



aan De leden van de vaste commissie voor
Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking

datum 23 januari 2019
betreft Rol Eerste Kamer in artikel 100-procedure

Inleiding

Deze notitie is geschreven op verzoek van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) van de Eerste Kamer en geeft een algemeen overzicht van de procedure rondom artikel 100-brieven alsmede een beschrijving van de werkwijze van de Eerste Kamer. Deze notitie volgt op eerdere ambtelijke notities over dit onderwerp uit 2011 en 2015.

Wat is de Artikel 100-procedure?

Artikel 100 in de Grondwet luidt:

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.

Artikel 100 voorziet kort gezegd in een inlichtingenplicht voor de regering als het gaat om inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Artikel 100 geeft de Staten-Generaal hierbij geen formeel instemmingsrecht. In de praktijk bestaat echter wel een - in de praktijk gegroeid - materieel instemmingsrecht, in de zin dat de regering vermoedelijk geen militairen zal uitzenden zonder steun van het parlement.

Artikel 100 ziet uitsluitend op de inzet van de krijgsmacht in het kader van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Dat betekent dat het artikel niet van toepassing is op de inzet van de krijgsmacht voor één van de andere doelstellingen genoemd in artikel 97 van de Grondwet (te weten: de verdediging van het Koninkrijk of de bescherming van de belangen van het Koninkrijk). Onder 'verdediging' wordt mede verstaan de verdediging van bondgenootschappelijk grondgebied. In gevallen waar naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere doelstellingen aan de orde zijn ('overlappende doelstellingen') informeert de regering het parlement volgens de artikel 100-procedure.¹

Artikel 100 tweede lid ontslaat de regering van haar inlichtingenplicht voorafgaand aan de inzet van de krijgsmacht in geval van dwingende redenen (bijvoorbeeld: een acute situatie die informatievoorziening vooraf onmogelijk maakt of een militaire interventie die alleen zinvol kan zijn indien deze onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt).

¹ [Brief](#) inzake antwoorden op feitelijke vragen over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstukken I, 2013–2014, 29 521 D, blz. 13



datum 23 januari 2019

blad 2

Naast artikel 100 is ook artikel 96 van de grondwet formeel van belang voor de positie van de Staten-Generaal rondom de inzet van de krijgsmacht. Hierin wordt geregeld dat de regering het Koninkrijk niet formeel in oorlog mag verklaren zonder voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal (in verenigde vergadering). Formele oorlogsverklaringen zijn echter 'in het internationale verkeer in onbruik geraakt'² en daarom in het huidige tijdperk zeer uitzonderlijk.

Toetsingskader

Sinds 1995 bestaat er een zogenaamd Toetsingskader³, dat inmiddels als praktische uitwerking van de artikel 100-procedure kan worden gezien. In het toetsingskader worden een reeks aandachtspunten op een rij gezet die een rol spelen bij de besluitvorming over inzet van de krijgsmacht en wordt de procedure voor informatievoorziening richting het parlement beschreven. Dit toetsingskader is enkele malen aangepast, ten laatste in 2014 op basis van een brief aan de Tweede Kamer waarin de visie van het kabinet op de werking van de Artikel 100-procedure en het Toetsingskader uiteen werd gezet.⁴

Belangrijkste aanpassing in 2014 betrof het besluit om voortaan bij zogenaamde overlappende doelstellingen het parlement te informeren volgens de Artikel 100-procedure (zie vorige pagina). Ook besloot het toenmalige kabinet de bescherming van de burgerbevolking in operaties en de zorg voor militairen tijdens en na operaties als aandachtspunten toe te voegen aan het Toetsingskader.

Wijze van informeren Staten-Generaal in het kader van Artikel 100

De regering informeert op basis van het Toetsingskader het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming rondom een Artikel 100-missie als volgt:

- 1) De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform Artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.
- 2) Ingevolge Artikel 100 van de Grondwet informeert de regering het parlement vooraf aan de hand van het toetsingskader over een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict, inclusief de eventueel daaraan verbonden voorwaarden, tenzij sprake is van een 'speciale operatie' (d.w.z. geheime operaties). De informatieplicht van de regering geldt ook bij een besluit de Nederlandse deelneming aan een operatie langer dan voorzien voort te zetten of eerder dan voorzien te beëindigen, bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van het mandaat of de taken en bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van de gebiedsverantwoordelijkheid die gevolgen heeft voor het mandaat of de taken.
- 3) Na het overleg met het parlement (in de praktijk de Tweede Kamer) op grond van Artikel 100 van de Grondwet deelt de regering de organisatie of het samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt schriftelijk mede, met verzoek om ontvangstbevestiging, welke militaire

² Idem, blz. 2

³ Idem, blz. 12 t/m 19

⁴ Brief inzake Werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstukken II, 2013-2014, 29 521 Nr. 226



datum 23 januari 2019

blad 3

eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De reactie op het aanbod wordt aan het parlement meegedeeld.

4) Tijdens de voorbereiding van de uitzending en de uitvoering van de operatie wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen, conform de gegroeide praktijk. Dit gebeurt middels de zogenoemde voortgangsbrieven.

5) Iedere derde woensdag in mei kan het parlement beschikken over een tussentijdse evaluatie van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

Rol Tweede Kamer in artikel 100-procedure

In de Tweede Kamer is de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de behandeling van artikel 100-brieven. De Minister van Buitenlandse Zaken is dan ook altijd de eerste ondertekenaar van artikel 100-brieven.

In de Tweede Kamer worden in grote lijnen de volgende stappen doorlopen:

- 1) Na ontvangst van een artikel 100-brief wordt deze brief geagendeerd in een procedurevergadering. Tijdens een dergelijke vergadering wordt een besluit genomen over de behandeling.
- 2) In de regel wordt altijd een commissiedebat (Algemeen Overleg, AO) gehouden over een artikel 100-brief waarin de brief inhoudelijk wordt besproken met de regering.
- 3) Voorafgaand aan een dergelijk AO vindt in de regel een schriftelijke ronde van feitelijke vragen plaats, alsmede een ambtelijke briefing en eventueel een hoorzitting, zodat de commissie zich optimaal kan voorbereiden op de inhoudelijke behandeling van de brief tijdens het AO.
- 4) Veelal geven de fracties in de Tweede Kamer hun 'materiële instemming' aan de missie tijdens het AO door aan te geven dat zij de missie wel of niet steunen. Dit gebeurt vaak in een derde termijn tijdens het AO.
- 5) Met regelmaat is er behoefte om een AO met een plenaire termijn af te ronden (VAO), waardoor ook moties kunnen worden ingediend. Dit gebeurt meestal bij grote of nieuwe missies.
- 6) Er wordt zoals gezegd niet gestemd over een artikel 100-brief. Er is immers niets om over te stemmen, gezien het feit dat het parlement formeel gezien geen instemmingsrecht heeft.

Naast bovenstaande behandeling van de artikel 100-brieven worden ook de voortgangsrapportages en evaluaties van militaire missies doorgaans in behandeling genomen door de Tweede Kamer via een AO of via schriftelijke vragenrondes. Ook tussentijdse actuele ontwikkelingen rondom een militaire missie worden vaak aangegrepen om via Kamervragen of een debat met de minister van gedachten te wisselen.

Rol Eerste Kamer in Artikel 100-procedure

De rol van de Eerste Kamer in de artikel 100-procedure is geleidelijk gegroeid in de praktijk. In 2011 is de werkwijze rondom artikel 100-brieven vastgesteld door het College van Senioren op advies van de Kamercommissie BDO. In november 2015 is, na aantreden van de nieuwe Kamer, deze werkwijze opnieuw besproken in de commissie en daarna herbevestigd voor de periode 2015-2019 via een brief aan het College van Senioren. In deze brief wordt de werkwijze als volgt vastgelegd:



datum 23 januari 2019

blad 4

- 1) Na ontvangst van een Artikel 100-brief, of een brief in het kader van de informatievoorziening in het kader van de Artikel 100-procedure, wordt deze onder het agendapunt 'Mededelingen en informatie' aan de commissieagenda gehangen.
- 2) Agendering in de commissie BDO van de aan de Eerste Kamer gerichte Artikel 100-brief volgt na afronding van de behandeling in de Tweede Kamer van de desbetreffende brief. In de praktijk betekent dit dat de Artikel 100-brief wordt geagendeerd op het moment dat het concept-stenografisch verslag van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer verschijnt. Uiteraard staat het de commissie BDO vrij om de Artikel 100-brief op verzoek van één of meer fracties eerder in behandeling te nemen.
- 3) De commissie BDO geeft, na inhoudelijke behandeling, een advies mee aan de plenaire vergadering inzake de Artikel 100-brief. Het advies wordt vastgelegd in een brief aan de Kamervoorzitter en wordt ondertekend door de commissievoorzitter BDO.
- 4) Het advies van de commissie BDO inzake de Artikel 100-brief wordt ter inzage gelegd in de plenaire zaal. De Kamervoorzitter verwijst hiernaar tijdens de plenaire vergadering.
- 5) Als aan het einde van de plenaire vergadering geen bezwaren zijn ingekomen, wordt aangenomen dat de Eerste Kamer besloten heeft conform het advies van de commissie BDO.
- 6) Het door de Eerste Kamer genomen besluit over de Artikel 100-brief wordt medegedeeld aan de betrokken ministers. Dit gebeurt in de vorm van een brief van de Kamervoorzitter aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

Ten aanzien van de inhoudelijke behandeling van Artikel 100-brieven in de Eerste Kamer onderkent de commissie BDO de volgende behandelopties:

- de mogelijkheid om in schriftelijk overleg te treden met de regering naar aanleiding van een specifieke Artikel 100-brief;
- de mogelijkheid om een mondeling overleg aan te vragen met (één van) de ondertekenende ministers van de Artikel 100-brief;
- de mogelijkheid om, na behandeling in de Tweede Kamer, een plenair debat aan te vragen naar aanleiding van een Artikel 100-brief en eventueel in een motie een standpunt van de Eerste Kamer neer te leggen.

Voor wat betreft die inhoudelijke behandeling ziet de commissie BDO vooral een rol weggelegd voor de Eerste Kamer daar waar het gaat om het toezien op het mandaat van een Artikel 100-missie en het achterliggende juridisch kader.

Cijfers 2015-2019

In de periode 1 januari 2015 – 1 januari 2019 zijn in totaal negentien artikel 100-brieven naar het parlement gestuurd. Hierbij gaat het merendeels om besluitvorming ten aanzien van de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan bestaande militaire missies.

Van deze brieven is er één door de commissie BDO in behandeling genomen. Het betreft de brief inzake 'Verlenging Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen ISIS' van 11 september 2017. Het ging hierbij om twee rondes van schriftelijke vragen, waarbij alleen de fractie van de SP inbreng leverde (de fractie van OSF sloot zich hierbij aan).

Hiernaast is de inzet van Nederland binnen militaire missies diverse malen aan bod gekomen tijdens een Mondeling Overleg of Beleidsdebat (bijvoorbeeld het Mondeling Overleg over de Defensienota en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie van 15 mei 2018 of het Beleidsdebat over internationale veiligheid van 31 mei 2016).