



Verslag Seminar

**“Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming
over het uitzenden van militairen”**

**31 augustus 2007
Instituut Clingendael**

Achtergrond

In juni 2006 verscheen het rapport “Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen” van de werkgroep Nato Response Force (NRF) van de Tweede Kamer (doorgaans aangeduid als het rapport Van Baalen). Hierin werd voorgesteld in de Grondwet vast te leggen dat de inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten de landsgrenzen de toestemming van de Tweede Kamer behoeft. Het rapport vormde voor de regering aanleiding om de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) te vragen de implicaties van het voorgestelde te onderzoeken en hierover advies uit te brengen. Het advies van de AIV, getiteld “Inzet van de krijgsmacht. Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming”, werd in juni 2007 aan de regering aangeboden. Volgens de AIV was er geen gebleken noodzaak om de gegroeide praktijk van parlementaire instemming bij operaties ten behoeve van de internationale vrede en veiligheid, op meer formele wijze vast te leggen in de Grondwet. Het zou voldoende zijn om de bestaande regelingen aan te scherpen door het toetsingskader op een aantal punten te verduidelijken.

In afwachting van de regeringsreactie op beide rapporten organiseerde Instituut Clingendael in samenwerking met de AIV het seminar “Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over het uitzenden van militairen.” Het seminar vond op 31 augustus 2007 plaats op Instituut Clingendael onder voorzitterschap van Kolonel Sjors Callenbach, plaatsvervangend hoofd van het Clingendael Security and Conflict Programme.

Voor dit seminar waren zoveel mogelijk betrokkenen en deskundigen bijeen gebracht. Onder de aanwezigen waren leden van de AIV, (voormalige) Eerste en Tweede Kamerleden, medewerkers van Instituut Clingendael en vertegenwoordigers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De leden van de vaste Tweede Kamer commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie waren helaas allen verhinderd wegens andere verplichtingen. Een zestal vooraanstaande sprekers werd bereid gevonden het onderwerp in te leiden, te weten Generaal b.d. Arie van der Vlis, Dr. Theo Brinkel, dhr. Jozias van Aartsen, dhr. Bert Bakker, Prof. Mr. Eric Jurgens en Drs. Hans Hillen. In het eerste deel van het seminar kwamen met name veiligheidsaspecten en de invalshoek van de Tweede Kamer aan bod terwijl na de pauze de meer staatsrechtelijke aspecten en het perspectief van de Eerste Kamer werden behandeld. Hoewel de sprekers in het programma werden weergegeven als lid van een politieke partij, gaven zij allen aan niet het partijstandpunt te zullen uitdragen maar op persoonlijke titel te spreken. Het programma en de deelnemerslijst zijn hierna bijgevoegd evenals de tekst van de relevante artikelen uit de Grondwet.

Introductie

Voorzitter Callenbach opende het seminar en heette de aanwezigen van harte welkom. Hij benadrukte de actualiteit van het onderwerp gezien de komende beslissing over de verlenging van de missie in Uruzgan. De voorzitter gaf voorts aan dat de ‘Chatham House Rules’ van toepassing waren tijdens het seminar. Om die reden zullen de bijdragen van de diverse sprekers in dit verslag niet chronologisch worden behandeld, maar zal het debat worden weergegeven aan de hand van de verschillende dimensies van het onderwerp. Dit zijn achtereenvolgens:

1. De terminologie
2. Noodzaak grondwetswijziging en reikwijdte artikel 100 Grondwet
3. Implicaties voor controlerende taak van de Kamers bij formele rol
4. Inpassing in internationale besluitvorming

De terminologie: instemmingsrecht, medebeslissingsrecht of toestemmingsvereiste?

In het debat werd vooropgesteld dat het politieke en maatschappelijke *draagvlak* van groot belang is bij het uitzenden van militairen. Het parlement dient dan ook nauw betrokken te zijn bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationaal verband. Centraal stond de vraag of en hoe die betrokkenheid nader zou moeten worden vastgelegd in de Grondwet en of de reikwijdte van het huidige artikel 100 zou moeten worden uitgebreid tot alle type operaties van de krijgsmacht buiten de landsgrenzen. Daarbij deed zich de nodige discussie over de terminologie voor. Allereerst stond de omschrijving *buiten de landsgrenzen* ter discussie gezien de vergaande internationalisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid en het gegeven dat de regering ook buiten de landsgrenzen daadkrachtig moet kunnen optreden. Vermeden moet worden dat in situaties waarin de nationale veiligheid of die van onze bondgenoten ernstig wordt bedreigd de inzet van militairen afhankelijk wordt van langdurige parlementaire goedkeuringsprocedures.

De meeste deelnemers aan het seminar waren van oordeel dat er op dit moment feitelijk sprake is van een *materieel instemmingsrecht* van het parlement. Dit vloeit voort uit de wijze waarop de grondwettelijke plicht van de regering om het parlement vooraf te informeren over de uitzending van militaire eenheden in praktijk wordt gebracht. Zo er twijfel bestond over het reeds bestaan van een materieel instemmingsrecht, dan vormde dit voor een aantal deelnemers een reden te meer om de Grondwet op dit punt aan te scherpen en daarin een *formeel recht* vast te leggen.

Ook was er onduidelijkheid over de precieze rol die men in deze discussie in gedachten had voor het parlement. In het rapport Van Baalen werd namelijk gesproken over de voordelen van een formeel *instemmingsrecht*, waarmee werd bedoeld dat het parlement al dan niet zou instemmen met een besluit dat door de regering was genomen. Maar in het AIV-rapport werden (in hoofdstuk 4) de nadelen van een *medebeslissingsrecht* genoemd en werd gesteld dat een dergelijk formeel recht zou betekenen dat de regering slechts een voorstel aan het parlement kan voorleggen en geen echt besluit meer neemt. Hierdoor zou een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan. Het onderscheid tussen instemmen en meebeslissen werd in de discussie als semantiek afgedaan. De meeste deelnemers waren van oordeel dat het beste kon worden gesproken van een *toestemmingsvereiste*. Dit zou simpelweg betekenen dat zonder toestemming van het parlement de krijgsmacht niet kan worden ingezet buiten de landsgrenzen (de uitzondering genoemd in lid 2 van artikel 100 daargelaten; men was het erover eens dat deze uitzondering ook ingeval van een grondwetswijziging diende te worden behouden).

Grondwetswijziging en de reikwijdte van artikel 100

De meningen over de noodzaak van een grondwetswijziging liepen uiteen. Voorstanders van een grondwetswijziging ter vastlegging van een parlementair toestemmingsvereiste wezen op de centrale rol van het parlement in onze democratie. In alle gevallen kan het parlement door de bevolking ter verantwoording worden geroepen over de eventuele nadelige gevolgen van inzet van de krijgsmacht in het buitenland. Daarom zou het parlement medezeggenschap moeten hebben over het besluit. Als Nederland zich verplicht tot het leveren van troepen moet dat in de volle openbaarheid en met formele instemming van het parlement gebeuren. Om te vermijden dat de regering zich in het voortraject al te veel in internationaal verband committeert waardoor het parlement geen nee meer kan zeggen, is het nodig de parlementaire toestemmingsvereiste formeel vast te leggen. Gesprekken in internationaal verband zullen dan altijd plaatsvinden onder voorbehoud van latere parlementaire instemming. Echter het parlement moet niet op de stoel van de regering willen gaan zitten en de details van de operatie

willen bepalen. Als voorbeeld hiervan werden de helikopters genoemd die van het parlement mee moesten tijdens de UNMEE operatie in de Hoorn van Afrika.

Voorts werd gewezen op de actualiteit van artikel 96, die stelt dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Hoewel de letter van het artikel wellicht verouderd is, zou de geest ervan nog immer gelden. Formeel heeft Nederland geen oorlogsverklaring meer afgegeven sinds 1941, maar de huidige missies zoals die in Uruzgan zijn van zodanige omvang en karakter dat de basisgedachte van artikel 96 hierop wel degelijk van toepassing is. Toegevoegd werd dat het onderscheid tussen optreden in het kader van vredesmissies en optreden in het kader van bondgenootschappelijke verdediging niet altijd even scherp is. Uit de parlementaire praktijk blijkt al dat de regering geneigd is operaties in het kader van collectieve verdediging in de geest van artikel 100 aan het parlement te melden. Een aantal deelnemers was daarom van mening dat men de artikelen 97 en 100 van de Grondwet beter kon samenvoegen zodat alle vormen van militair optreden onder dezelfde procedure zouden komen te vallen.

Tegenstanders van een grondwetswijziging waren van mening dat het materieel instemmingsrecht, zoals dat in de praktijk is gegroeid, voldoende is om de betrokkenheid van het parlement bij de operationele inzet van de krijgsmacht te waarborgen. Daar komt bij dat het parlement staatsrechtelijk de middelen heeft om zijn wil door te zetten indien men het niet eens is met de koers van de regering. Wanneer er onduidelijkheid bestaat over de aard van de operationele inzet (collectieve zelfverdediging dan wel handhaving/bevordering van de internationale rechtsorde), zou de stelregel moeten zijn dat de artikel 100-procedure van toepassing is. Het werd echter van belang geacht de nodige flexibiliteit in de procedures te handhaven in verband met onvoorziene omstandigheden waarin de regering gedwongen kan worden snelle beslissingen te nemen over de inzet van de krijgsmacht. Als de krijgsmacht pas in actie kan komen nadat formele goedkeuring van beide Kamers is verkregen kunnen er veiligheidsrisico's ontstaan. Bovendien zou dit leiden tot een situatie waarin de regering alleen nog voornemens of voorstellen aan het parlement bekend maakt in plaats van besluiten. Als regering en parlement gezamenlijk het besluit tot (deelname aan) een militaire operatie nemen, rijst de vraag wie precies de verantwoordelijkheid voor het besluit draagt. Hier mag geen onduidelijkheid over bestaan.

Op dit moment is het in de praktijk alleen de Tweede Kamer die zich uitspreekt over een voorgenomen deelname aan een militaire operatie. Hoewel de Eerste Kamer het volste recht heeft zich hierover te buigen, laat zij de goedkeuringsprocedure feitelijk aan de Tweede Kamer over. Indien men het vereiste van parlementaire toestemming formeel in een gewijzigd artikel 100 wil vastleggen, zal de rol van de Eerste Kamer daarbij ook expliciet aan de orde moeten komen. Een formele goedkeuringsprocedure die beide Kamers omvat zou in de ogen van sommigen een tijdrovende zaak zijn; anderen waren van mening dat zonodig ook de Eerste Kamer op korte termijn bijeen zou kunnen komen om het groene licht te geven voor een operatie. De reden dat het rapport Van Baalen alleen over goedkeuring door de Tweede Kamer spreekt heeft vooral te maken met het feit dat het een werkgroep van de Tweede Kamer betrof die niet bevoegd was zich over de Eerste Kamer uit te spreken. Hierdoor werd de indruk gewekt dat de Tweede Kamer de bevoegdheid geheel naar zich toe wilde trekken. Het aanwezige lid van de werkgroep Van Baalen sprak dit echter tegen en gaf aan dat het in zijn visie om de rol van de Staten-Generaal ging.

Vanuit staatsrechtelijke invalshoek werden vraagtekens geplaatst bij de wenselijkheid van een grondwetswijziging. Niet alleen omdat dit jaren in beslag zal nemen maar ook omdat de interpretatie van de artikelen 97 en 100 en ook de uitleg van een eventueel nieuw grondwetsartikel in essentie een *politieke* kwestie betreft. Het formeel vastleggen van een instemmingsrecht zal dan ook niet het einde van de discussie betekenen. De belangrijkste regel van ons staatsbestel, namelijk dat een regering alleen blijft zitten zolang zij het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet, staat in het geheel niet in de Grondwet. Aangezien de Staten-Generaal in ons stelsel altijd het laatste woord hebben, kunnen zij ook zonder

grondwetswijziging aangeven hoe artikel 100 moet worden uitgelegd en in welke gevallen zij willen worden geconsulteerd. Wanneer de Kamer een wijziging van het toetsingskader wenst, kan zij dit bijvoorbeeld per motie aan de regering kenbaar maken. De regering kan dan niet anders dan hiermee instemmen, omdat haar anders een motie van afkeuring boven het hoofd hangt. De Kamers hebben dus ook op dit moment alle middelen in handen om de inzet van troepen buiten de landsgrenzen desgewenst tegen te houden.

Controlerende taak van het parlement

In de discussie werd ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre een formele parlementaire goedkeuring van operaties de controlerende rol van het parlement onder druk zou zetten. Immers, het parlement zou een deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen en zou zich daardoor waarschijnlijk minder vrij voelen om het verdere verloop van de militaire operatie en het Nederlandse aandeel daarin te bekritisieren. Volgens sommigen was het met de huidige procedures ook al zo dat het parlement zich gecommitteerd voelde aan een operatie en daardoor minder vrijheid had om kritiek te uiten. Er zou in dit verband meer dualisme moeten zijn. De aanwezigen die van mening waren dat de controlerende taak van het parlement niet in gevaar zou komen wezen erop dat het parlement ook wetgeving vooraf moet goedkeuren, wat de mogelijkheid onverlet laat vervolgens de *uitvoering* die de regering aan de wet geeft te controleren en bekritisieren. Hetzelfde zou opgaan voor de instemming met de inzet van de krijgsmacht, waarvan de uitvoering wel degelijk aan parlementaire kritiek kan worden onderworpen.

Timing notificatiebrief

Met betrekking tot het moment waarop het parlement ingeval van een bijdrage aan de NATO Response Force of de EU battlegroups moet worden ingelicht door middel van een notificatiebrief, werd gesteld dat hier geen strakke regels voor zouden moeten worden opgesteld. Diverse sprekers benadrukten in lijn met het AIV-rapport dat het moeilijk is aan de hand van stappen in de NAVO- of EU-procedures precies aan te geven wanneer het parlement zou moeten worden geïnformeerd en geraadpleegd. De internationale besluitvormingsprocessen kunnen in elke situatie anders worden doorlopen. De regel zou moeten zijn dat het parlement *zo vroeg mogelijk* moet worden geïnformeerd. In ieder geval mag de regering de Staten-Generaal niet voor voldongen feiten plaatsen. Vermeden moet worden dat de regering toezeggingen doet in internationaal verband waardoor het parlement alleen nog nee kan zeggen ten koste van zware reputatieschade voor Nederland. Echter wanneer de regering bij elke stap in het internationale overleg eerst met het parlement moet overleggen, heeft de regering geen buitenlands politieke armslag meer. De regering zou daarom de mogelijkheid moeten behouden om Nederlandse troepen toe te zeggen, mits zij het voorbehoud maakt dat het Nederlandse parlement zich daar nog over moet uitspreken. Feit is dat de regering tot op heden nog nooit is gedwongen een gedane toezegging terug te draaien.

Afsluiting

Kolonel Callenbach sloot de middag af met de conclusie dat de aanwezigen het niet helemaal eens waren geworden maar dat het seminar de verschillende standpunten ten aanzien van een formele toestemmingsvereiste had helpen verduidelijken. Het debat zou in elk geval bijdragen aan de discussie die de komende maanden in politiek Den Haag ongetwijfeld zal worden gevoerd.

Relevante artikelen uit de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

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.



Programma

Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over het uitzenden van militairen

**vrijdag 31 augustus 2007
Instituut Clingendael**

| | |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13.30-14.00 | Binnenkomst/koffie |
| 14.00-14.15 | Welkomstwoord door dagvoorzitter Kolonel Sjors Callenbach (Instituut Clingendael) en inleiding door Generaal buiten dienst Arie Van der Vlis, voorzitter van de desbetreffende AIV-commissie |
| 14.15-14.25 | Inleiding door Theo Brinkel, CDA |
| 14.25-14.35 | Inleiding door Jozias van Aartsen, VVD |
| 14.35-14.45 | Inleiding door Bert Bakker, D'66 |
| 14.45-15.15 | Reacties uit de zaal |
| 15.15-15.45 | Pauze |
| 15.45-15.55 | Inleiding door Erik Jurgens, PvdA |
| 15.55-16.05 | Inleiding door Hans Hillen, CDA |
| 16.05-17.00 | Verdere discussie |
| 17.00 | Borrel |

Deelnemerslijst

| | |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dhr. J.J. van Aartsen | Oud-minister en voormalig VVD fractievoorzitter in de Tweede Kamer |
| Dhr. A.D. Bakker | Voormalig D'66 lid in de Tweede Kamer en voorzitter tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen |
| Mw. drs. M. van Beijnum | Conflict Research Unit Clingendael |
| Dhr. F. van Beuningen | Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheidsbeleid |
| Mw. E. van Beurden | Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheidsbeleid |
| Dr. T. Brinkel | Voormalig CDA tweede kamerlid / lid van de werkgroep Nato Response Force |
| Kolonel G.P. Callenbach | Clingendael Security and Conflict Programme |
| Kolonel b.d. T. van den Doel | Voormalig VVD lid in de Tweede Kamer |
| Dr. W.F. van Eekelen | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Lt-gen. b.d. G.J. Folmer | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Mw.dr. B.T. van Ginkel | Clingendael Security and Conflict Programme |
| Mw. E.M. Hermans MA | Clingendael Security and Conflict Programme |
| Drs. J.S.J. Hillen | CDA Eerste Kamerlid |
| Prof. E.C.M. Jurgens | Voormalig PvdA Eerste Kamerlid / hoogleraar staatsrecht en parlamentsrecht |
| Dhr. F.A. Kuipers | Clingendael Security and Conflict Programme |
| Drs. J.M.D. van Leeuwe | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Secretaris Commissie Vrede en Veiligheid |
| Dr. J. van der Lijn | Universitair Docent Centrum voor Internationaal Conflict Analyse en Management |
| Mw. D. Lodder | Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheidsbeleid |
| Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Drs. S.J. van der Meer | Clingendael Security and Conflict Programme |
| Lt-gen.b.d. H.W.M. Satter | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Drs. T. van Toor | Adjunct-griffier Commissie Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer |
| Dr. R.J. van der Veen | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Secretaris |
| Drs. G.W.F. Vigeveno | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Secretaris gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Generaal b.d. A.K. van der Vlis | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Voorzitter gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |
| Dhr. M. Waanders | Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken |
| Drs. E.P. Wellenstein | Adviesraad Internationale Vraagstukken, Gecombineerde Commissie Besluitvorming militaire operaties |