



## II.1 Inleiding

Het huidige artikel 100 is in het jaar 2000 in de Grondwet ingevoegd met het doel een expliciete regeling te geven van de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet of het ter beschikking stellen van Nederlandse militairen bij internationale crisisbeheersing of vredesoperaties. De bepaling 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.

Voorts heeft de regering in 2001 het zogenaamde Toetsingskader herzien,<sup>1</sup> dat 'nadrukkelijk [is] bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld'.

De vraag is of dat grondwettelijk voorschrijft en het Toetsingskader de regering verplichtten om de Staten-Generaal in de periode van zomer 2002 tot zomer 2003 in te lichten over haar besluitvorming inzake Irak voor zover het de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht betreft, en zo ja, wanneer en hoe dit diende te gebeuren.

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal eerst een overzicht worden gegeven van de reikwijdte van het grondwettelijke voorschrijft, zoals die blijkt uit zijn ontstaansgeschiedenis. Vervolgens zal een beschouwing worden gewijd aan de aandachtspunten die het Toetsingskader vermeldt. Ook de onderlinge verhouding tussen deze twee regelingen zal aan de orde komen. Daarna volgt de beschrijving van de aard van de besluitvorming door de regering, een weergave van de schriftelijke en mondelinge communicatie tussen regering en parlement, en een beschouwing over de toepassing van die regelingen. Ten slotte worden enkele conclusies getrokken.

## II.2 Reikwijdte van artikel 100 Grondwet<sup>2</sup>

Twee factoren rechtvaardigden volgens de memorie van toelichting<sup>3</sup> dat de Staten-Generaal tijdig worden betrokken bij de bedoelde inzet of terbeschikkingstelling: de belangen die verband houden met de internationale verhoudingen zijn groot en het risico is aanwezig dat persoonlijke offers moeten worden gebracht. De Staten-Generaal moeten daarbij tijdig worden betrokken, dat wil zeggen voorafgaand aan de daad-

---

1 *Kamerstukken II*, 2000/01, 23591 en 26454, nr. 7.

2 Zie hierover ook Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Elzinga en De Lange (bew.), 15<sup>de</sup> druk (Deventer 2006), p. 745 e.v. en 750 e.v.

3 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 367 (R1593), nr. 3.

werkelijke inzet of terbeschikkingstelling, zodat overleg met beide Kamers kan plaatsvinden. In de loop van de parlementaire behandeling werd bij amendement de term ‘tijdig’ gewijzigd in ‘vooraf’, doch veel betekenis lijkt deze aanpassing niet te hebben.

Het begrip ‘handhaving van de internationale rechtsorde’ is in dit grondwettelijke voorschrift gerelateerd aan hoofdstuk VII – en in het bijzonder aan artikel 39 – van het Handvest van de Verenigde Naties. Het accent ligt op het militaire optreden naar aanleiding van schendingen van die rechtsorde. De vermelding van de internationale rechtsorde in artikel 100, evenals in artikel 97, brengt de mogelijkheid van verschillende vormen van optreden van de krijgsmacht in internationaal verband tot uitdrukking.<sup>4</sup> Deze taak kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid als bedoeld in de hoofdstukken VI en VII van het Handvest. Het artikel ziet echter ook op de uitvoering van de in een ander internationaal verband overeengekomen maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>5</sup> Artikel 100 sluit aan bij het al langer bestaande artikel 90 door ervan uit te gaan dat de krijgsmacht ook in stand wordt gehouden met het oog op de bescherming van de internationale rechtsorde.<sup>6</sup>

Ingevolge artikel 100 dienen de inlichtingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal te worden verstrekt. In het spraakgebruik wordt in dit verband volgens *Van Dale* onder inzet verstaan: gebruik/aanwending. Onder ‘beschikking’ wordt in de desbetreffende context als meest in aanmerking komende betekenis vermeld: macht om over iets naar goedvinden te beschikken.<sup>7</sup> Dit is een aanwijzing dat met ‘inzet’ het gebruik onder Nederlands oppergezag wordt bedoeld. ‘Terbeschikkingstelling’ wijst dan meer in de richting dat het gebruik aan of ten behoeve van een andere organisatie wordt verleend of aangeboden, waarbij het operationele commando geheel of ten dele wordt overgedragen.<sup>8</sup>

Het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU)<sup>9</sup> legt artikel 100 zo uit dat onder ‘inzet’ wordt verstaan: de ontplooiing van de betreffende militairen, en onder ‘terbeschikkingstelling’: een aanbod dat wordt gedaan aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie.<sup>10</sup> Hierbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat de taak van de TCBU was beperkt tot een onderzoek van vredesoperaties en dus niet – zoals in het onderhavige onderzoek aan de orde is – van andersoortige vormen van operaties, zoals een militaire actie van één land gesteund door een multilaterale coalitie.

---

4 Artikel 97 luidt:

‘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.’

5 Boddens Hosang is van mening dat de toepassing van artikel 100 beperkt is tot vredesoperaties (Boddens Hosang, 14 juli 2009).

6 Artikel 90 luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’

7 De term ‘macht’ verwijst in dit verband niet naar enige staatsrechtelijke of politieke notie.

8 Boddens Hosang meent eveneens dat het verschil te maken heeft met bevelsoverdracht en de commando-structuur (Boddens Hosang, 14 juli 2009).

9 *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*).

10 *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*), hoofdstuk 6.6.3 nr. 12.

In de tweede paragraaf van de memorie van toelichting<sup>11</sup> werd onder het opschrift 'De hoofdlijnen van het voorstel' de daadwerkelijke inzet gesteld tegenover de terbeschikkingstelling. Dit werd herhaald in de artikelsgewijze toelichting, waar was vermeld:

De voorgestelde bepaling ziet op het ter beschikking stellen dan wel de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht. Het eventueel in de toekomst ter beschikking stellen van (bepaalde) onderdelen van de krijgsmacht ten behoeve van een volkenrechtelijke organisatie valt derhalve ook onder de reikwijdte van dit artikel.

Overigens is een precieze afpaling tussen beide begrippen niet erg belangrijk, nu deze elkaar klaarblijkelijk naadloos moeten aanvullen.

Een aanzienlijk deel van de schriftelijke en mondelinge behandeling werd in beslag genomen door de vraag of in plaats van een recht op informatie aan de Staten-Generaal een instemmingsrecht zou moeten worden toegekend. Dat was ook de strekking van de motie-Van Middelkoop,<sup>12</sup> waaraan deze grondwetswijziging beoogde uitvoering te geven. Ook na ampele beraadslagingen op dit punt bleef het bij de verplichting van de regering om inlichtingen te verstrekken. Minister van Binnenlandse Zaken Peper merkte hierover bij de behandeling in tweede lezing in de Tweede Kamer op:

Ik hecht eraan met nadruk te stellen dat het voorgestelde artikel 100 een instrument is om de ministeriële verantwoordelijkheid optimaal tot uitdrukking te laten komen. Weliswaar impliceert dit niet een formeel instemmingsrecht voor het parlement, maar de keerzijde hiervan is, dat de verantwoordelijkheid wordt gelegd waar die staatsrechtelijk gezien thuishoort: bij de regering. Hierdoor wordt de Staten-Generaal meer vrijheid gelaten om de genomen beslissingen onafhankelijk te beoordelen en om dat, indien nodig, op een uiterst indringende wijze te doen.<sup>13</sup>

In een laat stadium van de behandeling in eerste lezing, te weten bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer, wierp het lid Jurgens (PvdA) de vraag op of onder enkele door hem genoemde categorieën de categorie 2, 'handhaven en beschermen van de internationale rechtsorde binnen het kader van een militair bondgenootschap', ook onder het toepassingsbereik van artikel 100 valt.<sup>14</sup> Hij noemde hier als voorbeeld de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-macht in Bosnië.<sup>15</sup> Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal beantwoordde deze vraag bevestigend:

De regering neemt in eerste instantie een besluit, bijvoorbeeld na internationaal overleg over de inzet van de krijgsmacht of bevordering van de internationale rechtsorde. Dat begrip omvat dan de categorieën 2 tot en met 4 uit het betoog van de heer Jurgens: de verdragsverplichtingen van NAVO en WEU, dus de inzet binnen het kader van een militair bondgenootschap (...).<sup>16</sup>

---

11 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 367, nr. 3.

12 *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 591, nr. 2.

13 *Handelingen II*, 1999/2000, 21-1609.

14 Zie ook Besselink, 'Militaire acties en de rol van het parlement', *NJB* 2001/39, p. 1883.

15 *Handelingen I*, 1997/98, 22-1068.

16 *Ibidem*, 22-1072.

Minister van Defensie Voorhoeve leek daar een slag anders over te denken:

De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk territorium valt onder de klassieke inzet van de krijgsmacht. De bondgenootschappelijke NAVO-verdediging vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen. (...) Gaat het om de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde buiten de eerder genoemde verdediging, dan is artikel 100 in ieder geval van toepassing. Het is juist dit soort uitzendingen dat aanleiding heeft gegeven tot het verzoek van de Staten-Generaal om zoiets als een artikel 100 in de Grondwet op te nemen. De door de heer Jurgens genoemde bijdrage van Nederland aan de Sfor in Bosnië betreft overigens niet de bondgenootschappelijke verdediging. Dat leek hij even te veronderstellen. Het is immers buiten het bondgenootschappelijke gebied. Dit optreden valt daarom wel degelijk onder de mededelingsplicht van artikel 100.<sup>17</sup>

Volgens de minister van Binnenlandse Zaken viel dus alle militair optreden buiten Nederland in verdragsverband, zoals NATO, onder de werking van artikel 100. Volgens de minister van Defensie was dat niet het geval wanneer het gaat om de verdediging van 'bondgenootschappelijk territorium', doch in andere gevallen wel. Tijdens de beraadslaging werd dit punt nog wel genoemd, maar erg veel verheldering schiep dat niet. Wel gaf minister Voorhoeve nog een voor dit rapport interessant voorbeeld, namelijk het concrete geval van uitzending van een fregat naar de Perzische Golf. Het ging hier volgens de minister niet om een NAVO-verplichting en ook niet om NAVO-verdragsgebied. Artikel 100 was dus van toepassing.

In tweede lezing werd naar deze late discussie bij de behandeling in eerste lezing verwezen. In de nota naar aanleiding van het verslag gaf de regering te kennen dat onder 'inzet of terbeschikkingstelling ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde wordt begrepen: het optreden bij internationale crisisbeheersing en het optreden in het kader van vredesoperaties, zowel in het verband van de Verenigde Naties als in het verband van andere internationale organisatie zoals de NAVO, de WEU en de OVSE'.<sup>18</sup>

Ook in de Eerste Kamer werd bij de behandeling in tweede lezing op dit vraagstuk teruggekomen. De leden zowel van de CDA-fractie als van de PvdA-fractie in de commissie voor Binnenlandse Zaken grepen terug naar het meningsverschil tussen beide ministers. Zij informeerden naar het standpunt dat de regering intussen innam.<sup>19</sup> De regering bevestigde de opvatting dat artikel 100, eerste lid, de verplichting omvat tot het verstrekken van inlichtingen over de inzet van de krijgsmacht voortvloeiende uit verdragsrechtelijke bepalingen die strekken tot handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, maar niet over de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict.<sup>20</sup> Van het onderscheid dat minister Voorhoeve destijds maakte tussen 'bondgenootschappelijk territorium' en daarbuiten, werd niet meer vernomen.

Het is de Commissie gebleken dat de ambtelijke staf van het ministerie van Defensie er nog steeds van uitgaat dat inzet van de krijgsmacht binnen het verdragsrechtelijke

---

17 *Ibidem*, 22-1074.

18 *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 243 (R 1622), nr. 6, p. 2.

19 *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165, p. 4.

20 *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, p. 2 en 5.

territoir niet onder artikel 100 valt. Dit is bijvoorbeeld van belang geweest voor de informatie over de uitzending van de Patriots naar Oost-Turkije.<sup>21</sup> In de debatten is er steeds van uitgegaan dat artikel 100 van toepassing is bij uitzending van Nederlandse troepen. Van enigerlei beperking blijkt niet uit de tekst van de bepaling.

Bij Rijkswet van 22 juni 2000, *Stb.* 2000, 294, werd de grondwetswijziging ingevoerd, die met ingang van 18 juli 2000 in werking trad.

### 11.3 Het Toetsingskader 2001

Na deze grondwetswijziging herzag de regering het zogenaamde Toetsingskader, dat sinds 1995 bestond.<sup>22</sup> Het resultaat, het Toetsingskader 2001, werd aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 13 juli 2001.<sup>23</sup> De aanleiding tot herziening was drieërlei.

In de eerste plaats had de TCBU op 4 september 2000 haar rapport aangeboden over de politieke besluitvorming in Nederland inzake de deelneming aan en de voortgang van vredesoperaties in de afgelopen tien jaar. Dat rapport bevatte aanbevelingen die invulling behoeften. Voorts had een internationaal panel van deskundigen op 21 augustus 2000 onder voorzitterschap van de Algerijnse VN-ambassadeur Brahimi een rapport gepubliceerd met een aantal aanbevelingen om de uitvoering van VN-vredesoperaties te verbeteren.<sup>24</sup> En ten slotte was er de besproken grondwetswijziging.

Het Toetsingskader bood onder meer een overzicht van de toezeggingen die de regering aan het parlement had gedaan over de informatievoorziening in de verschillende fasen van de besluitvorming inzake uitzending van militairen. In dit verband sprak de regering de bereidheid uit de Tweede Kamer te informeren als zij ging onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een vredesoperatie wenselijk en mogelijk was. Met een dergelijke kennisgeving beoogde de regering te voorkomen dat de Kamer hiervan uitsluitend via de media moest kennismaken. De regering hanteert het Toetsingskader in alle gevallen waarin zij het parlement door middel van deze kennisgeving informeert. Deze kennisgeving staat, aldus nog steeds het Toetsingskader, geheel los van artikel 100 van de Grondwet en behelst dus geen beginselbereidheid van het kabinet tot deelnemen. De Kamer wordt, op haar beurt, hierdoor op geen enkele wijze gecommiteerd; zij geeft pas in een later stadium, binnen het kader van artikel 100, zelfstandig haar oordeel. Tegen deze achtergrond geeft het Toetsingskader een overzicht van de stappen van informatie door de regering aan het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming. Voor het onderhavige onderzoek zijn hierbij de eerste twee stappen van belang:

---

21 Ybema schreef op 1 september 2009 in een e-mail aan de Commissie naar aanleiding van het verslag van het gesprek dat hij op 14 juli 2009 met de Commissie had: 'Na mijn gesprek met de commissie op 14 juli jl. bedacht ik ineens waarom bij de terbeschikkingstelling van Patriots aan Turkije de procedure van art. 100 Gw niet aan de orde is geweest. Er is hier namelijk geen sprake van handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde noch van humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict; het betrof hier ondersteuning van Turkije als NAVO-bondgenoot – in de bescherming van de bevolking met een defensief wapensysteem.' Boddens Hosang, 14 juli 2009.

22 *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 591, nr. 5.

23 *Kamerstukken II*, 2000/01, 23 591 en 26454, nr. 7.

24 Lakhdar Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (New York 2000).

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.

Ten slotte geeft het Toetsingskader een reeks aandachtspunten met een korte nadere uitwerking die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Die aandachtspunten zijn:

- de gronden voor deelname;
- politieke aspecten;
- mandaat, waarbij het internationale recht en de rol van de Veiligheidsraad aandacht krijgen;
- deelnemende landen;
- invloed (van Nederland op de invulling van het mandaat);
- militaire aspecten, die worden verdeeld in een viertal onderdelen;
- financiën.

## II.4 Verhouding tussen artikel 100 Grondwet en het Toetsingskader 2001

Artikel 100 is geschreven ten dienste van de controlerende functie van het parlement. Het heeft uitsluitend betrekking op de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht in geval van internationale operaties bij een gewapend conflict ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Er bestaat voor de regering jegens de beide Kamers der Staten-Generaal slechts een mededelingsplicht. Deze laatste hebben geen instemmingsrecht. In de praktijk schijnt de Tweede Kamer evenwel daadwerkelijk betrokken te worden bij de besluitvorming.<sup>25</sup>

Het Toetsingskader legt uitdrukkelijk een verbinding met artikel 100 en het risico voor personen en middelen wordt eveneens als argument gehanteerd voor het vaststellen van het Toetsingskader, doch er kan niet zonder meer worden gezegd dat dit een uitwer-

---

<sup>25</sup> Vgl. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, p. 746; Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), rapport nr. 56: *Inzet van de krijgsmacht*, mei 2007, p. 15; Philip Everts, 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid* 38 (2009) 1, 35-36. In het coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van 7 februari 2007 staat inzake de deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen onder meer: 'Het z.g. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd.'

king vormt van het grondwetsartikel.<sup>26</sup> Het moet meer gekenschetst worden als een beleidsstuk ter structurering van het overleg tussen regering en parlement als het gaat om de voorgenomen uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. De opmerkingen van diverse betrokken autoriteiten over hun zienswijze op het karakter van het destijds van toepassing zijnde kader waarvan het rapport van TCBU melding maakt, zijn in dit opzicht tekenend.<sup>27</sup> Het algemene beeld dat daarin naar voren komt, is dat het Toetsingskader werd gezien als een nuttig instrument in de besluitvorming zowel voorafgaand aan een besluit tot uitzending, als in de fase van voortgang en afronding. Het werd gezien als niet meer dan een hulpmiddel in de besluitvorming. De genoemde aandachtspunten werden als voor de hand liggend beschouwd, en niet als harde voorwaarden. Aangenomen kan worden dat deze kenschets ook zo zou worden gegeven voor het in 2001 aangenomen Toetsingskader. Overigens moet worden bedacht dat de opdracht van de TCBU was beperkt tot vredesoperaties.

Van belang is ook dat het Toetsingskader in beginsel van toepassing is op alle fasen van besluitvorming inzake uitzendingen: in het voortraject van besluitvorming, te beginnen bij het voornemen tot het doen van onderzoek om te bepalen of aan een internationale militaire operatie wordt deelgenomen, en vervolgens bij het besluit over deelname en bij besluiten over voortzetting en afronding van de deelname.<sup>28</sup> Deze informatieplicht strekt zich dus uit over meer situaties dan die waarop artikel 100 van toepassing is.

De TCBU wees mede op het grote gewicht dat wordt toegekend aan de aandachtspunten betreffende de grond van de uitzending, het politiek en maatschappelijk draagvlak en de beoordeling van risico's. Dit houdt dus in dat volgens het Toetsingskader meer specifiek de argumenten moeten worden weergegeven die een rol kunnen spelen bij de afweging of er sprake is van bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde. Hieronder valt humanitaire hulp alleen in geval van een gewapend conflict.

De in het Toetsingskader vermelde aandachtspunten betreffen uitsluitend vrijwillige uitzendingen, dat wil zeggen missies waartoe geen verplichting bestaat uit hoofde van het NAVO- of het WEU-verdrag. Daarentegen is, naar uitdrukkelijk blijkt uit de parlementaire behandeling, artikel 100 ook van toepassing bij niet-vrijwillige uitzendingen.

Voorts wordt in het Toetsingskader uitdrukkelijk vermeld dat het niet van toepassing is bij inzet van militairen binnen het Koninkrijk. Wat betreft de toepassing van artikel 100 is dit, naar de letter genomen, onzeker wanneer dit gebeurt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Een en ander kan als volgt worden samengevat.

De achtergronden van de beide regelingen zijn zeker verwant. Bij beide staat de bescherming van de persoonlijke veiligheid van Nederlandse militairen bij inzet in een internationaal kader centraal. Hun toepassingen dekken elkaar echter niet geheel.

Zo is bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde het criterium voor toepassing van artikel 100, terwijl het Toetsingskader moet worden toegepast wanneer is voldaan aan het formelere criterium van uitzending van militaire eenheden.

---

26 Het in de vorige noot genoemde AIV-rapport, p. 10, schrijft wel dat de spelregels van artikel 100 nader zijn uitgewerkt in het Toetsingskader.

27 *Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen)*, hoofdstuk 5.2.

28 *Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen)*, hoofdstuk 6.3.1, nr. 75.



Voorts is artikel 100 ruimer omdat het, anders dan het Toetsingskader, ook van toepassing is als de inzet of terbeschikkingstelling geschiedt op grond van internationale verplichtingen. Anderzijds schrijft het Toetsingskader contact tussen regering en parlement voor in eerdere en meer stadia van de besluitvorming dan artikel 100 doet.

## II.5 Besluitvorming door de regering inzake Irak

Op 29 november 2002 meldde minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer in de Ministerraad dat de Verenigde Staten tot Nederland het verzoek hadden gericht om bij te dragen aan de militaire planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak indien dit land niet of onvoldoende zou meewerken aan de uitvoering van resolutie 1441. Hij onderscheidde in dat verzoek twee delen. Het eerste deel omvatte bijdragen op ondersteunende en defensieve terreinen, zoals het verlenen van overvliegvergunningen en het leveren van raketverdediging. Wanneer door de regering besloten zou worden die bijdragen toe te zeggen, diende dit, aldus nog steeds de minister, vervolgens aan de Tweede Kamer te worden gemeld. De Tweede Kamer was inmiddels op de hoogte van het Amerikaanse verzoek. Deze ‘formele notificatie’ had aanleiding gegeven voor een verzoek tot een algemeen overleg. Het tweede deel van het verzoek was gericht op het beschikbaar stellen van meer offensieve militaire capaciteit. Het ging in dat deel om acute oorlogvoering.

Een week later volgde het besluit tot een positieve reactie op het eerste deel: het verlenen van een overvliegvergunning en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied, alsmede planning inzake ondersteunende en defensieve taken zoals het Patriotraketverdedigingssysteem. De Ministerraad machtigde de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in overleg met de minister-president en de vice-premiers om ‘conform het Toetsingskader’ het parlement van dit besluit op de hoogte te stellen.

De minister-president vatte samen dat er nog geen daadwerkelijke inzet zou plaatsvinden. De Staten-Generaal zou zo snel mogelijk worden ingelicht over het standpunt van het kabinet. Nader werd voorgesteld om niet te spreken over de inzet van raketverdedigingsmiddelen, maar om het ter beschikking stellen daarvan. Over de daadwerkelijke inzet zou nadere besluitvorming plaatsvinden.

In de daaropvolgende weken meldde minister Kamp van Defensie dat in Turkije met het oog op de stationering van de Patriots 350 militairen zouden worden ingezet.

In de op 28 februari 2003 gehouden kabinetsvergadering vroeg minister Van der Hoeven hoe en wanneer de Tweede en de Eerste Kamer zouden worden ingelicht. Hierop memoreerde de minister-president dat bij de terbeschikkingstelling van Patriotraketten de Tweede Kamer achteraf op de hoogte was gesteld. Minister De Hoop Scheffer vulde aan dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer ‘zoals het hoort’ zouden worden ingelicht nadat besluitvorming in de raad had plaatsgevonden. Hierna kon een debat in de Tweede Kamer volgen.<sup>29</sup>

Op 18 maart 2003 werd in de Ministerraad het concept van een aan de Eerste en de Tweede Kamer te zenden brief besproken en vastgesteld.<sup>30</sup>

---

29 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b.

30 Notulen Ministerraad, 18 maart 2003, 2.

## II.6 Mededelingen aan de Staten-Generaal

Het komt de Commissie nuttig voor om een volledig overzicht te geven van de contacten die tussen regering en parlement hebben plaatsgevonden met betrekking tot artikel 100 of het Toetsingskader. Er zijn in dit verband in de periode van november 2002 tot en met maart 2003 dertien schriftelijke en mondelinge contacten geweest:<sup>31</sup>

- (a) Bij brief van 11 november 2002 (nr. 63) heeft de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer inlichtingen gegeven over de op 8 november unaniem in de Veiligheidsraad aangenomen resolutie 1441. Op 19 november 2002 heeft over deze brief een overleg plaatsgevonden tussen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de minister. Artikel 100 kwam hierin niet ter sprake. Wel verdient opmerking dat de minister onder meer verklaarde dat binnen de EU gesprekken gaande waren over eventuele onverhoopte volgende fasen en dat hij daarvoor ook gesprekken voerde met de vs. 'De regering zal echter uiteraard geen enkele beslissing nemen zonder dat het Nederlandse parlement daarmee heeft ingestemd' (nr. 66).
- (b) Bij brief gedateerd 21 november 2002 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich tot de voorzitter van de Tweede Kamer gewend. Hierin deden zij andermaal mededeling van de aanvaarding van resolutie 1441 door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Zij brachten in herinnering dat de regering eerder had gewezen op de noodzaak de druk op Irak op te voeren om uitvoering te geven aan zijn verplichtingen uit hoofde van deze en voorgaande resoluties. De minister voegde toe:

Met het oog op het opvoeren van de druk hebben de Verenigde Staten een verzoek gericht aan de Nederlandse regering om bij te dragen aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden voor het geval Irak niet of onvoldoende meewerkt aan de uitvoering van resolutie 1441.

De regering neemt dit verzoek ernstig en onderzoekt of en in hoeverre zij hieraan gevolg kan en wil geven. Met het oog hierop zal onder meer overleg worden gevoerd met de vs en andere bondgenoten.

Over de uitkomst van bedoeld onderzoek wordt de Kamer ingelicht (nr. 64).<sup>32</sup>

- (c) Op 3 december voerden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie over deze brief overleg met de beide ministers. Als antwoord van de bewindslieden aan de leden van deze commissies relateert het hiervan vastgestelde verslag (nr. 68) onder meer:

De minister van Buitenlandse Zaken benadrukt allereerst dat de brief van de regering moet worden gezien als een notificatie van het feit dat een verzoek aan haar is gedaan om een bijdrage te leveren aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak. Over een dergelijke notificatie zijn in het verleden afspra-

---

<sup>31</sup> Wanneer hieronder zonder verdere aanduiding een nummer wordt vermeld, verwijst dit naar *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432.

<sup>32</sup> Zie hierover ook hoofdstuk 5.4.2.

ken gemaakt in het kader van het toetsingskader en de artikel 100-procedure. (...) De regering heeft slechts besloten om naar aanleiding van een verzoek van de Verenigde Staten een gesprek aan te gaan. Zij neemt dat verzoek serieus en onderzoekt of en in hoeverre zij hieraan gevolg kan en wil geven. Zij heeft echter nog geen standpunt ingenomen naar aanleiding van dat verzoek. Er ligt dus nog geen besluit voor. (...) Zodra de regering een beslissing heeft genomen over het Amerikaanse verzoek, zal zij deze beslissing uiteraard aan de Kamer voorleggen. De daadwerkelijke besluitvorming vindt immers in het parlement plaats. Afgezien van de notificatie heeft er dus geen enkele beweging in besluitvormende zin van de regering plaatsgevonden.

Dit was de eerste keer dat in het kader van Irak artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader in de Kamer werden genoemd.

- (d) Op 6 december 2002 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich wederom bij brief (nr. 65) tot de voorzitter van de Tweede Kamer gericht.<sup>33</sup> Hierin werd bericht dat de minister van Buitenlandse Zaken op 5 december een gesprek had gevoerd met de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken, de heer Grossman. Het is duidelijk geworden, aldus de brief:

(...) dat het Amerikaanse verzoek aan Nederland zich in eerste instantie richt op het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied en op planning inzake ondersteunende en defensieve taken, zoals het Patriotraketverdedigingssysteem. Daarnaast wil de vs met Nederland in contact blijven over eventuele aanvullende bijdragen.

Het ging dus om drie te onderscheiden onderdelen:

1. het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied, de zogenaamde *Host Nation Support*;
2. planning van ondersteunende en defensieve taken zoals met het Patriotraketverdedigingssysteem, en
3. het verlenen van aanvullende bijdragen.

De regering deelde mee dat zij had besloten in beginsel positief te reageren op de onderdelen 1. en 2. van het Amerikaanse verzoek. Wat het derde onderdeel betreft zou nader overleg worden gevoerd over de precieze modaliteiten.

- (e) Op 18 december 2002 voerden de genoemde vaste commissies wederom overleg met de beide ministers (nr. 74), onder meer over de brief van 6 december. In dit overleg bekleemtoonde de minister van Defensie dat het Amerikaanse verzoek om een bijdrage aan de militaire planning van eventuele militaire acties tegen Irak in zeer algemene termen was gesteld; de regering was gevraagd een beginselbereidheid uit te spreken. De minister verzekerde dat op dat moment bij Defensie geen operationele voorbereidingen werden getroffen omdat eerst overleg moest plaatsvinden met de Verenigde Staten over de concretisering van een Nederlandse bijdrage.

- (f) Op 17 januari 2003 stelde het Kamerlid Van Bommel (SP) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vragen over het vervoer van Amerikaanse militaire transporten via Duitsland-Antwerpen naar de Perzische Golf en wat Nederland betreft over het passeren van de Westerschelde en over het gebruik van Nederlandse bodem voor unilaterale Amerikaanse militaire acties.

Op 4 februari 2003 werd geantwoord dat één Amerikaans bevoorradingsschip de Westerschelde had gepasseerd, dat het *Military Traffic Management Command* (MTMC) beschermende maatregelen had genomen en dat de regering op 6 december een positieve beginselbereidheid had uitgesproken ten aanzien van het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied. Voorts bevatte het antwoord de mededeling dat de Verenigde Staten onlangs een verzoek hadden gedaan om in de komende maanden transporten door Nederland te laten plaatsvinden.<sup>34</sup>

- (g) Bij brief van 7 februari 2003 (nr. 75) hebben de meest betrokken ministers aan de Tweede Kamer bericht dat op 6 februari de Turkse regering Nederland formeel had verzocht om drie Patriotraketverdedigingssystemen te stationeren in Turkije. De brief verwees naar het tweede onderdeel van de hiervoor onder (d) genoemde brief. In brief nr. 75 werd vermeld dat de regering op diezelfde 7 februari had besloten positief te reageren op dit rechtstreekse verzoek van Turkije om militaire ondersteuning bij de verdediging van zijn grondgebied.

Het besluit tot stationering van Nederlandse Patriotsystemen in Turkije was – naar de ministers te kennen gaven – genomen in reactie op een verzoek van een NAVO-bondgenoot. Het ging om een preventieve, defensieve militaire maatregel. De Patriots zouden deel uitmaken van de luchtverdedigingscapaciteit in een regio van Turkije die binnen het bereik viel van Irakese tactische ballistische raketten. Het contingent zou uit ongeveer 350 militairen bestaan.

- (h) Op 12 februari 2003 voerde de Tweede Kamer overleg met de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie naar aanleiding van de op die dag getekende brief van de minister van Buitenlandse Zaken inzake Irak.<sup>35</sup> Het onderwerp van die brief was de internationale politiek, zoals de opstelling van Frankrijk, Duitsland en Rusland over de wapeninspecties in Irak, de rapportages van de inspecteurs Blix en ElBaradei, alsmede de reacties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De woordvoerders van verschillende fracties hebben hierin aanleiding gevonden om ook de communicatie tussen regering en parlement aan de orde te stellen, in het bijzonder naar aanleiding van de onder (g) genoemde brief, waarin het besluit tot plaatsing van Patriots in Turkije is gemeld. Zo betoogde de vertegenwoordigster van GroenLinks, Karimi, dat de regering die steun slechts had mogen toezeggen onder voorbehoud van parlementaire instemming. Opmerkelijk is dat de minister van Buitenlandse Zaken hierop als volgt reageerde:

---

34 *Handelingen II*, 2002/03, Aanhangsel p. 1537.

35 *Handelingen II*, 2002/03, 43-2992. e.v.

De beslissing die het kabinet heeft genomen omtrent het versturen van Patriots naar Turkije verdient uiteraard – dat is een eenvoudige democratische voorwaarde – de steun van de meerderheid van het parlement. Daar kan nooit enig misverstand over bestaan. Daarom hebben wij ook onmiddellijk na het nemen van die beslissing een brief naar de Kamer gestuurd.<sup>36</sup>

Voorts beriepen de ministers zich op de verplichting van Nederland krachtens het NAVO-verdrag om aan het Turkse verzoek te voldoen. Hierop volgde een verwarrende discussie over de vraag of de juridische grondslag in artikel 3, 4 of 5 van het NAVO-verdrag gevonden moest worden, waarna de minister van Defensie er ten slotte op wees dat de rechtsgrondslag voor het regeringsbesluit was gelegen in het Turkse verzoek en niet in enig artikel van het NAVO-verdrag.

- (i) Bij brief van 17 februari 2003 (nr. 84) deelde de minister van Defensie, mede namens de collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer mee dat de regering had bewilligd in het bij brief van 6 december (hiervoor onder (d) genoemd) aangekondigde verzoek van de Verenigde Staten om transporten door Nederland te laten plaatsvinden. Nederland zou in het kader van *Host Nation Support* eigen faciliteiten beschikbaar stellen voor de doorvoer van Amerikaans materieel en personeel. Naast politie en Koninklijke Marechaussee zouden bij de bewaking en beveiliging van de transporten van geval tot geval Nederlandse militairen worden ingezet.
- (j) In aanvulling op de zojuist genoemde brief van 17 februari berichtte de minister van Defensie, mede namens zijn genoemde ambtgenoten, bij brief van 19 februari (nr. 86) onder verwijzing naar de hiervoor onder (f) genoemde vragen en het daarop gegeven antwoord:

Overigens is artikel 100 van de Grondwet in geen enkel geval van toepassing op besluiten over de doorvoer over Nederlands grondgebied van militair materieel of personeel van andere landen.

- (k) In het hierop volgende Tweede Kamerdebat van 19 februari 2003 heeft het Kamerlid Karimi (GroenLinks) onder meer opgemerkt:

De minister zei op 3 december in de Kamer dat het gaat om een notificatieprocedure in het kader van artikel 100. (...) De regering voert een beleid dat Nederland in een oorlog kan meesleuren. (...) Voordat de inkt van de brief van minister Kamp [van 17 januari] was opgedroogd, denderden de eerste treinen met militair materieel door Nederland (...). De Kamer is feitelijk buitenspel gezet en de brief van minister Kamp van vandaag geeft ook geen helderheid. Er wordt zelfs beweerd dat artikel 100 niet van toepassing is. Je zou dus kunnen zeggen dat de Kamer is misleid. (...) De minister van Buitenlandse Zaken zei eerst dat het Amerikaanse verzoek valt onder artikel 100. In de brief van de minister van Defensie van vandaag wordt gesteld dat daar geen sprake van kan zijn.<sup>37</sup>

---

36 *Handelingen II*, 2002/03, 43-3014.

37 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3088 e.v.

De Graaf (D66) had net als Karimi moeite om de lijn van de regering te volgen:

Het kabinet heeft de afgelopen weken op zijn minst een zekere verwarring veroorzaakt door bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken in november 2002 eerst te spreken over notificatie. (...) Waarom heeft de minister van Buitenlandse Zaken ooit zijn eerste voornemen nadrukkelijk als een notificatie gekwalificeerd? Ik kan er geen touw meer aan vastknopen (...).<sup>38</sup>

Ook Koenders (PvdA) vroeg zich af hoe de bedoelde mededelingen van de minister van Buitenlandse Zaken zich verhielden tot de in bespreking zijnde brief van de minister van Defensie.<sup>39</sup> In dit debat legde de minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer het als volgt uit:

De heer De Graaf en ik hebben de totstandkoming van artikel 100 van de Grondwet meegemaakt. De inhoud van artikel 100 is in de brief van 6 december jl. nadrukkelijk gescheiden van de Amerikaanse verzoeken om deze facilitaire ondersteuning en ook vorige week tijdens het debat heb ik daar nadrukkelijk op gewezen. Mevrouw Karimi vroeg mij in dat kader naar de besluitvorming in de ministerraad over eerdere verzoeken van de Amerikanen om militaire bijstand. Hier zal de minister van Defensie nader op ingaan, maar een verzoek om militaire bijstand handelt nadrukkelijk niet over het vervoer van materieel door Nederland. De regering moet de Staten-Generaal vooraf inlichtingen verstrekken over de inzet van de krijgsmacht conform artikel 100 van de Grondwet.

En zich richtend tot De Graaf na diens interruptie:

De 'host nation support' en het leveren van Patriots aan Turkije vallen niet onder artikel 100 van de Grondwet (...). De beginselbereidheid van de Nederlandse regering betreft vooralsnog alleen het overvliegen en de transit en niet de ondersteunende defensieve taken. Vorige week heb ik mevrouw Karimi al gezegd dat de Kamer ingevolge artikel 100 vooraf moet worden geïnformeerd. Er is geen sprake van dat ik de Kamer verkeerd heb geïnformeerd, laat staan misleid, omdat wij volstrekt hebben gehandeld conform hetgeen Kamer en regering met elkaar hebben afgesproken.<sup>40</sup>

Minister van Defensie Kamp voerde op dit punt eveneens het woord:

De heer Koenders is ingegaan op artikel 100 van de Grondwet. In de periode van november 2002 tot februari 2003 is uitgekristalliseerd waar het algemene verzoek van de vs om ging. Het ging om het beschikbaar stellen van Patriots, om de doorvoer van Amerikaans materieel en om een actieve bijdrage in een of andere vorm indien het zou komen tot een actie tegen Irak. Het is inmiddels bekend hoe het met de Patriots is afgelopen. Turkije heeft een concreet verzoek gedaan. De regering heeft dat verzoek gehonoreerd op grond van bondgenootschappelijke verplichtingen. Voor

---

38 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3093.

39 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3095.

40 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3109.

de doorvoer van Amerikaans materieel geldt hetzelfde. Er is een verzoek van een bondgenoot ontvangen en op grond van onze verplichtingen en van onze politieke bereidheid is daar een positief besluit over genomen. Het punt waar het allemaal om draait, is of Nederland bereid is tot een eventuele actieve bijdrage in een of andere vorm aan een actie tegen Irak. Hierover zal een zelfstandige afweging worden gemaakt door de Nederlandse regering. (...) De minister van Buitenlandse Zaken (...) zal hierover een voorstel doen aan de regering. De ministerraad behandelt dit voorstel en neemt er een besluit over. De Kamer wordt vooraf geïnformeerd. Vervolgens zal die bijdrage geëffectueerd kunnen worden. Artikel 100 van de Grondwet heeft alleen betrekking op die laatste situatie en niet op de situatie rond de Patriots. Artikel 100 slaat evenmin op de doorvoer van Amerikaans materieel en is dus voor mijn bijdrage aan dit debat op dit moment niet aan de orde.<sup>41</sup>

Ook later in een interruptiedebat met De Graaf bevestigde deze minister dat de regering 'artikel 100 van de Grondwet vanzelfsprekend formeel en materieel [zal] respecteren'. Maar, zo zei deze minister, dat zal pas gebeuren wanneer de regering tot een besluit komt over een actieve bijdrage, in een of andere vorm, van Nederland aan een militaire actie. Wel verwees de minister nog naar artikel 7, onder d van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.<sup>42</sup> Dit gaf De Graaf aanleiding om te vragen naar het bestaan van eventuele geheime verdragen die de minister een ontsnappingsroute zouden kunnen geven om artikel 100 niet toe te passen. De minister ontkende vervolgens uit te zijn op een ontsnappingsroute, maar gaf aan wel de genoemde Rijkswet toe te passen.

- (1) Zoals hiervoor al is besproken, gaf de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 18 maart 2003<sup>43</sup> aan de voorzitter van de Tweede Kamer te kennen dat de regering had besloten dat Nederland geen eigen actieve militaire bijdrage zou leveren aan operaties ten aanzien van Irak. Een verwijzing naar artikel 100 Grondwet kwam in die brief niet voor. In het daaropvolgende debat kwam artikel 100 evenmin aan de orde. Wel kon te dezer zake van belang zijn de vraag of *backfill* al dan niet viel onder militaire bijdrage. Onder *backfill* wordt verstaan het op zich nemen van militaire taken ter vervanging van, in dit geval Amerikaans of Brits, militair personeel en/of materieel dat elders (in dit geval: Irak) is ingezet. Volgens de minister-president viel *backfill* buiten de definitie van een actieve militaire bijdrage. Overigens waren er volgens diens mededeling geen verzoeken om *backfill* gedaan.<sup>44</sup>

---

41 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3113.

42 Deze bepaling luidt:

'Artikel 7

Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is de goedkeuring niet vereist:

a. (...)

d. indien in buitengewone gevallen van dwingende aard het belang van het Koninkrijk het bepaald noodzakelijk maakt dat het verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt;

e. (...)'

43 Nr. 94.

44 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3306.

(m) Ten slotte wordt wat betreft de Tweede Kamer hier melding gemaakt van de brief van 20 mei 2003,<sup>45</sup> waarin de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer meedeelde dat het toen demissionaire kabinet had besloten de besluitvorming over deelname aan de stabilisatiemacht in Irak aan het volgende kabinet over te laten. De Staten-Generaal zouden door het volgende kabinet worden geïnformeerd over een besluit al dan niet deel te nemen, overeenkomstig artikel 100 van de Grondwet. De met het bijdragen aan de stabilisatiemacht samenhangende problematiek valt evenwel buiten de aan de Commissie verstrekte onderzoeksopdracht.

Eerder had de waarnemend voorzitter van de Eerste Kamer zich bij brief van 4 maart 2003 tot de minister-president gewend met de vraag en daaraan toegevoegde opmerking:

(...) of de regering van oordeel is dat zich thans de situatie voordoet die voor de regering aanleiding is om de Staten-Generaal, derhalve ook de Eerste Kamer, te informeren op basis van (...) [artikel] 100 van de Grondwet.

In het College van Seniores is voorts de dringende wens uitgesproken dat, indien de regering voornemens is stappen te zetten waaromtrent zij de Tweede Kamer inlicht, op hetzelfde moment de Eerste Kamer schriftelijk wordt geïnformeerd opdat deze Kamer, direct nadat de Tweede Kamer over die voornemens met de regering van gedachten heeft gewisseld, in de gelegenheid is eveneens met de regering in het openbaar te debatteren.<sup>46</sup>

Bij brief van 6 maart heeft de minister-president hierop onder meer geantwoord:

Voor wat betreft artikel 100 zal de regering de Staten-Generaal informatie verschaffen als die situatie zich voordoet. (...) Zodra over deze zaken duidelijkheid bestaat, zal de regering de Staten-Generaal op beargumenteerde wijze in kennis stellen van haar verdere standpuntbepaling.<sup>47</sup>

Het is de Commissie niet gebleken dat aan deze korte briefwisseling een vervolg is gegeven behoudens incidenteel bij gelegenheid van een begrotingsbehandeling of algemene politieke beschouwingen.

## II.7 De toepassing

Om de gang van zaken met betrekking tot de toepassing van artikel 100 en het Toetsingskader goed te kunnen beoordelen moet onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de regering een verzoek is gedaan om steun en die waarin zij daarover een besluit heeft genomen. Uit het voorgaande komt naar voren dat het hierbij in concreto gaat om:

---

45 Nr. 114.

46 Brief van de voorzitter van de Staten-Generaal aan de minister-president, 4 maart 2003, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2002/03, nr. 168.

47 *Kamerstukken I*, 2002/03, nr. 168.



1. plaatsing van Patriotraketverdedigingssystemen;
2. *Host Nation Support*;
3. planning van militaire steun aan de inval in Irak.

Gelet op de samenhang tussen artikel 100 en het Toetsingskader, waaraan hiervoor al aandacht is besteed, zal de toepassing van die beide regelingen onderscheiden maar niet gescheiden worden bezien. Voor alle duidelijkheid wordt hier opgemerkt dat de benamingen van deze regelingen geen sacrale woorden zijn, dat wil zeggen: ook wanneer zij niet uitdrukkelijk of zelfs foutief worden vermeld, rechtvaardigt dit niet de conclusie dat zij niet zijn nageleefd.

Het leveren van raketverdediging kwam voor het eerst in de Ministerraad aan de orde op 29 november 2002. Het ging toen om een verzoek van de Verenigde Staten. De minister van Buitenlandse Zaken maakte er in de raad melding van dat de Tweede Kamer inmiddels op de hoogte was van het verzoek. Hiermee was klaarblijkelijk bedoeld de brief van 21 november (brief b). Die brief was zeer summier. In het daaropvolgende overleg van 3 december gaf de minister te kennen dat die brief moest worden gezien als een 'notificatie'. Op 6 december (brief d) was de regering specifiek. Zij had toen al besloten om in beginsel positief te reageren. Toen daarna de regering bij brief van 7 februari (brief g) berichtte over de plaatsing van raketverdedigingssystemen in Turkije, bleek dat het verzoek tot plaatsing rechtstreeks van Turkije afkomstig was en dat de plaatsing niet meer – zoals eerder gemeld – diende tot het opvoeren van druk op Saddam Hoessein tot naleving van resolutie 1441, maar tot bescherming van Oost-Turkije tegen aanvallen vanuit het noorden van Irak. In een van de door de Commissie gevoerde gesprekken is in dit verband bevestigd dat het verzoek was 'omgelabeld'.<sup>48</sup> Wel is het de Commissie duidelijk geworden dat het Turkse verzoek is geregisseerd vanuit de Verenigde Staten. De Tweede Kamer is pas in de gelegenheid gesteld overleg te plegen over deze plaatsing met dit doel ná het nemen van het definitieve regeringsbesluit tot plaatsing, laat staan dat de Eerste Kamer daartoe gelegenheid gehad heeft.

De uitlating van de minister van Buitenlandse Zaken in het overleg met de Tweede Kamer van 12 februari (overleg h) dat de kabinetsbeslissing uiteraard de steun van de meerderheid van het parlement verdiende en dat daarom onmiddellijk na het nemen van die beslissing een brief naar de Kamer was gestuurd, is opmerkelijk, nu de Kamer zich niet tevoren over die beslissing had kunnen uitspreken.<sup>49</sup>

Een- en andermaal deden vertegenwoordigers van de regering er een beroep op dat deze niet anders kon besluiten op grond van NAVO-verplichtingen. In het verband van het Toetsingskader was dit een relevante opmerking. Zoals hiervoor is uiteengezet, was immers de toepassing van het Toetsingskader voor dat geval uitdrukkelijk uitgezonderd. Anders ligt het met betrekking tot de toepassing van artikel 100. Zoals eveneens hiervoor is uiteengezet, blijkt uit de geschiedenis van de grondwetswijziging dat dit artikel ook geldt wanneer sprake is van internationale verplichtingen, waaronder die voortvloeiende uit het NAVO-verdrag. Uit die geschiedenis blijkt echter evenzeer dat de bedoeling van de motie-Van Middelkoop uitdrukkelijk is verlaten en dat het

48 Casteleijn, 26 juni 2009.

49 In een e-mail vanuit de Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken aan DGfZ van 11 februari 2003 over 'uitgewerkte tekst persbriefing M' staat: 'Mooi verhaal, maar jammer dat M spreekt over Patriots, waarvoor instemming van het parlement nodig is.'

(op zijn minst theoretische) uitgangspunt is: de regering beslist en het parlement controleert daarna. Maar was de mededeling van het besluit vooraf gedaan, zoals artikel 100 voorschrijft? De Commissie constateert dat het parlement niet de gelegenheid heeft gekregen om voorafgaand aan het definitieve besluit tot daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling van de Patriotsystemen overleg te plegen met de regering. Op het tweede lid van het artikel is door de regering nimmer een beroep gedaan en overtuigend zou dat ook niet geweest zijn, gelet op de eerdere, openbare aanduidingen van het verzoek tot plaatsing.

De tweede vorm van Nederlandse steun aan de (voorbereiding van de) Amerikaanse invasie in Irak die in dit verband van belang is, is de *Host Nation Support* op Nederlands grondgebied. In het Toetsingskader is uitdrukkelijk opgenomen dat dit niet van toepassing is op militaire verrichtingen in het Koninkrijk. Men kan hierover twijfelen wat betreft de toepassing van artikel 100. In de brief van de regering van 17 februari 2003 (brief j) staat zeer stellig dat dit niet het geval is.<sup>50</sup>

In de Ministerraad van 6 december werd besloten om conform het Toetsingskader het parlement op de hoogte te stellen van het besluit tot een positieve reactie op het eerste deel van het dan aan de orde zijnde verzoek, waaronder die tot bijdragen op ondersteunende en defensieve terreinen, zoals het verlenen van overvliegvergunningen. In zoverre was dat, in ieder geval wat betreft het Toetsingskader, strikt genomen niet nodig.

Het verlenen van *Host Nation Support* lokte op 19 februari in de Tweede Kamer (debat k) felle kritiek uit van de oppositiepartijen. Karimi, die het woord voerde namens de Groen-Links-fractie, begon te verwijzen naar de woorden die de minister van Buitenlandse Zaken op 3 december in de Kamer sprak, namelijk dat het zou gaan om een notificatieprocedure in het kader van artikel 100. Daarmee gaf zij geen accurate weergave van wat de minister zei (zie verslag c). Deze noemde immers het Toetsingskader en de artikel 100-procedure, zonder nader onderscheid, in één adem. Onmiddellijk voegde de minister destijds hieraan toe dat de regering nog geen enkel besluit had genomen. De termen 'notificatie' en 'notificatieprocedure' komen bij de voorbereiding van de grondwetswijziging niet voor. Met betrekking tot het Toetsingskader werden zij, onder verwijzing naar het rapport van de TCBU, gebezigd door Koenders (PvdA) tijdens een algemeen overleg op 3 juli 2002.<sup>51</sup> Gelet op het een en ander bracht een redelijke uitleg van de uitslating van de minister mee dat deze op 3 december het Toetsingskader toepaste. Dit strookte ook met de woorden van de minister in de Ministerraad van 29 november.

De minister had in ieder geval – anders dan Karimi opmerkte – niet gezegd dat het Amerikaanse verzoek om *Host Nation Support* viel onder artikel 100 sec. Wel kan worden vastgesteld dat de door de woordvoerders van de regering in dit debat gedane uitslatingen op onderdelen onderling tegenstrijdig en niet altijd duidelijk waren.

Op basis van de teksten die schriftelijk of mondeling in het verkeer tussen regering en parlement zijn gewisseld, komt de Commissie tot het oordeel dat de verschillende woordvoerders van de regering verwarrend en onderling inconsistent opereerden omtrent de toepasselijkheid van zowel artikel 100 als het Toetsingskader voor zover het *Host Nation Support* betreft. Dit neemt evenwel niet weg dat het Toetsingskader in zoverre strikt

---

50 Aldus ook Boddens Hosang, 14 juli 2009. Deze respondent wijst erop dat het in de praktijk onwerkbaar zou worden wanneer voor iedere binnenlandse activiteit van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde een artikel 100-brief tot het parlement zou moeten worden gericht.

51 *Kamerstukken II*, 2001/02, 23 591 en 26 454, nr. 9.

genomen niet behoefde te worden toegepast en dat het discutabel was of artikel 100 ook voor dit geval is geschreven.<sup>52</sup> Voorts constateert de Commissie dat de Tweede Kamer op 6 december 2002 (brief d) is ingelicht over het in beginsel positieve besluit tot het verlenen van faciliteiten op het grondgebied en in het luchtruim van Nederland.

Voor zover het Amerikaanse verzoek betrekking had op de planning van militaire steun, is de regering niet toegekomen aan de voorbereiding van militaire steun zelf. Hoewel de grens tussen planning en voorbereiding niet altijd scherp zal zijn, is de Commissie van mening dat op dit onderdeel artikel 100 niet van toepassing was<sup>53</sup> en dat aan het Toetsingskader is voldaan met de brief van 18 maart 2003.

## 11.8 Terugblik

Met betrekking tot de uitzending van de Patriots en de begeleidende militairen naar Oost-Turkije heeft de regering artikel 100 ten onrechte niet toegepast. Het beroep hierbij op NAVO-verplichtingen strookt niet met de tekst van het artikel noch met zijn ontstaansgeschiedenis. Op het ministerie van Defensie wordt nog steeds het uitgangspunt gehanteerd dat bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht op grond van verdragsverplichtingen artikel 100 niet hoeft te worden toegepast.

Gelet op het door de regering bij brief van 18 maart 2003 (brief I) meegedeelde besluit dat Nederland geen eigen actieve militaire bijdrage aan de Amerikaanse inval in Irak zou verlenen, was op dat besluit artikel 100 niet van toepassing. Het daarin gelegen voorschrift geldt immers alleen bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht en die was volgens dat besluit juist niet aan de orde. De regering heeft op het verzoek tot het verlenen van militaire steun negatief besloten, waarover volgens het Toetsingskader de Kamer ook moet worden geïnformeerd. Dat is dus gebeurd met de brief van 18 maart.

De ministers die namens de regering het woord in de Tweede Kamer hebben gevoerd over het hier besproken onderwerp, hebben op onderdelen onderling tegenstrijdige uitspraken gedaan en zijn niet altijd duidelijk geweest. Zo wordt er soms van uitgegaan dat artikel 100 aan de Kamer een instemmingsrecht toekent, terwijl een andere keer een ander uitgangspunt wordt gehanteerd. Door deze tegenstrijdigheden is onnodige verwarring gesticht in de debatten.

Bij deze conclusies passen nog twee kanttekeningen.

De eerste kanttekening geldt de positie van de Eerste Kamer. De regering heeft de schriftelijke mededelingen doen uitgaan in brieven gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer met, naar de Commissie aanneemt, afschrift aan de Eerste Kamer. Klaarblijkelijk is dit 'het oude gebruik', zoals op 15 januari 1991 door de toenmalige minister-president in de Eerste Kamer is gezegd. Dit deed hij nadat een lid van de Eerste Kamer zich erover had beklagd dat brieven van 8 en 10 januari 1991 over de eerste Golfoorlog

---

52 Het is opvallend dat het in noot 12 genoemde AIV-rapport op p. 11 constateert dat bij de toepassing van de artikel 100-procedure zich in wezen twee onduidelijkheden hebben voorgedaan: bij de uitzending naar Uruzgan en bij het onderscheid tussen een drietal doelomschrijvingen van de krijgsmacht. Het in de tekst bedoelde debat wordt niet genoemd.

53 Aldus ook De Hoop Scheffer, 22 september 2009; Ybema, 14 juli 2009; Boddens Hosang, 14 juli 2009.

formeel alleen aan de voorzitter van de Tweede Kamer waren gericht.<sup>54</sup> Na de hiervoor genoemde briefwisseling tussen de Eerste Kamer en de minister-president van 4 en 6 maart 2003 is het minder elegant dat niet uitdrukkelijker aan de Eerste Kamer informatie is verschaft.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de verwijzing van de minister van Defensie in het debat van 19 februari 2003 (debat k) naar de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Deze verwijzing heeft bij de Commissie de vraag opgeroepen of er een geheim verdrag bestaat omtrent een actieve Nederlandse bijdrage aan een militaire actie. Het door de Commissie verrichte archiefonderzoek bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie heeft hieromtrent geen relevant gegeven opgeleverd. Ter zijde wordt opgemerkt dat een dossier in het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken een interessant memorandum van 18 februari 2003 bevat van de Directie Juridische Zaken van dat ministerie.<sup>55</sup> Daarin wordt uiteengezet dat er geen formeel juridische verplichting is op grond van het NAVO-verdrag of bilateraal verdrag tot het verlenen van transport- en overvliegvergunningen, nu de NAVO niet een *Simple Alert* of hogere crisisstaat heeft afgekondigd. Bilateraal en in het kader van de NAVO zijn echter – aldus nog steeds het memorandum – wederzijdse hulp en een coöperatieve grondhouding zo fundamenteel dat tussen bondgenoten gesproken zou kunnen worden van gewoonterechtelijke normen en gerechtvaardigde verwachtingen; op die basis kan deze dienst niet aan de Verenigde Staten als NAVO-verdragspartner worden geweigerd. Dat is volgens het memorandum ook de grondslag voor Duitse en Belgische instemmingen, ondanks hun principiële verzet tegen een eventueel gewapend optreden tegen Irak. In haar contacten met de Tweede Kamer is de regering niet nader ingegaan op deze overwegingen van DJZ, tenzij de aan het slot van de onder (h) genoemde discussie aldus zou moeten worden begrepen.

---

54 *Handelingen I*, 1991/92, 11-264.

55 Aan dit memorandum gaat een 'fiche' vooraf van 17 februari 2003 van DJZ, nr. 02003000498, van dezelfde strekking.