

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 226

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2014

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie van Buitenlandse Zaken informeren wij u met deze brief nader over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader.

Het kabinet hecht zeer aan de conventies en afspraken over de informatievoorziening, zoals die de afgelopen twintig jaar bij de uitzending van militairen tot stand zijn gekomen. In de brief over de werking van het Toetsingskader van 9 juli 2012 (Kamerstuk 29 521, nr. 191) heeft het vorige kabinet de belangrijkste aspecten nog eens op een rij gezet. In aanvulling daarop geeft deze brief de visie van dit kabinet.

De artikel 100-procedure in de praktijk

De praktijk van informatieverstrekking zoals die in de loop der jaren is gegroeid, heeft geleid tot een procedure die volgens een vast patroon verloopt (Kamerstuk 23 591, nr. 5 en 23 591/26 454, nr. 7). Artikel 100 is van toepassing bij de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Het Toetsingskader is hiervan de praktische uitdrukking. Gesteld kan worden dat artikel 100 van toepassing is als Nederland deelneemt aan een internationale crisisbeheersingsoperatie, waarbij in het bijzonder de volgende criteria een rol spelen:

- De uitzending of terbeschikkingstelling van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde;
- De voorgenomen uitzending van troepen betreft militairen die als eenheid worden uitgestuurd;
- De militairen moeten in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld toepassen of lopen het risico daaraan te worden blootgesteld.

Aan de formele besluitvorming over de militaire inzet gaat de kennisgevingsbrief vooraf. De regering informeert de Kamer daarmee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een operatie wenselijk en mogelijk is.

De kennisgeving behelst geen beginselbereidheid om aan een internationale missie deel te nemen (Toetsingskader 2009). Het onderzoek kan uitmonden in een positief of een negatief besluit en in beide gevallen wordt het parlement geïnformeerd. Als de regering het parlement een positief besluit tot deelneming meedeelt, volgt hierover een debat. Uit deze gedachtewisseling blijkt in hoeverre er in de Kamer steun bestaat voor het besluit. Ook bij verlenging of verkorting van de missieduur, wijziging van het mandaat of uitbreiding van het gebied waar Nederlandse eenheden actief zijn, informeert de regering het parlement.

Als de regering besluit tot een bijdrage aan een internationale missie waarop artikel 100 *niet* van toepassing is, kan zij de Kamer daarover op andere manieren informeren. Zo is de bijdrage aan EUCAP Nestor en EUTM Somalië in een zelfstandige brief (Kamerstuk 32 706, nr. 40, resp. Kamerstuk 29 521, nr. 205) bekendgemaakt. Over de bijdrage aan EUBAM Libië is de Kamer geïnformeerd in het verslag van het Algemeen Overleg Midden-Oosten (Kamerstuk 21 501–02, nr. 1258). Hoewel de regering in deze gevallen niet verplicht is de Kamer *vooraf* te informeren, streeft zij hier in de praktijk wel naar. Hoe dan ook doet de grondslag van de informatieverstrekking niet af aan de zorgvuldigheid die de regering betracht bij de besluitvorming over de inzet.

Overlappende doelstellingen

Artikel 100 is niet van toepassing op de inzet van Nederlandse eenheden in internationale missies waarvan het mandaat wordt ontleend aan artikel 5 van het NAVO-verdrag, artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie, of artikel 51 van het VN Handvest. Bij overlappende doelstellingen, dat wil zeggen als een missie zowel de verdediging (inclusief bondgenootschappelijke zelfverdediging) en bescherming van de belangen van het Koninkrijk als de bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde beoogt, is in de loop der jaren een bijzondere procedure voor de informatieverstrekking ontstaan. Deze bijzondere procedure komt voort uit discussies over de Nederlandse inzet in Afghanistan in 2001. De eerste Nederlandse bijdrage in dat jaar, aan *Operation Enduring Freedom* (OEF), stond in het teken van zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN Handvest en artikel 5 van het NAVO-verdrag. De regering heeft destijds vastgesteld dat de desbetreffende inzet niet onder de reikwijdte van artikel 100 valt, maar heeft niettemin de Kamer in de geest van artikel 100 geïnformeerd.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft er in 2004 en 2007 voor gepleit om bij grensgevallen de procedure van artikel 100 toch toe te passen. De raad erkende tegelijkertijd dat het onderscheid dat in de Grondwet wordt gemaakt tussen verdediging (inclusief bondgenootschappelijke zelfverdediging) en bescherming van belangen van het Koninkrijk enerzijds en de bevordering van de internationale rechtsorde anderzijds zou moeten worden gehandhaafd.

In 2009 hebben de leden Van Dam (PvdA) en Ten Broeke (VVD) tijdens het notaoverleg over het rapport van de Werkgroep *NATO Response Force* een motie ingediend (nr. 1430162 / 2009) om de reikwijdte van artikel 100 lid 1 uit te breiden tot alle inzet van de krijgsmacht voor militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk. Hiervoor zou een voorstel tot grondwetsherziening moeten worden ingediend.

De verantwoordelijke ministers hebben daar tegenin gebracht dat een dergelijke uitbreiding ongewenst is in verband met verdragsrechtelijke verplichtingen tot bijstand, zoals artikel 5 van het NAVO-verdrag. De praktijk was toen overigens al dat de Kamer bij overlappende doelstellingen langs de lijnen van het Toetsingskader zou worden geïnformeerd. In 2003, bij de uitzending van Patriot-eenheden, merkte de regering in reactie op het rapport van de commissie-Davids (Kamerstuk 31 847, nr. 18) op dat deze verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied betrof. De regering bevestigde echter ook dat bij overlappende doelstellingen de Kamer zoveel mogelijk langs de lijnen van het Toetsingskader zou worden geïnformeerd. Om aan de informatiebehoefte van de Kamer tegemoet te komen en verwarring over de toepassing van artikel 100 te voorkomen, heeft de regering in de brief van 9 juli 2012 en in antwoord op schriftelijke vragen (Kamerstuk 29 521, nr. 191 en 29 521, nr. 195) ervoor gekozen voortaan te spreken van «met gebruikmaking van een of meer elementen van het Toetsingskader» (in plaats van «langs de lijnen van het Toetsingskader»). In het debat over de inzet van Patriot-eenheden in Turkije nabij de Syrische grens, in december 2012, bleek de aldus ontstane tussencategorie echter onvoldoende helder en daarmee niet bevredigend.

Aanpassingen

Om volledige helderheid te scheppen en maximale transparantie te betrachten heeft het kabinet besloten voortaan in gevallen waarin naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere doelstellingen aan de orde zijn (dus bij zogenaamde overlappende doelstellingen), het parlement te informeren volgens de artikel 100-procedure. Voor grote civiele missies waaraan militairen deelnemen, zal de regering de Kamer blijven informeren met gebruikmaking van een of meer elementen van het Toetsingskader.

In aanvulling hierop ziet het kabinet aanleiding om het Toetsingskader op twee punten aan de huidige praktijk aan te passen. Het betreft de bescherming van de burgerbevolking in operaties en de zorg voor militairen tijdens en na operaties.

De brief van 9 juli 2012 over de werking van het Toetsingskader maakt gewag van de toegenomen aandacht voor de bescherming van de burgerbevolking. Zo heeft de VN Veiligheidsraad in de afgelopen jaren de bescherming van burgers meermaals als hoofddoel gedefinieerd in het mandaat voor internationale interventies. Het kabinet heeft in 2012 in een brief het Nederlandse beleid aangaande de bescherming van de burgerbevolking toegelicht en onderstreept dat het een belangrijk thema is in het buitenlands beleid op het terrein van conflicthantering (Kamerstuk 29 521, nr. 192). In het politieke en maatschappelijke domein is er inmiddels een breed draagvlak ontstaan voor het centraal stellen van de bescherming van burgers in de internationale en Nederlandse activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid. Zo hebben ook enkele Kamerleden verzocht expliciet aandacht te besteden aan bescherming van burgers in het kader van deelneming aan missies (bijvoorbeeld de motie-Van Ojik/Voordewind, Kamerstuk 33 750 XVIII, nr. 12).

Om uitdrukking te geven aan de prioriteit die de bescherming van burgers naar de overtuiging van dit kabinet moet krijgen, heeft het daarom besloten het Toetsingskader aan te passen en de bescherming van de burgerbevolking als aandachtspunt toe te voegen aan de gronden voor deelneming.

Militairen die worden uitgezonden hebben recht op goede zorg voor, tijdens en na de missie. In het overleg met de Tweede Kamer over missies

is de zorg voor militairen steevast een aandachtspunt. Die zorgplicht is inmiddels verankerd in de Veteranenwet en uitgewerkt in het Veteranenbesluit. Dit besluit is de Kamer onlangs aangeboden (Kamerstuk 30 139, nr. 125). Het veteranenbesluit is een raamwerk voor de zorg voor militairen dat op elke missie van toepassing is. Per missie zal de zorg binnen dit raamwerk in detail worden uitgewerkt. Om de informatievoorziening hierover in artikel 100-brieven te waarborgen, zal de zorg voor militairen als aandachtspunt worden toegevoegd aan het Toetsingskader. In overeenstemming met een eerdere toezegging aan uw Kamer, zal de informatie onder meer een schatting van de kosten van de zorg behelzen.

Internationale defensiesamenwerking

De inzet van Nederlandse militairen in crisisbeheersingsoperaties behelst per definitie een vorm van internationale militaire samenwerking. Tijdens het Algemeen Overleg over internationale defensiesamenwerking van 13 maart 2013 (Kamerstuk 21 501, nr. 28, pagina 23) heeft het kabinet toegezegd nader met de Tweede Kamer te zullen debatteren over de vraag hoe inzet van de krijgsmacht in het licht van de voortschrijdende Europese defensiesamenwerking zich verhoudt tot de in Nederland bestaande praktijk van informatievoorziening. Het kabinet huldigt hierbij het standpunt dat besluiten over de samenstelling en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht altijd een nationale, soevereine afweging betreffen. Wel moet hierbij worden bedacht dat internationale afspraken over de samenstelling van bi- of multinationale eenheden en over het vervlechten van militaire capaciteiten niet vrijblijvend zijn. Internationale militaire samenwerking, zowel in NAVO als EU-kader, berust op onderling vertrouwen. Partners moeten op elkaar kunnen rekenen. Het onttrekken van eenheden aan een samenwerkingsverband op een moment dat inzet aan de orde is, heeft immers tevens (operationele) gevolgen voor de partner. De reputatie van Nederland als betrouwbare samenwerkingspartner heeft in dergelijke gevallen dan ook extra gewicht.

De voortschrijdende militaire samenwerking in Europa vraagt nadrukkelijk om de betrokkenheid van nationale parlementen. Het kabinet hecht er dan ook aan het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium bij initiatieven voor verdere samenwerking te betrekken. De brief van 28 mei 2013 over de intensivering van de Duits-Nederlandse defensiesamenwerking (Kamerstuk 33 279, nr. 6) is hiervan een voorbeeld. Die samenwerking zal resulteren in meer gezamenlijke inzetmogelijkheden van Duitse en Nederlandse eenheden. Uiteraard informeert het kabinet de Tweede Kamer in overeenstemming met artikel 100 en het Toetsingskader, mochten beide regeringen besluiten tot de gezamenlijke inzet van eenheden. Precies hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse strijdkrachten, die op onderdelen al intensief is.

Een goede informatiepositie van de parlementen van beide landen evenals onderlinge contacten komen het politieke debat en daarmee de verdere samenwerkingsmogelijkheden ten goede.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie
J.A. Hennis-Plasschaert