect van de militaire geheimhouding, ook rekening zal moeten worden gehouden met diplomatieke gevoeligheden. Men denke

58 Blz. 73, aanbeveling 19.

59 Blz. 73.

60 Zie bijlage III.

bijvoorbeeld aan de positie van landen die toestemming moeten geven voor het gebruik van hun grondgebied bij de operatie. In dat soort situaties is het instrument van de vertrouwelijke briefing, zoals reeds besproken in hoofdstuk VI, de aangewezen weg.

De adviesaanvraag werpt de vraag op wat "de consequenties zouden kunnen zijn voor de nationale en internationale besluitvorming" indien het parlement op basis van de verstrekte informatie over voorfasen van de gedachtevorming in de NAVO of EU (bijvoorbeeld de eerdergenoemde bestudering van militaire opties) zich reeds politiek uitspreekt over een beoogde NAVO- of EU-missie, dan wel de Nederlandse deelname daaraan. Het ligt echter niet in de rede dat de (Tweede) Kamer in dit stadium een formele uitspraak doet. Dit geschiedt immers pas aan het einde van de artikel 100-procedure in de zogeheten derde termijn. Naar aanleiding van de verstrekte informatie over voorfasen van de internationale besluitvorming kan in beginsel een debat plaatsvinden waarin eventuele twijfels aan parlementaire kant reeds tot uiting worden gebracht. Voor de regering is het alleen maar nuttig om dit alvast te weten. Zij kan hiermee rekening houden bij het verdere traject. Dat een debat in het Nederlandse parlement invloed kan hebben op de discussies in andere parlementen en vice versa is inherent aan een samenwerkingsverband van democratieën.

In het rapport "Inzet met instemming" wordt meer in het bijzonder stilgestaan bij de zitting van de NAVO-Raad of de Razeb die het besluit neemt tot inzet van de NRF respectievelijk de battlegroups.[61] Over de Nederlandse standpuntbepaling te dien aanzien zou vooroverleg moeten plaatsvinden met de Kamer. De adviesaanvraag wijst nadrukkelijk op dit voorstel. Bij een bespreking van deze gedachte dient men goed voor ogen te hebben op welke zitting van de NAVO-Raad of de Razeb wordt gedoeld. In spoedsituaties kan het zijn dat alles in één keer moet worden besloten, maar onder normale omstandigheden zal het goedkeuringsproces uiteenvallen in verscheidene stappen, die goed worden beschreven in het werkgroeprapport.[62] Belangrijke momenten zijn de zitting van de NAVO-Raad die de 'initiating directive' uitvaardigt, en de zitting die de 'execution directive' uitgeeft. In de daartussen gelegen periode, die in het rapport[63] wordt omschreven als "de fase van operationele planning", worden een operatieconcept en vervolgens het eigenlijke operatieplan opgesteld en worden ook de landenbijdragen nader ingevuld. De artikel 100-brief kan het beste tijdens deze periode worden aangeboden, wanneer eenmaal duidelijk is welke bijdrage van Nederland wordt verwacht. Bij de keuze van het juiste moment voor de artikel 100-brief gaat het er immers om dat de belangrijkste elementen van het Toetsingskader inclusief de van Nederland gevraagde bijdrage bekend zijn. In de tussentijd zal Nederland met betrekking tot de deelname van eigen troepen een voorbehoud moeten maken onder verwijzing naar de nog met het parlement te voeren discussie. Ook Duitsland en diverse andere landen zullen dit doen. Het gestelde in dit hoofdstuk over de keuze van het juiste tijdstip voor de artikel 100-brief onder de huidige regeling geldt ook voor de formele goedkeuringsprocedure die ingevolge van een nieuwe grondwetswijziging van kracht zou worden.

Bij de EU wordt door het rapport[64] eveneens een "fase van operationele planning" onderscheiden met daarin als belangrijk eerste moment de 'Initiating Military Directive', die

61 Blz. 73, aanbevelingen 20 en 21.

62 Blz. 54 e.v. Behalve het rapport zelf zijn ook de daarbij gevoegde bijlagen buitengewoon informatief, waaronder vooral de verslagen van gesprekken met deskundigen in Brussel.

63 Blz. 54.

64 Blz. 56.

voortbouwt op het eerdergenoemde 'Crisis Management Concept'. Daarna zullen een operatieconcept ('concept of operations') en vervolgens het operatieplan ('operations plan') worden opgesteld met de daarbij behorende personele invulling. Dit alles moet uitmonden in een door de Razeb te nemen "decision to launch the operation". De artikel 100-procedure kan het beste tijdens deze fase van operationele planning in gang worden gezet, wanneer de militaire bijdrage die ons land zou moeten leveren, duidelijk is.

In de visie van de AIV is het essentieel dat de parlementaire procedures worden afgerond voordat de NAVO of de EU het formele definitieve besluit neemt in de vorm van een 'execution directive' (NAVO-term) of 'decision to launch' (EU-term). Deze conclusie geldt in beginsel voor alle crisisbeheersingsoperaties van de NAVO en de EU waaraan ons land deelneemt. Het bekend maken van een 'opt out' na lancering van de operatie zou een uiterst problematische situatie en forse reputatieschade opleveren.[65] De adviesaanvraag vraagt hoe te voorkomen dat het verkrijgen van parlementaire instemming een "vertragende factor" vormt bij de uitzending van militairen. Een belangrijk deel van het antwoord daarop is dat de artikel 100-procedure moet worden voltooid in de fase van de operationele planning van de NAVO c.q. de EU en niet pas na het definitieve besluit van de organisatie om de operatie te starten. Voorts is het van belang, zoals gezegd, het parlement in een vroeg stadium van de crisis te informeren over het feit dat deelname van Nederlandse troepen aan de orde is, waartoe een meer inhoudelijke notificatiebrief kan dienen, waar nodig aangevuld met vertrouwelijke briefings. Naarmate het parlement beter op de hoogte is, zal het de eigenlijke artikel 100-brief sneller kunnen behandelen. In hoofdstuk VI is de instemming met een missie naar Kaboel in december 2001 reeds als voorbeeld genoemd om aan te geven dat bij spoedeisende situaties de artikel 100-procedure redelijk snel kan worden doorlopen.

Het voorstel in aanbeveling 19 van het werkgroeprapport om tussen regering en parlement aan de vooravond van de beslissende zitting van de NAVO-Raad of de Razeb vooroverleg te houden gaat uit van de veronderstelling dat de besluitvorming zich in die ene zitting concentreert. Dit zal alleen bij grote spoed het geval zijn. Dan is het inderdaad van belang om vooroverleg te houden om te voorkomen dat eventuele bezwaren aan parlementaire kant pas naar voren komen op een moment dat internationaal het besluit al genomen is. De regering kan dan het gevoelen van de Kamer meenemen bij haar inbreng in de NAVO of EU. Het kan evenwel niet de bedoeling zijn daarmee het Nederlandse standpunt bij voorbaat helemaal vast te leggen. Dit zou de buitenlandspolitieke armslag van de regering te zeer inperken. Er kunnen immers in het overleg met de bondgenoten/partners nieuwe feiten naar voren komen die van belang zijn voor de Nederlandse positiebepaling, bijvoorbeeld welke andere landen wel of niet meedoen. Onder normale omstandigheden zal de internationale besluitvorming echter, zoals aangegeven, in fasen verlopen. Dan kan, zoals door de AIV wordt aanbevolen, de artikel 100-procedure worden afgehandeld vóór het definitieve NAVO- of EU-besluit. Vooroverleg met betrekking tot zittingen van de NAVO-Raad of de Razeb is dan minder noodzakelijk.

De aanbeveling van de AIV met betrekking tot de timing van de artikel 100-brief sluit nauwer aan bij de praktijk dan men wellicht zou denken. Het is namelijk reeds de gangbare praktijk dat de artikel 100-brief voor de 'execution directive' c.q. de 'decision to launch' wordt ingediend. Ook het parlementaire debat met de zogeheten derde termijn vindt doorgaans, zij het niet altijd, daarvoor plaats. Het is vanzelfsprekend makkelijker om de nationale procedures

65 De Nederlandse vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU wees hier reeds op in een gesprek met de werkgroep Van Baalen (bijlage werkgroeprapport, blz. 19).

op tijd af te ronden bij operaties die lang van te voren worden gepland. Dit was bijvoorbeeld het geval met operatie Althea, waarmee de EU de taak van de NAVO in Bosnië overnam. De artikel 100-brief voor de Nederlandse deelname aan Althea werd op 1 oktober 2004 bij de Staten-Generaal ingediend. Op 17 november 2004 vond het overleg tussen regering en Tweede Kamer plaats met aan het slot de derde termijn. Op 25 november nam de Razeb de 'decision to launch operation'. Het besluit over deelname aan ISAF III in Zuid-Afghanistan, waar Nederland van december 2005 tot begin februari 2006 mee worstelde, werd toch nog ruimschoots voor de 'execution directive' van de NAVO-Raad op 28 juli 2006 afgerond. In een spoedsituatie zoals aan het einde van de luchtcampagne rond Kosovo (juni 1999) ziet men echter dat de besluitvorming in Brussel, in New York en in de hoofdsteden grotendeels gelijktijdig moet plaatsvinden. Toen moest binnen een paar dagen een stabilisatiemacht voor Kosovo worden opgezet (KFOR). Het debat in de Tweede Kamer dat het groene licht gaf voor de Nederlandse deelname, vond plaats één dag nadat de NAVO de 'execution directive' uitvaardigde. Wel hadden daarvoor al debatten plaatsgevonden die de regering een indicatie gaven van de opvattingen in de Kamer.

Tot slot wordt de aandacht gevestigd op de samenloop van bilaterale en multilaterale dimensies. Bijdragen aan de NRF en de battlegroups berusten ook op bilaterale afspraken. Dit geldt vooral voor de battlegroups, die gezamenlijk door een klein aantal landen aan de EU plegen te worden aangeboden. Nederland bouwt daarbij voort op zijn langjarige militaire samenwerking met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In het kader van de huidige battlegroup wordt, behalve met Duitsland, nu ook met Finland nauw samengewerkt.[66] Begin volgend jaar zal het Duits-Nederlandse 'high readiness' hoofdkwartier de landcomponent van de NRF aansturen. Zonder Nederlandse deelname is er geen functionerend hoofdkwartier dat door Duitsland kan worden gebruikt en omgekeerd. Hier is dus sprake van een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid. In de eerste helft van 2009 zullen Britse en Nederlandse amfibische strijdkrachten aan de NRF meedoen[67] en in de eerste helft van 2010 zullen zij een EU-battlegroup vormen.[68] De Britse en Nederlandse mariniers oefenen al decennia lang regelmatig samen. Maar zij kunnen ook heel goed los van elkaar opereren. Hier ligt een verschil met het volledig geïntegreerde Nederlands-Duitse hoofdkwartier. Het zal duidelijk zijn dat een afwijkende Nederlandse positiebepaling bij daadwerkelijke inzet de bilaterale relaties onder druk kan zetten. Ook de Tweede Kamerwerkgroep onderkent dit.[69] Een dergelijke situatie moet men duidelijk vermijden. Als zich een crisis aftekent die tot inzet kan leiden, zal, naast het multilaterale overleg, dan ook nauw bilateraal overleg met de betrokken partnerlanden geboden zijn.[70]

66 Persberichten als zou Finland eind vorig jaar een voorbehoud hebben gemaakt bij eventueel optreden van de battlegroup in Afrika zijn onjuist. De Finse regering had wel in een nota aan het eigen parlement aangegeven dat inzet van een battlegroup in Afrika onderdeel zou moeten zijn van een grotere operatie. Het Finse parlement gaf echter aan het niet zinvol te achten vooraf voorwaarden te stellen.

67 Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Staten-Generaal, 18 december 2006, Kamerstuk 29 521, nr. 35.

68 Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Staten-Generaal, 10 juli 2006, Kamerstuk 21 501-02, nr. 693.

69 Blz. 72.

70 De vele parallellen tussen de discussie in Nederland en die in Duitsland komen goed naar voren in een 'Diskussionspapier' van de Stiftung Wissenschaft und Politik: Christian Mölling, *EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU*, maart 2007.

VIII Samenvatting en conclusies

Algemeen
De aanleiding tot de adviesaanvraag werd gevormd door het rapport “Inzet met instemming” opgesteld door een werkgroep van de Tweede Kamer onder leiding van het Kamerlid Van Baalen. Dit rapport stelt voor artikel 100 van de Grondwet te herzien en daarin vast te leggen dat de uitzending van militaire eenheden de goedkeuring van de Tweede Kamer behoeft. Tevens worden aanscherpingen van de bestaande afspraken over informatieverstrekking aan de Staten-Generaal voorgesteld, die nu reeds zouden kunnen worden ingevoerd, vooruitlopend op de beoogde grondwetswijziging. De adviesaanvraag van de regering d.d. 27 december 2006 vraagt de AIV de implicaties van het voorgestelde nader te bestuderen en daarop commentaar te geven, als aanloop tot de nog op te stellen regeringsreactie op het werkgroeprapport.

Ervaringen met de procedure op basis van het huidige artikel 100 Grondwet
Allereerst heeft de AIV zich gebogen over de vraag of het functioneren van de huidige regeling tekortkomingen vertoont, die zouden kunnen worden verholpen door een grondwetswijziging of anderszins. Geconstateerd wordt dat de huidige procedures, gebaseerd op het in 2000 ingevoerde artikel 100 en op het herziene Toetsingskader van 2001, goed werken en dat deze zich ontwikkelen in de richting van een materieel instemmingsrecht. De intensieve discussie tussen regering en parlement die aan de uitzending van militairen vooraf gaat, komt ook de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. De AIV is dan ook van mening dat het huidige artikel 100 aan zijn doel heeft beantwoord.

Bij de toepassing van de artikel 100-procedure hebben zich slechts twee onduidelijkheden voorgedaan. Bij de uitzending naar Uruzgan legde de regering aan het parlement een ‘voornemen’ in plaats van een echt besluit voor. De motie-Van Aartsen-Bos wees de regering erop dat, op grond van de geldende regeling, aan het parlement een volwaardig kabinetsbesluit dient te worden voorgelegd. De regering onderschreef deze lezing van de artikel 100-procedure. Naar het oordeel van de AIV kan er op dit punt geen onduidelijkheid meer bestaan.

De andere onduidelijkheid die zich voordeed, betrof de uitzending van Nederlandse militairen in het kader van Enduring Freedom, een operatie die werd gestart onder artikel 51 van het VN Handvest (recht op zelfverdediging), maar gaandeweg de kenmerken van een stabilisatieoperatie ging vertonen. Hierdoor was er sprake van een grensgeval. Zoals reeds gesteld in advies nr. 34 is de AIV van oordeel dat bij grensgevallen de artikel 100-procedure dient te worden toegepast. Indien de regering dit uitgangspunt consequent hanteert, is ook de tweede onduidelijkheid in de huidige procedure weggenomen.

Voorgestelde herziening van artikel 100
Het rapport “Inzet met instemming” stelt voor om de actieve informatieplicht van het huidige artikel 100, eerste lid, om te zetten in een toestemmingsvereiste voor iedere inzet van de krijgsmacht “buiten de landsgrenzen”. Centraal in de adviesaanvraag van de regering staat de vraag naar de implicaties van dit voorstel, waarbij ook nadrukkelijk de aandacht wordt gevestigd op het aspect van de bondgenootschappelijke verdediging. Aan deze vraagstelling kleven verschillende dimensies.

Het voorgestelde roept ten eerste een aantal complexe staatkundige vragen op. Een formeel instemmingsrecht van alleen de Tweede Kamer, zoals voorgesteld in het rapport, zou

een nieuwe figuur zijn in ons staatsrecht. Onze Grondwet kent alleen medebeslissingsrecht van beide Kamers. In de meeste gevallen krijgt dit medebeslissingsrecht gestalte via de wetgevingsprocedure. Een medebeslissingsrecht van beide Kamers op basis van de wetgevingsprocedure zou weliswaar meer in overeenstemming zijn met onze staatkundige traditie, maar kan weer andere, meer praktische bezwaren oproepen. Een formele en volgtijdelijke behandeling door beide Kamers zal relatief veel tijd in beslag nemen. Dit kan vertragend werken. Het wordt dan bijvoorbeeld moeilijker de parlementaire procedure te voltooien voordat de NAVO of de EU het definitieve besluit neemt de operatie te starten, zoals aanbevolen in hoofdstuk VII.

Bij de keuze van de bewoordingen van het huidige artikel 100 heeft de regering zich destijds bij de grondwetsherziening laten leiden door het streven zo veel mogelijk aan de wensen van het parlement tegemoet te komen, binnen de bestaande constitutionele verhoudingen zoals gekenschetst door het adagium de regering regeert, het parlement controleert. In de gekozen opzet hebben de Staten-Generaal de gelegenheid vooraf hun positie te bepalen en kenbaar te maken. De regering zal zich in de regel schikken naar het oordeel van het parlement. Het parlement heeft immers staatsrechtelijk de mogelijkheid zijn zienswijze te laten prevaleren. In ons staatsbestel hebben de Staten-Generaal het laatste woord.

In de constructie van het huidige artikel 100 is het de regering die het besluit tot inzet van de krijgsmacht neemt en daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. De Staten-Generaal hebben daarbij een controlerende rol, niet alleen achteraf maar in dit geval ook nadrukkelijk vooraf. Bij een formeel medebeslissingsrecht zal er veeleer sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het regeringsbesluit krijgt daardoor meer het karakter van een voorstel dat aanvaard of verworpen kan worden. Daarmee wordt het besluit dus tot voornemen, iets waarvan de Tweede Kamer blijkens de aanvaarding van de motie-Van Aartsen-Bos niet gediend was. Doordat er in wezen sprake is van een gezamenlijk besluit zal de Tweede Kamer zich waarschijnlijk ook minder vrij voelen het verloop van de militaire operatie en het Nederlandse aandeel daarin aan kritiek te onderwerpen. In de visie van de AIV is het dan ook zeer de vraag of een dergelijke verstrengeling van verantwoordelijkheden tussen regering en parlement, de uitoefening van hun respectieve taken bij de inzet van de krijgsmacht ten goede zal komen. Men zal immers willen vermijden dat de regering uiteindelijk minder slagvaardig kan regeren en dat de Staten-Generaal minder scherp gaan controleren.

De praktijk van de afgelopen 20 jaar creëert gewoonterecht dat, in samenhang met het in 2000 ingevoerde artikel 100, de positie van de Staten-Generaal bij de uitzending van militairen heeft versterkt. Zo evolueert ons staatsrecht op een wijze die het kenmerk is van levend recht. De AIV ziet op dit moment dan ook geen concrete aanleiding tot een nieuwe grondwetswijziging met alle complicaties van dien. De AIV geeft de voorkeur aan een benadering waarbij op gezette tijden het Toetsingskader en de daarin beschreven procedures in het licht van de ervaringen worden bijgesteld. Zo zou de hierboven geschetste verkeersregel – bij twijfel geldt de artikel 100-procedure – in een herzien Toetsingskader kunnen worden vastgelegd.

De voorstellen van de Tweede Kamerwerkgroep zouden het onderscheid dat de huidige artikelen 97 en 100 van de Grondwet maken tussen een drietal doelomschrijvingen van de krijgsmacht, vervangen door een nieuwe systematiek. In deze nieuwe systematiek wordt de werkingssfeer van artikel 100 uitgebreid tot alle operaties “buiten de landsgrenzen” (soms wordt de formulering “buiten het grondgebied van het Koninkrijk” gehanteerd wat op hetzelfde neerkomt). Deze aanduidingen omvatten bondgenootschappelijke verdediging en bijvoorbeeld ook operaties om Nederlandse burgers uit gevaarlijke situaties in het buitenland te redden. Meer dan bij vredesoperaties is hier, in de visie van de AIV, een kerntaak van de

uitvoerende macht, namelijk de zorg voor de nationale veiligheid, in het geding. Dit raakt zeer direct de eigen verantwoordelijkheid van de regering. Het criterium “buiten de landsgrenzen” past, in de visie van de AIV, ook niet in een tijdperk waarin ver weg snel dichtbij kan komen. Nog afgezien van bondgenootschappelijke verdediging kan het nodig zijn dat de krijgsmacht voor de bescherming van het Koninkrijk en zijn burgers buiten de landsgrenzen c.q. territoriale wateren optreedt. Dit geldt in het bijzonder voor de luchtstrijdkrachten en de marine, die ook bij verdedigingstaken bijna altijd buiten het eigen luchtruim c.q. kustwateren zullen opereren. Het criterium “buiten de landsgrenzen” kan derhalve het nemen van tijdige verdedigingsmaatregelen compliceren en zal een frequenter gebruik van de uitzonderingsclausule in artikel 100, tweede lid, in de hand werken. In de visie van de AIV pleit dit alles voor handhaving van het onderscheid dat thans in de Grondwet wordt gemaakt tussen verdediging en de bescherming van nationale belangen enerzijds en de bevordering van de internationale rechtsorde (vredesoperaties e.d.) anderzijds.

De adviesaanvraag stelt de vraag aan de orde hoe de noodzaak van snel en slagvaardig optreden zich verhoudt tot de voorgestelde nieuwe parlementaire goedkeuringsprocedures. Tevens wordt de kwestie van geheimhouding aan de orde gesteld. Naar de mening van de AIV dienen de nationale procedures rekening te blijven houden met operaties die strikte geheimhouding en/of onmiddellijke actie vergen (“acute noodsituaties” zoals het destijds in de debatten over de grondwetsherziening werd omschreven). Indien zou worden besloten tot aanpassing van het huidige artikel 100, dan zal het derhalve nodig zijn de uitzonderingsclausule in het tweede lid van dit artikel, te handhaven. Tot op heden is spaarzaam gebruik gemaakt van deze uitzonderingsclausule. Dit dient ook in de toekomst het uitgangspunt te blijven.

Het snel veranderende internationale beeld maakt het moeilijk precies te voorspellen onder welke omstandigheden de krijgsmacht in de toekomst zal worden ingezet. De besluitvorming in internationale organisaties zal ook niet altijd volgens een vast patroon verlopen. Dit pleit voor nationale procedures die voldoende flexibel zijn om in zeer uiteenlopende scenario’s te kunnen worden toegepast.

Nationale en internationale besluitvorming rond de inzet van NATO Response Force en EU-battlegroups

Het rapport “Inzet met instemming” gaat uitvoerig in op zowel de ‘NATO Response Force’ als de EU-battlegroups. De adviesaanvraag van de regering vraagt naar het oordeel van de AIV over de conclusies en aanbevelingen van het rapport op dit punt, waaronder meer specifiek de voorstellen om de Tweede Kamer eerder en nauwer in de verschillende stadia van de internationale besluitvorming te betrekken. De adviesaanvraag spreekt daarbij zorg uit over de mogelijkheid dat parlementaire goedkeuringsprocedures tot vertraging van de inzet zullen leiden, hetgeen de vraag opwerpt naar de inpassing van nationale parlementaire procedures in de internationale besluitvormingstrajecten.

De toewijzing van Nederlandse eenheden aan de NRF of de EU-battlegroups is daarbij een belangrijk eerste moment. De AIV is van oordeel dat de toewijzing een politieke verplichting schept. Onze bondgenoten en partners moeten ervan op aan kunnen dat eenheden die aan deze formaties zijn toegewezen, niet op het laatste moment daaraan worden onttrokken. Dit zou het aanzien van ons land als betrouwbare bondgenoot schaden. Daarom werd in AIV-advies nr. 34 reeds benadrukt dat de toewijzing van eenheden in de dialoog tussen regering en Staten-Generaal als een belangrijke stap moet worden beschouwd. De eigen troepen alsnog onthouden op het moment dat het erop aan komt (een zogeheten ‘opt out’), is alleen denkbaar indien buitengewoon gewichtige nationale overwegingen zich tegen deelname verzetten.

Heel concreet vraagt de adviesaanvraag “op welk moment” het parlement zou moeten worden geïnformeerd over Nederlandse militaire deelname aan dergelijke internationale militaire operaties. De aanbevelingen die de AIV in antwoord op deze vraag doet, zijn niet alleen van toepassing op de inzet van de NRF en battlegroups, maar op alle crisisbeheersingsoperaties van de NAVO of EU waaraan ons land deelneemt. Men kan daarbij een onderscheid maken tussen de informatie over de vroege fase van de internationale gedachtevorming en de fase waarin, nationaal en internationaal, het groene licht voor de operatie wordt gegeven.

Er zijn diverse momenten in de beginfase van de NAVO- en EU-besluitvorming genoemd die aan de Tweede Kamer of beide Kamers zouden moeten worden gemeld, bijvoorbeeld het moment dat aan SACEUR wordt gevraagd militaire opties uit te werken. De AIV komt tot de slotsom dat het niet zinvol is om te proberen de informatieverschaffing aan de Staten-Generaal te codificeren aan de hand van procedurele stappen in internationale fora. De AIV acht het juister de verstrekking van dit soort informatie zo veel mogelijk te koppelen aan de kennisgeving, de eerste stap in de artikel 100-procedure. Het gaat immers om het moment dat Nederlandse deelname in beeld komt. Zodra een Nederlandse bijdrage aan de orde komt, zou de Staten-Generaal een kennisgeving moeten toegaan. Deze notificatiebrief, die tot nu toe zeer summier pleegt te zijn, zou meer informatie moeten geven over de stand van de internationale gedachtevorming c.q. besluitvorming. De melding dat militaire opties door internationale militaire staven worden bestudeerd, kan daar onderdeel van zijn, afhankelijk van de eisen met betrekking tot vertrouwelijkheid. Anders kan dit soort informatie worden verstrekt via een vertrouwelijke briefing aan de desbetreffende Kamercommissie.

Onder normale omstandigheden zal de besluitvorming in de NAVO of de EU een hele reeks stappen omvatten en zullen ook de hoogste organen van de NAVO respectievelijk de EU zich meerdere keren over een voorgenomen operatie buigen. Parlementaire procedures dienen, in de visie van de AIV, te worden voltooid voordat de NAVO-Raad of de Razeb een definitief besluit neemt, dat wil zeggen voor de ‘execution directive’ in NAVO-kader c.q. voor de ‘decision to launch the operation’ in EU-kader. Daarna nog ‘nee’ zeggen zou leiden tot een zeer problematische situatie. De artikel 100-brief kan daarom het beste worden ingediend op het moment dat de militaire planning zodanig ver gevorderd is, dat duidelijk is welk aandeel daarin van Nederland wordt verwacht. Het criterium is immers of er voldoende informatie beschikbaar is om de elementen van het Toetsingskader na te lopen.

Indien de operatie een zodanig spoedeisend karakter heeft dat de besluitvorming in de NAVO-Raad of de Razeb zich in één zitting concentreert, hetgeen zeer ernstige omstandigheden veronderstelt, dan ligt het in de rede dat de regering vooroverleg voert met het parlement over de deelname van Nederlandse troepen.

De Nederlandse inbreng in de NRF en battlegroups bouwt voort op de nauwe langjarige militaire samenwerking met vooral Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In het kader van de battlegroups wordt nu, behalve met Duitsland, ook met Finland samengewerkt. Naast de multilaterale dimensie is hier derhalve ook een belangrijke bilaterale dimensie in het geding. Dit is in het bijzonder het geval met het volledig geïntegreerde Nederlands-Duitse hoofdkwartier. Vermeden moet worden dat Nederland en Duitsland andere conclusies trekken ten aanzien van de inzet van hun gezamenlijk ingebrachte bijdragen aan NRF of battlegroup. Dit geldt ook in relatie tot de Brits-Nederlandse bijdragen in de vorm van amfibische strijdkrachten en de samenwerking met Finland in het kader van de battlegroup. Als zich een crisis aftekent die tot inzet kan leiden, zal, naast het multilaterale overleg, dan ook nauw bilateraal overleg met de betrokken partnerlanden geboden zijn.

Bijlage I

Ministerie van
Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070-3486486

Ministerie van
Defensie
Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
Telefoon 070-3188188

Aan:
De voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer	Datum
		DVB-074/06	27 december 2006

Betreft Vervolgadviesaanvraag AIV - NRF

Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep NATO Response Force (NRF) van de Tweede Kamer van 19 juni 2006 (Kamerstuk 30 162, nrs. 2, 3 en 4) – getiteld 'Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen' - richt de regering zich tot u met het verzoek andermaal te adviseren over besluitvorming over Nederlandse deelname aan internationale militaire operaties. De regering heeft het parlement op 18 augustus 2006 bericht dat ze, alvorens met een reactie te komen op het rapport van de werkgroep NRF, advies wil inwinnen bij de Raad van State en bij de AIV. De regering acht (nader) advies wenselijk nu het rapport van de werkgroep NRF enkele vragen oproept van staatsrechtelijke en beleidsmatige aard.

De voorstellen van de werkgroep NRF zijn tweeledig: in de eerste plaats beveelt de werkgroep aan in artikel 100 van de Grondwet vast te leggen dat het parlement recht van instemming heeft ten aanzien van iedere inzet van de krijgsmacht buiten Nederland (rapport werkgroep NRF, punt 4.2.1). Gezien de reikwijdte van het rapport van de werkgroep NRF gaat het hier ook om inzet in het kader van de eigen en van de bondgenootschappelijke verdediging. In de tweede plaats formuleert de werkgroep NRF conclusies en aanbevelingen, die zij al van toepassing acht vooruitlopend op de door haar voorgestelde wijziging van de Grondwet, die neerkomen op directe effectuering van een parlementair instemmingsrecht. Deze hebben onder andere betrekking op de reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet, vormen van inzet van de Nederlandse krijgsmacht, de procedure van besluitvorming en de rol van de Tweede Kamer daarin, de verstrekking van informatie en de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over NRF en EU-Battlegroups (rapport werkgroep NRF, punten 4.2.2 en volgende en punt 4.3).

De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep NRF roepen ten opzichte van het AIV-advies 'Nederland en crisisbeheersing – drie actuele aspecten', nieuwe vragen op ten aanzien van de uitzending van militairen die de regering aan de AIV wenst voor te leggen. Met betrekking tot de staatsrechtelijke aspecten, in het bijzonder de gevolgen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet, zal de Raad van State op grond van artikel 18 van de Wet op de Raad van State om voorlichting worden gevraagd. Uw advies en dat van de Raad van State zullen worden betrokken bij de reactie van de regering op het rapport van de werkgroep NRF.

Voor de regering staat voorop dat recht wordt gedaan aan de noodzaak van tijdig en doeltreffend militair optreden in internationaal verband, mocht daartoe worden besloten, terwijl de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming blijft gewaarborgd. De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep NRF kunnen gevolgen hebben voor de verhouding tussen regering en parlement bij de uitzending van militairen. Dit noopt tot een nadere beschouwing van de procedure van besluitvorming en de praktijk van overleg tussen parlement en regering, zoals deze zich hebben ontwikkeld sinds de invoering van het Toetsingskader. In dit licht legt de regering aan de AIV de volgende vragen voor nader advies voor:

- Welke gevolgen zullen de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep NRF naar het oordeel van de AIV hebben voor de uitzending van Nederlandse militairen en voor de Nederlandse deelname aan internationale militaire operaties, zoals van de VN, de NAVO, de EU of andere internationale verbanden, waarbij, in sommige gevallen, ook de verdediging van het eigen grondgebied of de bijstandsverplichting van het Noord-Atlantisch Verdrag in het geding kunnen zijn. Op welk moment dient, naar het oordeel van de AIV, het parlement te worden geïnformeerd over Nederlandse militaire deelname aan dergelijke internationale militaire operaties. Daarbij dient te worden aangetekend dat de werkgroep NRF zich niet aansluit bij de aanbeveling van de AIV uit het advies 'Nederland en crisisbeheersing – drie actuele aspecten' om een zwaarder politiek gewicht toe te kennen aan de fase van toewijzing. Zou zich een verschil van inzicht openbaren tussen regering en parlement omtrent deelname, ontstaat dan niet het risico dat de voorspelbaarheid van Nederland bij internationale partners en bij de betrokken internationale organisaties in het gedrang kan komen?

- Wordt de inzet van NRF of EU-Battlegroups overwogen - alsmede een Nederlandse bijdrage daaraan - op welke wijze zou dan kunnen worden voorkomen dat het verkrijgen van parlementaire instemming een vertragende factor is bij de voorbereidingen voor de werkelijke uitzending van militairen? Zou het vereiste van parlementaire instemming gevolgen kunnen hebben voor de beoogde snelle inzet en slagvaardig optreden van deze NAVO- en EU-eenheden?

- De werkgroep NRF gaat ervan uit dat de regering bij besluitvorming in de NAVO en de EU over de onplooiing van de NRF, respectievelijk de EU-Battlegroups het voorbehoud maakt dat het parlement nog moet instemmen met Nederlandse deelname. Tevens stelt de werkgroep NRF dat de regering het parlement vooraf dient in te lichten over de opstelling van de regering in de vergadering van de NAR respectievelijk de RAZEB waarin besloten zal worden over de ontplooiing van de NRF dan wel de EU-Battlegroups, op een zodanig moment dat tussen de regering en het parlement hierover kan worden overlegd. De werkgroep NRF beveelt verder aan dat "de regering de Kamer inlichtingen verstrekt voordat de NAR besluit tot het geven van een opdracht aan SACEUR om verschillende strategische opties uit te werken dan wel een operatieplan te ontwikkelen". Met betrekking tot de EU-Battlegroups beveelt de werkgroep NRF aan dat "de regering de Kamer deze inlichtingen verstrekt voordat het PVC dan wel de RAZEB besluit dat de militaire staf van de EU een Crisismanagement Concept dient op te stellen" (rapport werkgroep NRF, punt 4.3.5). De inlichtingen die regering kan verstrekken, in de fasen van overleg zoals hiervoor aangegeven, bestaan in hoofdzaak uit sondages, hele en halve voorstellen, aftastende suggesties en andere elementen die, tezamen genomen, een informeel, dynamisch proces van onderhandelingen en overleg vormen, ter voorbereiding van de uiteindelijke besluitvorming. Het kan daarbij ook gaan om informatie die op grond van regelgeving binnen de betreffende organisatie als geheim of vertrouwelijk wordt aangemerkt. Wat zouden, naar het oordeel van de AIV, de consequenties kunnen zijn voor de nationale en internationale besluitvorming indien het parlement op grond van de op dat moment beschikbare informatie zich politiek uitspreekt over een beoogde NAVO- of EU-missie, dan wel de Nederlandse deelname daaraan? Wat is het oordeel van de AIV over de hierboven genoemde conclusies en aanbevelingen van de werkgroep NRF ten aanzien van de

verstrekking van informatie aan en de betrokkenheid van het parlement op opeenvolgende momenten in het besluitvormingsproces van NAVO en EU?

Het wordt op prijs gesteld indien u de regering hierover in mei zou kunnen adviseren. Deze vervolgadviesaanvraag zal in afschrift aan de Tweede Kamer worden gezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken

Dr. B.R. Bot

De Minister van Defensie

H.G.J. Kamp

Relevante artikelen uit de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals thans van kracht

Artikel 68
De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

Artikel 90
De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Artikel 96
1. Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.
2. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.
3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
4. Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

Artikel 97
1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Artikel 100
1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

Relevante bepalingen uit internationale verdragen

Artikel 51, Handvest van de Verenigde Naties, juni 1945
Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

Bijstandsclausule in artikel 5, Noord-Atlantisch Verdrag, april 1949
The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Artikel 6, Noord-Atlantisch Verdrag, zoals gewijzigd bij de toetreding van Griekenland en Turkije in oktober 1951
For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:
1. on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France, on the territory of Turkey or on the islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
2. on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

Artikel 5, Gewijzigde Verdrag van Brussel (WEU-verdrag) van oktober 1954 (deze bepaling stamt overigens uit het oorspronkelijke verdrag van maart 1948)
If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.

Artikelen uit het vigerende Verdrag betreffende de Europese Unie (deze bepalingen stammen deels uit het Verdrag van Amsterdam van oktober 1997, deels uit het Verdrag van Nice van december 2000):

Artikel 14
1. The Council shall adopt joint actions. Joint actions shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required. They shall lay down their objectives, scope, the means to be made available to the Union, if necessary their duration, and the conditions for their implementation.
2. If there is a change in circumstances having a substantial effect on a question subject to joint action, the Council shall review the principles and objectives of that action and take the necessary decisions. As long as the Council has not acted, the joint action shall stand.

3. Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity.
4. The Council may request the Commission to submit to it any appropriate proposals relating to the common foreign and security policy to ensure the implementation of a joint action.
5. Whenever there is any plan to adopt a national position or take national action pursuant to a joint action, information shall be provided in time to allow, if necessary, for prior consultations within the Council. The obligation to provide prior information shall not apply to measures which are merely a national transposition of Council decisions.
6. In cases of imperative need arising from changes in the situation and failing a Council decision, Member States may take the necessary measures as a matter of urgency having regard to the general objectives of the joint action. The Member State concerned shall inform the Council immediately of any such measures.
7. Should there be any major difficulties in implementing a joint action, a Member State shall refer them to the Council which shall discuss them and seek appropriate solutions. Such solutions shall not run counter to the objectives of the joint action or impair its effectiveness.

Artikel 17

1. The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements.
   The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework.
   The progressive framing of a common defence policy will be supported, as Member States consider appropriate, by cooperation between them in the field of armaments.
2. Questions referred to in this Article shall include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.
3. Decisions having defence implications dealt with under this Article shall be taken without prejudice to the policies and obligations referred to in paragraph 1, second subparagraph.
4. The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the Western European Union (WEU) and NATO, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this title.
5. With a view to furthering the objectives of this Article, the provisions of this Article will be reviewed in accordance with Article 48.

Artikelen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, aangenomen door de Europese Raad op 18 juni 2004, maar nooit in werking getreden (afgewezen door referenda in Frankrijk en Nederland):

Artikel I-41, lid 7

7. If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.

Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation.

Artikel I-43 (bekend als de solidariteitsclausule)

1. The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to:
   (a) − prevent the terrorist threat in the territory of the Member States;
   − protect democratic institutions and the civilian population from any terrorist attack;
   − assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a terrorist attack;
   (b) − assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster.
2. The detailed arrangements for implementing this Article are set out in Article III-329.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO–POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB–SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*

31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*

32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*

35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***

36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***

37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*

38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*

39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*

41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*

42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*

43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*

44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*

45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*

46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****

47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*

48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*

49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*

50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*

51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*

52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*

53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*

54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*

55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*

2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*

3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*

4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****

6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*

7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*

8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*

9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*

10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*

11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*