

K.G. VERENIGING VAN JURISTEN VOOR DE VREDE E.A. / STAAT INZ. JOEGOSLAVIE

1^e AANLEG

Pres. Rb DEN HAAG rolnr. KG 99/69

II

PRODUCTIE 14

KOPIE



ru/RVB

VASTLEGING STATUTEN VERENIGING

Heden, de vijftiende januari, verscheen voor mij, negentienhonderd zesentachtig, Hendrik Riemers, notaris ter standplaats Utrecht: de heer Mr. Jan-Willem August Nieuwenhuijsen, alsgeeneen secretaris Remonstrantse Broederschap, wonende 3581 JT Utrecht, Prinsstraat 44, volgens zijn verklaring geboren te Zierikzee, achttwintig juli negentienhonderd tweeënveertig, en volgens zijn verklaring te dezen handelend in zijn hoedanigheid van secretaris van de te Utrecht gevestigde vereniging met beperkte bevoegdheid: "Vereniging van Juristen voor de Vrede". De comparant, handelend als gemeld, verklaarde het navolgende: Inleiding 1. De vereniging is opgericht op vierentwintig maart negentienhonderd vierentachtig. 2. Vanaf haar oprichting tot heden is zij opgetreden onder de naam: "Recht en Vrede, Vereniging van Juristen voor de Vrede"; deze naam wordt bij de in deze akte opgenomen statuten gewijzigd in: "Vereniging van Juristen voor de Vrede". 3. Tot heden zijn de statuten van de vereniging niet bij notariële akte vastgelegd en heeft ook geen inschrijving in het verenigingsregister plaatsgevonden. 4. Door de ledenvergadering, gehouden op zeventien november negentienhonderd vijftientig te Utrecht, is besloten over te gaan tot vastlegging bij notariële akte van de statuten (waartoe onder meer behoort de hierna vermelde naamswijziging) conform het aan de ledenvergadering voorgelegd en goedgekeurd ontwerp. 5. Van hetgeen op deze ledenvergadering is besloten zijn notulen opgemaakt, waarvan een uittreksel aan deze akte is gehecht. Ter uitvoering van het vorenstaande verklaarde de comparant, handelend als gemeld, conform artikel 9, lid 1, van de statuten van de vereniging, de vereniging rechtsgeldig vertegenwoordigende, bij dezen over te gaan tot vastlegging van de navolgende statuten: S T A T U T E N Naam en Zetel Artikel 1 De vereniging draagt de naam: "Vereniging van Juristen voor de Vrede". Zij heeft haar zetel in de Gemeente Utrecht. De vereniging is opgericht op vierentwintig maart negentienhonderd vierentachtig.

Doel Artikel 2 1. De vereniging heeft ten doel: het bevorderen van een democratische nationale en internationale rechtsorde, die een waarborgvormt voor de verwezenlijking van de mensenrechten en daarmee de vrede. 2. Zij tracht dit doel te bereiken door: a. het bevorderen van de totstandkoming en de versterking van rechtsregels en -instituten, die een uitdrukking zijn van de door de vereniging nagestreefde rechtsorde; b. het toetsen van het Nederlands overheidsbeleid, met name het buitenlands en het defensiebeleid, aan het bestaande internationaal en nationaal recht, alsmede aan het vordend recht; c. het stimuleren van de politieke wil om die internationale verplichtingen te erkennen en aan te gaan die de vrede dienen; d. het organiseren en steunen van en bemiddelen bij rechtshulp, onder meer door het geven van adviezen en het verlenen van bijstand in procedures, in zaken de doelstelling betreffende, waaronder begrepen het bijstaan van hen die door vredesactiviteiten in juridische moeilijkheden zijn gekomen; e. het geven van voorlichting en het organiseren van studiedagen, werkbezoeken en dergelijke voor juristen en juridisch geïnteresseerden; f. meer in het algemeen het geven van voorlichting aan geïnteresseerde personen, groepen en maatschappelijke verbanden; g. alle overige middelen welke dienstig zijn aan de in het eerste lid omschreven doelstelling. Duur Artikel 3 1. De vereniging is aangegaan voor onbepaalde tijd. 2. Het verenigingsjaar valt samen met het kalenderjaar; het eerste verenigingsjaar eindigt per ultimo december negentienhonderd vierentachtig. Lidmaatschap Artikel 4 1. Het lidmaatschap staat open voor juristen en juridisch geïnteresseerden, die de doelstelling van de vereniging onderschrijven. 2. Als lid van de vereniging kan men worden toegelaten nadat men een schriftelijk verzoek dienaangaande bij het bestuur heeft ingediend. Het bestuur beslist over de toelating. Bij niet-toelating door het bestuur kan de algemene vergadering alsnog tot toelating besluiten. 3. Het lidmaatschap is persoonlijk en mitadien niet overdraagbaar, noch vatbaar om door erfopvolging te

worden verkregen. -----
 Artikel 5 -----
 Het bestuur is bevoegd een lid te schorsen voor een -----
 periode van ten hoogste een maand, ingeval het lid bij -----
 herhaling in strijd handelt met zijn lidmaatschapsver- -----
 plichtingen of door handelingen of gedragingen het -----
 belang van de vereniging in ernstige mate heeft ge- -----
 schaad. Gedurende de periode dat een lid is geschorst, -----
 kunnen de aan het lidmaatschap verbonden rechten niet -----
 worden uitgeoefend. -----
 Artikel 6 -----
 1. Het lidmaatschap eindigt: -----
 a. door overlijden van het lid; -----
 b. door opzegging door het lid; -----
 c. door opzegging namens de -----
 vereniging; -----
 d. door ontzetting. -----
 2. Opzegging van het lidmaatschap door het lid kan -----
 slechts geschieden tegen het einde van een verenigings- -----
 jaar. Zij geschiedt door een schriftelijke kennisge- -----
 ving, welke voor de eerste december in het bezit van de -----
 secretaris moet zijn. De secretaris is verplicht de -----
 ontvangst binnen acht dagen schriftelijk te bevestigen. -----
 Indien een opzegging niet tijdig heeft plaatsgehad, -----
 loopt het lidmaatschap door tot het einde van het eerst- -----
 volgend verenigingsjaar, tenzij het bestuur anders -----
 besluit of van het lid redelijkerwijs niet gevergd kan -----
 worden het lidmaatschap te laten voortduren. -----
 3. Opzegging van het lidmaatschap namens de vereniging -----
 kan tegen het einde van het lopende verenigingsjaar -----
 geschieden door het bestuur, met inachtneming van een -----
 opzeggingstermijn van ten minste vier weken, wanneer het -----
 lid, na daartoe bij herhaling schriftelijk te zijn -----
 aangemaand, op de eerste december niet ten volle aan -----
 zijn geldelijke verplichtingen jegens de vereniging -----
 heeft voldaan, alsmede wanneer het lid heeft ongehouden -----
 te voldoen aan de vereisten welke te eniger tijd door de -----
 statuten voor het lidmaatschap gesteld mochten worden. -----
 De opzegging door het bestuur kan onmiddellijk be- -----
 eindiging van het lidmaatschap tot gevolg hebben, -----
 wanneer redelijkerwijs van de vereniging niet gevergd -----
 kan worden het lidmaatschap te laten voortduren. De op- -----
 zeggings geschiedt steeds schriftelijk met opgave van -----
 reden(en). -----
 4. Ontzetting uit het lidmaatschap kan alleen worden -----
 uitgesproken wanneer het lid in strijd met de statuten, -----
 reglementen of besluiten van de vereniging handelt of de -----
 vereniging op onredelijke wijze benadeelt. De ontzetting -----
 geschiedt door het bestuur, dat het betrokken lid ten -----
 spoedigste van het besluit, met opgave van reden(en), in

kennis stelt. De betrokkene is bevoegd binnen één maand -----
 na ontvangst van de kennisgeving in beroep te gaan bij -----
 de algemene vergadering. Geurende de beroepstermijn en -----
 hangende het beroep is het lid geschorst. Het besluit -----
 van de algemene vergadering tot ontzetting zal moeten -----
 worden genomen met ten minste tweederde van het aantal -----
 uitgebrachte geldige stemmen. -----
 5. Wanneer het lidmaatschap in de loop van een -----
 verenigingsjaar, ongeacht de reden of oorzaak, eindigt, -----
 blijft niettemin de jaarlijkse bijdrage voor het geheel -----
 door het lid verschuldigd, tenzij het bestuur anders -----
 besluit. -----
 6. In afwijking van het bepaalde in de eerste volzin van -----
 artikel 36, derde lid, van boek 2 van het Burgerlijk -----
 wetboek, kan een lid zich door opzegging van zijn lid- -----
 maatschap niet onttrekken aan een besluit krachtens -----
 hetwelk de verplichtingen van geldelijke aard van de -----
 leden worden verwaard, behoudens het in het tweede lid -----
 van dit artikel (6) bepaalde. -----
 Geldmiddelen -----
 Artikel 7 -----
 1. De geldmiddelen van de vereniging bestaan uit -----
 contributies van de leden, uit eventuele verkrijgingen -----
 ingevolge erfstellingen, legaten en schenkingen en uit -----
 eventuele andere toevallige baten. -----
 2. Ieder lid betaalt een contributie, waarvan het -----
 bedrag jaarlijks door de algemene vergadering tijdens de -----
 jaarvergadering wordt vastgesteld. -----
 Bestuur -----
 Artikel 8 -----
 1. Het bestuur bestaat uit ten minste drie personen. Het -----
 aantal bestuurders wordt vastgesteld door de algemene -----
 vergadering. -----
 2. De bestuurders worden door de algemene vergadering -----
 uit de leden van de vereniging benoemd, met dien -----
 verstande dat de voorzitter door de algemene vergadering -----
 kan worden benoemd buiten de leden. Het bestuur wijst -----
 uit zijn midden een secretaris en een penningmeester -----
 aan. De voorzitter wordt steeds als zodanig door de -----
 algemene vergadering benoemd. -----
 3. De algemene vergadering kan een bestuurslid schorsen -----
 of ontslaan indien zij daartoe termen aanwezig acht. -----
 Voor een besluit daartoe is een meerderheid vereist van -----
 ten minste tweederde van de geldig uitgebrachte stemmen. -----
 4. De bestuurders zijn bevoegd te allen tijde zelf -----
 inachtneming van een opzeggingstermijn van ten minste -----
 drie maanden. -----
 5. Jaarlijks treedt een bestuurslid af volgens een door -----
 het bestuur op te maken rooster. De aftredende is ter-

stond herkiersbaar. -----

Artikel 9 -----

1. Het bestuur is belast met het besturen van de -----
vereniging. Alle bestuurders afzonderlijk zijn bevoegd -----
de vereniging in en buiten rechte te vertegenwoordigen. -----
2. Ieder bestuurslid kan zich ter zake van zijn ver- -----
tegenwoordigingsbevoegdheid, als bedoeld bij het eerste -----
lid, door een schriftelijk gevolmachtigde doen ver- -----
tegenwoordigen. Ieder bestuurslid is gemachtigd te be- -----
schikken over bank- en giroaldi. -----
3. Het bestuur behoeft de goedkeuring van de algemene -----
vergadering voor: -----

- a. het aangaan van geldleningen; -----
- b. het kopen, vervreemden, bezwaren, huren of verhuren -----
van onroerende goederen; -----
- c. het kopen, vervreemden, huren of verhuren van -----
roerende goederen, indien daarmee een bedrag is genoeid -----
dat uitgaat boven het door de algemene vergadering ter -----
zake vastgestelde bedrag; -----
- d. het aangaan van overeenkomsten waarbij de vereniging -----
zich als borg of hoofdelijk medeschuldenares verbindt, -----
zich voor een derde sterk maakt, of zich tot zeker- -----
heidstelling voor de schuld van een derde verbindt. -----

Algemene vergaderingen -----

Artikel 10 -----

1. Binnen zes maanden na afloop van elk boekjaar wordt -----
een algemene vergadering (jaarvergadering) gehouden. Het -----
bestuur brengt in deze vergadering zijn jaarverslag uit -----
en doet, onder overlegging van de nodige bescheiden, -----
rekening en verantwoording van zijn in het afgelopen -----
boekjaar gevoerd bestuur. -----

2. De algemene vergadering benoemt jaarlijks, doch -----
uiterlijk dertig dagen voor de jaarvergadering, een -----
commissie van ten minste twee leden, die geen deel mogen -----
uitmaken van het bestuur, tot onderzoek van de rekening -----
en verantwoording over het lopende casu quo laatstver- -----
streken boekjaar. De commissie brengt ter -----
jaarvergadering verslag uit van haar bevindingen. -----
Vereist het onderzoek bijzondere boekhoudkundige kennis, -----
dan kan de commissie zich door een deskundige doen bij- -----
staan. -----

3. Het bestuur is verplicht aan de in het vorige lid -----
bedoelde commissie alle door haar gewenste inlichtingen -----
te verschaffen, haar desgevenst de kas en de waarden van -----
de vereniging te vertonen en inzage van de boeken en -----
bescheiden van de vereniging te geven. -----

4. Goedkeuring door de algemene vergadering van het -----
jaarverslag en de rekening en verantwoording strekt het -----
bestuur tot décharge. -----

5. Indien de goedkeuring van de rekening en verantwoor- -----

ding wordt geweigerd, benoemt de algemene vergadering -----
een andere commissie bestaande uit ten minste drie -----
andere leden, welke een nieuw onderzoek doet van de -----
rekening en verantwoording. Deze commissie heeft dezelf- -----
de bevoegdheden als de in het tweede lid bedoelde comis- -----
sie. Binnen een maand na de benoeming brengt zij aan de -----
algemene vergadering verslag uit van haar bevindingen. -----
Wordt ook dan de goedkeuring geweigerd dan neemt de -----
algemene vergadering al die maatregelen welke door -----
haar in het belang van de vereniging nodig geacht -----
worden. -----

Artikel 11 -----

1. De algemene vergaderingen worden bijeengeroepen door -----
het bestuur, met inachtning van een termijn van acht -----
dagen. De bijeenroeping geschiedt door een aan alle -----
leden te zenden schriftelijke mededeling. -----

2. Behalve de in artikel 9 bedoelde jaarvergadering -----
zullen algemene vergaderingen worden gehouden zo -----
dikwijls het bestuur dit wenselijk acht, alsmede zo dik- -----
wijls dit schriftelijk, met opgave van de te behandelen -----
onderwerpen, wordt verzocht door ten minste een tiende -----
gedeelte van de leden van de vereniging. -----

3. Na ontvangst van een verzoek, als bedoeld bij het -----
tweede lid, is het bestuur verplicht tot bijeenroeping -----
van een algemene vergadering op een termijn van niet -----
langer dan zes weken, te rekenen vanaf de ontvangst van -----
het verzoek. Indien aan het verzoek tot bij- -----
eenroeping binnen veertien dagen, nadat dit door het be- -----
stuur werd ontvangen, geen gevolg wordt gegeven, zullen -----
de verzoekers zelf tot die bijeenroeping kunnen over- -----
gaan op de wijze waarop het bestuur de algemene ver- -----
gaderingen bijeenroept. -----

Artikel 12 -----

1. Alle leden hebben toegang tot de algemene vergadering -----
en hebben daar ieder een stem. Ieder lid is bevoegd zijn -----
stem te doen uitbrengen door een schriftelijk daartoe -----
gemachtigd ander lid. -----

2. Een eenstemmig besluit van alle leden, ook al zijn -----
dezen niet in een algemene vergadering bijeen, heeft, -----
mits met voorkennis van het bestuur genomen, dezelfde -----
kracht als een besluit van de algemene vergadering. Een -----
dergelijk besluit wordt door de secretaris aangetekend -----
in het notulenboek, terwijl ervan melding wordt gemaakt -----
tijdens de eerstvolgende algemene vergadering. -----

3. Stemming over zaken geschiedt mondeling, over -----
personen schriftelijk. Het aannemen van voorstellen bij -----
acclamatie is mogelijk, mits dit geschiedt op voorstel -----
van de voorzitter, en geen van de aanwezige leden zich -----
daartegen verzet. -----

4. Over alle voorstellen betreffende zaken wordt beslist -----
bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen, -----

voor zover de statuten niet anders bepalen. Bij staking van stemmen wordt het voorstel geacht te zijn verworpen. Bij stemming over personen is hij gekozen, die de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen op zich heeft verenigd. Indien niemand die meerderheid heeft verkregen, wordt een tweede stemming gehouden tussen de personen, die het grootste aantal van de uitgebrachte stemmen hebben verkregen en is hij gekozen, die bij de tweede stemming de meerderheid van de uitgebrachte stemmen op zich heeft verenigd. Indien bij die tweede stemming de stemmen staken, beslist het lot. Onder stemming wordt in dit artikel verstaan: geldig uitgebrachte stemmen, zodat niet in aanmerking komen: blanco en met de naam van het stemmend lid ondertekende stemmen.

5. Een ter vergadering door de voorzitter uitgesproken oordeel, dat een besluit is genomen, is beslissend. Indien echter onmiddellijk na het uitspreken van dit oordeel de juistheid daarvan wordt betwist, vindt een nieuwe stemming plaats, wanneer de meerderheid van de vergadering of, indien de oorspronkelijke stemming niet hoofdelijk of geschriftelijk geschiedde, een stemgerechtigde aanwezige dit verlangt.

Artikel 13 -----
 1. De voorzitter van het bestuur leidt de vergaderingen. Bij diens afwezigheid of ontstentenis zal een van de andere bestuursleden als leider van de vergadering optreden.

2. Van het ter algemene vergadering verhandelde worden door de secretaris of door een door de voorzitter aangevezen lid van de vereniging notulen gehouden.

Statutenvijziging -----
 Artikel 14 -----
 1. Wijziging van de statuten kan slechts plaatshebben na een besluit van de algemene vergadering, waartoe werd opgeroepen met de mededeeling dat daarin wijziging van de statuten zal worden voorgesteld. De termijn voor oproeping tot een zodanige vergadering moet ten minste veertien dagen bedragen.

2. Zij die de oproeping tot de algemene vergadering ter behandeling van een voorstel tot statutenvijziging hebben gedaan, moeten ten minste vijf dagen voor de dag van de vergadering een afschrift van dat voorstel, waarin de voorgestelde wijziging(en) woordelijk is (zijn) opgenomen, op een daartoe geschikte plaats voor de leden ter inzage leggen tot na de afloop van de dag, waarop de vergadering werd gehouden.

3. Tot wijziging van de statuten kan slechts worden besloten door een algemene vergadering waar ten minste tweederde van het totaal aantal leden van de vereniging

aanwezig of vertegenwoordigd is, met een meerderheid van ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 15 -----
 Artikel 14 is niet van toepassing indien ter algemene vergadering alle leden aanwezig of vertegenwoordigd zijn en het besluit tot statutenvijziging met algemene stemmen wordt aangenomen.

Artikel 16 -----
 De statutenvijziging treedt niet in werking dan nadat daarvan een notariële is opgemerkt.

Inschrijving openbare registers -----
 Artikel 17 -----
 Het bestuur van de vereniging is verplicht de vereniging en de bestuursleden, die bevoegd zijn de vereniging te vertegenwoordigen, in te schrijven in een openbaar register bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken binnen welker gebied de vereniging is gevestigd.

Ook wijzigingen in de statuten of in het bestuur dienen te worden ingeschreven.

Artikel 18 -----
 Een bepaling van deze statuten, welke de bevoegdheid tot wijziging van een of meer andere bepalingen beperkt, kan slechts worden gewijzigd met inachtneming van gelijke beperking.

Ontbinding en vereffening -----
 Artikel 19 -----
 1. Behoudens het bepaalde in artikel 50, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt de vereniging ontbonden door een besluit daartoe van de algemene vergadering, genomen met ten minste tweederde van het aantal geldig uitgebrachte stemmen in een vergadering waarin ten minste drievierde van de leden aanwezig of vertegenwoordigd is.

2. Bij gebreke van het quorum kan, ongeacht het aantal ter vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden, tot ontbinding worden besloten op een volgende, ten minste acht dagen, doch uiterlijk dertig dagen na de eerste, te houden vergadering, met een meerderheid van tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen.

3. Bij de oproeping tot de in het eerste en het tweede lid van dit artikel bedoelde vergaderingen moet worden medegedeeld, dat ter vereffening zal worden voorgesteld de vereniging te ontbinden. De termijn voor oproeping tot zodanige vergaderingen moet ten minste veertien dagen bedragen.

4. Indien bij een besluit tot ontbinding te dien aanzien geen vereffenaars zijn aangewezen, geschiedt de vereffening door het bestuur.

5. Een eventueel batig saldo zal worden aangewend voor

door de algemene vergadering te bepalen zodanige doelen als het meest met het doel van de vereniging overeenstemmen. ---
 6. Na de ontbinding blijft de vereniging voortbestaan, voor zover dit tot vereffening van haar vermogen nodig is. Gedurende de vereffening blijven de bepalingen van de statuten en van de reglementen voor zover mogelijk van kracht. In stukken en aankondigingen die van de vereniging uitgaan, moeten aan haar naam worden toegevoegd de woorden: "in liquidatie". ---

Huishoudelijk reglement

Artikel 20 ---
 1. De algemene vergadering kan bij huishoudelijk reglement nadere regels geven omtrent het lidmaatschap, de introductie, het bedrag van de contributies en de treegelden, de werkzaamheden van het bestuur, de verkiezingen, de wijze van uitoefening van het stemrecht, het beheer en gebruik van het gebouw van de vereniging, en alle verdere onderwerpen waarvan de regeling haar gewenst voorkomt. ---

2. Wijziging van het huishoudelijk reglement kan geschieden bij besluit van de algemene vergadering op voorstel van het bestuur of op schriftelijk verzoek van ten minste eentienste gedeelte van de leden van de vereniging. ---
 3. Het huishoudelijk reglement zal geen bepalingen mogen bevatten die afwijken van of in strijd zijn met de bepalingen van de wet of van de statuten, tenzij de afwijking door de wet of door de statuten wordt toegestaan. ---

Slotbepaling

Artikel 21 ---
 In alle gevallen waarin niet door de statuten, de wet of het huishoudelijk reglement is voorzien, beslist de algemene ledenvergadering. ---

Bij de vastlegging van deze statuten in de onderhavige notariële akte is het bestuur als volgt samengesteld: ---

1. de heer Meindert Jan Frans Stelling, juridisch beleidsmedewerker, wonende 2402 VG Alphen aan den Rijn, Vivaldihof 14, geboren te Haren (Groningen), zes juni negentienhonderd achtenveertig; voorzitter; ---
2. de comparant voornoemd: secretaris; ---
3. de heer Diederik Nels Reinier Gosewehr, Hobbema-jurist-ambtenaar, wonende 1071 XS Amsterdam, vier december negentienhonderd achtenveertig; penningmeester; ---
4. de heer Gerard Jan van de Griendt, zonder beroep, wonende 5591 PA Heeze, Mercury 14, geboren te Rotterdam, acht februari negentienhonderd negentwintig; bestuurslid; ---

5. mevrouw Adriana Paulina Louise Huidekoper-Middelbeek, huisvrouw, wonende 3707 BB Zeist, Berkenlaan 33, geboren te 's-Gravenhage, twaalf augustus negentienhonderd achtenveertig; bestuurslid; en ---
 6. de heer Peter Ingelise, advocaat, wonende 1075 EE Amsterdam, Sarphatipark 136, geboren te Winterthur (Zwitserland), tweentwintig april negentienhonderd vijfenveertig; bestuurslid. ---
 WAARVAN AKTE IN MINUUT IS VERLEDEN te UTRECHT op de datum in het hoofd van deze akte vermeld. ---
 Na zakelijke opgave van de inhoud van deze akte aan de comparant, die aan mij, notaris, bekend is, heeft deze verklaard daarvan kennis te hebben genomen en op volledige voorlezing daarvan geen prijs te stellen. Vervolgens is deze akte, na beperkte voorlezing, door de comparant en mij, notaris, ondertekend. ---



1984

OPRICHTINGSTICHTING.dossier:
14.436

Op twintig november negentienhonderd vierentachtig-----
 verscheen voor mij, Mr Victor Joseph Antonius Johannes-----
 Clemens van Heeswijk, notaris ter standplaats Rotterdam:---
 de heer professor mr drs PETRUS WILHELMUS CATHARINA-----
AKKERMANS, hoogleraar staats- en bestuursrecht,-----
 volgens zijn verklaring geboren te Oosterhout (Noord- ----
 Brabant) op twintig december negentienhonderd tweeënveer- -
 tig, wonende te Rotterdam, Cornelis Muschstraat 18.-----
 De comparant verklaarde bij deze een stichting in het-----
 leven te roepen en daarvoor vast te stellen de navolgende--

-----S T A T U T E N-----

-----Naam, zetel en duur.-----

-----Artikel 1-----

1. De stichting is genaamd: STICHTING TRIBUNAAL VOOR DE-----
VREDE. Zij heeft haar zetel in Rotterdam.-----
2. De stichting is opgericht voor onbepaalde tijd.-----

-----Doel.-----

-----Artikel 2.-----

De stichting heeft ten doel:-----

1. het bevorderen van onderzoek inzake het vredesbeleid;---
2. met name het organiseren van openbare tribunalen-----
 (Tribunalen voor de Vrede) en voorts door al hetgeen---
 in de ruimste zin daarmede verband houdt.-----

-----Vermogen.-----

-----Artikel 3.-----

Het vermogen van de stichting zal worden gevormd door:-----

- subsidies en donaties;-----
- opbrengsten van haar aktiviteiten; en-----
- hetgeen de stichting op enigerlei andere wijze verkrijgt.-----

-----Bestuur.-----

-----Artikel 4.-----

De stichting wordt bestuurd door een bestuur, bestaande----
 uit tenminste zes leden. Het bestuur kiest uit zijn midden--
 een voorzitter, een secretaris en een penningmeester.-----

De penningmeester maakt uiterlijk in de maand mei ontwerp-
 jaarstukken, houdende rekening en verantwoording door het--
 bestuur over het voorafgaande boekjaar.-----

-----Artikel 5.-----

Het lidmaatschap van het bestuur eindigt onder meer door---
 bedanken, door overlijden, door verklaring in staat van---
 faillissement, door aanvraag van surséance van betaling,-----
 door ondercuratelestelling alsmede door ontslag door de---
 rechtbank, dan wel ontslag gegeven door de overige be- ---
 stuurdersleden met een meerderheid van stemmen van twee/derde-
 der in functie zijnde bestuursleden.-----

-----Artikel 6.-----

Wanneer in het bestuur een vacature is ontstaan zal daarin-
 door de overblijvende bestuursleden ten spoedigste worden--
 voorzien door benoeming van een nieuw bestuurslid, die---
 als zodanig dezelfde functie zal bekleden als degene in---
 wiens plaats hij werd benoemd.-----
 Bij verschil van mening tussen de overblijvende bestuurs- >



leden omtrent de benoeming, alsmede wanneer te eniger tijd-
alle bestuursleden mochten komen te ontbreken en voorts in-
dien de overgebleven bestuursleden zouden nalaten binnen---
redelijke termijn in de vacature(s) te voorzien, zal die voor-
ziening geschieden door de rechtbank op verzoek van iedere-
belanghebbende of op vordering van het openbaar ministerie.

-----Artikel 7.-----

1. Het bestuur is bevoegd tot het sluiten van overeen- ----
komsten tot het kopen, vervreemden of bezwaren van-----
registergoederen.-----
2. Het bestuur is bevoegd tot het sluiten van overeen- ----
komsten waarbij de stichting zich als borg of hoofde- --
lijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde- ----
sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een-----
schuld van een derde verbindt, mits het besluit daar- --
toe wordt genomen met tenminste twee/derde meerderheid--
van stemmen der in functie zijnde bestuursleden.-----

-----Artikel 8.-----

1. De voorzitter en de secretaris van het bestuur zijn be-
last met de uitvoering van de besluiten van het bestuur.
Zij vertegenwoordigen gezamenlijk de stichting in en---
buiten rechte. In geval van ontstentenis of belet van---
de voorzitter of de secretaris wordt de stichting ver- -
tegenwoordigd door de voorzitter casu quo de secretaris-
en één ander lid van het bestuur. Bij ontstentenis of---
belet van zowel de voorzitter als de secretaris wordt--
de stichting vertegenwoordigd door twee andere bestuurs-
leden of, indien slechts één ander bestuurslid in-----
functie is, door dit bestuurslid.-----
2. De leden van het bestuur genieten ten laste van de kas--
der stichting geen beloning.-----

-----Bestuursvergaderingen.-----

-----Artikel 9.-----

1. Het bestuur vergadert zo dikwijls de voorzitter of-----
degene die hem als zodanig vervangt, ofwel ten minste---
drie bestuursleden dit gewenst acht(en).-----
2. De secretaris roept op tot de vergaderingen. Hij-----
maakt van het ter vergadering verhandelde en beslotene--
notulen op, die door hem en de voorzitter worden onder-
tekend. Fungeert de secretaris als voorzitter dan ge- --
schiedt het notuleren door de door de vergadering aan---
te wijzen persoon.-----
Ieder lid van het bestuur heeft recht op een door de---
secretaris uit te reiken en door hem te ondertekenen---
kopie van de notulen.-----
3. Naast de secretaris heeft ook de voorzitter het recht---
ter vergadering de bestuursleden op te roepen.-----

-----Artikel 10.-----

1. Het bestuur is bevoegd zowel in als buiten vergadering--
besluiten te nemen. In het laatste geval is daartoe---
vereist dat alle bestuursleden hun stem schriftelijk---
uitbrengen.-----
2. Tenzij in deze statuten anders wordt bepaald, worden---
besluiten genomen met volstrekte meerderheid van stem- -



men op een vergadering waar tenminste vier bestuurs- --- leden aanwezig zijn. Indien op een vergadering niet----- tenminste vier bestuursleden aanwezig waren, dan zijn--- de secretaris alsook de voorzitter gehouden om binnen--- vijftien dagen een nieuwe vergadering te houden (doch--- niet eerder dan na verloop van drie dagen) waarbij----- over de besluiten die op de eerste vergadering geagen- deerd waren rechtsgeldig kan worden besloten ook al--- zouden niet tenminste vier bestuursleden aanwezig zijn, een en ander onverminderd de in de wet of deze statuten- eventueel vereiste versterkte meerderheid.-----

3. De stemmingen geschieden mondeling, tenzij een bestuurs- lid schriftelijk stemming verlangt. Stemming bij accla- matie is geoorloofd indien geen der bestuursleden zich-- daartegen verzet.-----
4. Stemmen bij volmacht is uitgesloten.-----
5. Indien de stemmen staken beslist de stem van de voor- -- zitter.-----

-----Artikel 11.-----

1. Het bestuur is gehouden van de vermogenstoestand der--- stichting zodanige aantekeningen te houden dat daaruit-- te allen tijde haar rechten en verplichtingen kunnen--- worden gekend.-----
2. Jaarlijks voor één juli van het daaropvolgend jaar----- (het boekjaar loopt gelijk met het kalenderjaar) maakt-- het bestuur een balans en een staat van de baten en---- lasten op een en ander met inachtneming van normen, die- in het maatschappelijk verkeer aanvaardbaar zijn.-----
3. Het bestuur kan deze jaarstukken laten onderzoeken----- door een externe accountant.-----
4. Het bestuur stelt zelf de jaarrekening vast.-----
5. Het eerste boekjaar loopt van heden tot en met éénen- -- dertig december negentienhonderd vijfentachtig.-----

-----Statutenwijziging.-----

-----Artikel 12.-----

1. Het bestuur is bevoegd de statuten te wijzigen. Het---- besluit daartoe zal slechts kunnen worden genomen met--- tenminste twee/derde meerderheid der in functie zijn- -- de bestuursleden.-----
2. De wijziging moet op straffe van nietigheid bij nota- -- riële akte tot stand komen. De bestuurders zijn ver- --- plicht een authentiek afschrift van de akte van wijzi- -- ging alsmede de gewijzigde statuten neer te leggen ten-- kantore van het openbaar stichtingenregister, gehouden-- door de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Rotterdam.-----

-----Ontbinding.-----

-----Artikel 13.-----

1. Het bestuur is bevoegd de stichting te ontbinden.----- Op het daartoe te nemen besluit is toepasselijk het- -- geen in artikel 12 van deze statuten is bepaald aan- -- gaande een besluit tot wijziging van de statuten.-----
2. De stichting wordt bovendien ontbonden:-----
- door insolventie nadat zij in staat van faillissement- is verklaard of door de opheffing van het faillissement- wegens de toestand van de boedel;-----



- door rechterlijke uitspraak in de bij de wet ge-
noemde gevallen.

Vereffening.

Artikel 14.

1. De vereffening geschiedt door het bestuur.
2. De stichting blijft na haar ontbinding voortbestaan indien en voor zover dit voor de vereffening van haar zaken nodig is.
3. Gedurende de vereffening blijven de bepalingen van de statuten voor zoveel mogelijk en nodig van kracht.
4. Het bestuur bepaalt welke bestemming, na betaling van alle schulden, aan de overgebleven bezittingen van de stichting zal worden gegeven, met dien verstande, dat het saldo moet worden bestemd voor een doel hetwelk het doel van de stichting zoveel mogelijk nabij komt.

Artikel 15.

1. Het bestuur is bevoegd tot vaststelling van een huishoudelijk reglement. In dit reglement (dat niet in strijd mag komen met de wet en/of deze statuten) kunnen onder meer regelen worden opgenomen met betrekking tot:
 - a. de wijze van oproepen van bestuursvergaderingen en de besluitvorming op deze vergaderingen;
 - b. het instellen van onder verantwoordelijkheid van het bestuur ingestelde en functionerende commissies, zomede het vaststellen van de bevoegdheden, taken en werkwijzen van deze commissies;
 - c. de inrichting van een vredestribunaal, de samenstelling ervan en de procesorde en andere procedurele zaken met betrekking tot een dergelijk tribunaal dat onder (mede-)regie der stichting kan worden gehouden; of
 - d. de taakverdeling binnen het bestuur.
2. Vaststelling of wijziging van het huishoudelijk reglement kan te allen tijde geschieden, mits met inachtneming van de in artikel 12, lid 1, bedoelde versterkte meerderheid.

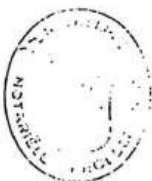
Slotbepaling.

Artikel 16.

In alle gevallen waarin door de statuten van de stichting niet is voorzien, beslist het bestuur.

Tenslotte verklaarde de comparant dat voor de eerste maal tot bestuurders der stichting worden benoemd:

1. de oprichter professor mr drs P.W.C. Akkermans tot voorzitter;
2. mevrouw drs Antonia Anna Jacoba Maria van Asseldonk, geboren de Vries, ex-stafdocente Hoger Gezondheidszorg-Onderwijs, wonende te 's-Gravenhage, Nieuwendamlaan 59, geboren te Tilburg op zes juni negentienhonderd drieëntwintig, als secretaris;
3. de heer drs Nicolaas Theodoor Leon Hogenhuis, literatuur onderzoeker/econoom, geboren op drie maart negentienhonderd vierenveertig te Venlo, wonende te Rotterdam, Wallisweg 28-a, als penningmeester; en
4. tot gewoon lid: de heer mr Manuel Matthieu Marie Kneepkens, docent strafrecht en publicist, geboren te



- Heerlen op zesentwintig februari negentienhonderd twee-
enveertig, wonende te Rotterdam, Voorschoterlaan 137;---
5. de heer Jan Prins, medewerker "G.G. en G.D.", geboren---
te Enschede op één december negentienhonderd vijfen- ---
dertig, wonende te Oosterhout, Pieter Vreedestraat 6; er
6. de heer mr Meindert Jan Frans Stelling, beroepsofficier-
der Koninklijke Luchtmacht, geboren te Haaren op zes---
juni negentienhonderd achtenveertig, wonende te Alphen--
aan den Rijn, Vivaldihof 14.-----

De comparant is mij, notaris, bekend.-----

Waarvan akte in minuut is verleden te Rotterdam op de-----
datum in het hoofd dezer akte vermeld.-----

Na zakelijke opgave van de inhoud van deze akte aan de-----
verschenen persoon heeft deze verklaard van de inhoud-----
van deze akte te hebben kennis genomen en op volledige-----
voorlezing daarvan geen prijs te stellen.-----

Vervolgens is deze akte na beperkte voorlezing door de-----
comparant en mij, notaris, ondertekend.-----

w.g.: P.W.C. Akkermans, V.J. van Heeswijk.

UITGEGEVEN VOOR AFSCHRIFT.





Wijziging doelstelling goedgekeurd door het bestuur op 2/11. '93

De stichting heeft ten doel:

1. het bevorderen van onderzoek inzake het vredesbeleid.
2. met name het organiseren van openbare tribunalen (Tribunalen voor de Vrede).
3. het toetsen van de rechtmatigheid van het vredesbeleid met inbegrip van de voorbereiding van het gebruik van militair geweld, de dreiging daarmee en het daadwerkelijk gebruik van militair geweld.
4. het ondersteunen en zonodig zelf aanspannen van gerechtelijke procedures inzake de voorbereiding van het gebruik van massavernietigingsmiddelen, de dreiging daarmee en het daadwerkelijk gebruik van die gewelddsmiddelen en van wapens bedoeld in het Verdrag inzake dubieuze wapens, alsmede de handel in en anderszins verspreiding van dergelijke wapens of onderdelen daarvan.
5. het ontplooiën van activiteiten die in de ruimste zin met het vredesbeleid verband houden.

PRODUKTIE 15

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 1983-1984

17980

Kruisvluchtwapens

A

b1 z.1
1^e kol.

Bij Kabinetmissive van 6 oktober 1983, nr. 73, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aangehangig gemaakt een adviesaanvraag inzake de grondwettelijke aspecten verbonden aan plaatsing van kruisvluchtwapens.

1. Blijkens de adviesaanvraag houdt de regering rekening met de mogelijkheid dat - in verband met eventuele plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland - met de Regering van de Verenigde Staten een verdrag zal worden gesloten waarin de

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 december 1983

diverse elementen, verband houdende met plaatsing, worden vastgelegd. De inhoud van dat verdrag staat nog niet vast. Wel is duidelijk, dat dit verdrag zal worden gesloten in het kader van de bondgenootschappelijke samenwerking in NAVO-verband. De Raad van State zal op basis van artikel 73 van de Grondwet worden gehoord over het voorstel tot goedkeuring van het eventueel te sluiten verdrag; onbekendheid met de exacte inhoud van het verdrag behoeft echter aan advisering thans ter zake van de in de aanvraag bedoelde grondwettelijke aspecten niet in de weg te staan, onder voorbehoud van het uiteindelijk oordeel daarover na kennisneming van die exacte inhoud. Dit is te

b1 z.1
2^e kol.

minder het ge- nu is medegedeeld dat het verdrag in grote lijnen kan worden opgebouwd uit bepalingen zoals die te vinden zijn in de overeenkomst tot opslag van Amerikaans legermateriaal in Nederland.

2. In de adviesaanvraag zijn, naar aanleiding van publicaties waarin naar voren is gebracht dat plaatsing van Amerikaanse kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied een inbreuk zou betekenen op de Nederlandse soevereiniteit en om die reden in strijd zou zijn met de Grondwet, aantekeningen geplaatst bij het begrip soevereiniteit. Een en ander geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

«Nationale soevereiniteit» is een moeilijk te definiëren en daardoor gemakkelijk te misbruiken begrip. Aan te nemen valt dat er in de hierboven genoemde zin mee bedoeld wordt het met macht verbonden Nederlandse overheidsgezag, dat in zijn relatie met andere staten geen gezag boven zich erkent. De Grondwet kent het begrip soevereiniteit als zodanig niet. Wel moet opgemerkt worden dat soevereiniteit ook een normatieve betekenis heeft in die zin, dat zij verplicht tot verdediging van de onafhankelijkheid van de staat. Als zodanig klinkt het begrip door in de Grondwet, zoals in de bepalingen aangaande de krijgsmacht op de verplichte krijgsmacht (de artikelen 97 en 98) en in de formule van de eed of belofte die op grond van artikel 32 jo additioneel artikel XI Grondwet door de Koning wordt afgelegd.

Er zijn geen aanknopingspunten aan de Grondwet te ontlenen voor de gedachte dat soevereiniteit een absoluut begrip is in die zin dat het de Nederlandse overheid in geen enkel opzicht en in geen enkele mate vrij zou staan vrijwillig soevereiniteit prijs te geven. Integendeel. Veel artikelen in de Grondwet zouden met een dergelijke, absoluut opgevatte, soevereiniteit niet te rijmen zijn.

Te wijzen valt allereerst op de aan artikel 91 Grondwet ten grondslag liggende gedachte dat het de Nederlandse Regering vrij staat internationale verdragen te sluiten. Aangezien in beginsel het sluiten van elk internationaal verdrag gepaard gaat met verlies van nationale soevereiniteit, zou artikel 91, waarin is bepaald op welke wijze het Koninkrijk aan verdragen wordt gebonden, met het absoluut opgevatte soevereiniteitsbegrip in strijd zijn.

Nog sterker spreekt in dit verband artikel 92 Grondwet waarin de mogelijkheid tot opdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties onder woorden is gebracht. Dit artikel is - als artikel 67 - in de Grondwet opgenomen in 1953, mede naar aanleiding van het Interim-rapport van de Staatscommissie (de Staatscommissie-Van Schaik) welke commissie aansloot bij de voorstellen van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid (de Commissie-Van Eysinga). Van belang is in dit verband de laatste alinea van het Tussentijdse-rapport van de Commissie-Van Eysinga, als bijlage gevoegd bij het Interim-rapport van de Staatscommissie-Van Schaik, bladzijde 38:

«Eik verdrag beperkt de soevereiniteit van de Staat zover de inhoud van het verdrag strekt. Evengoed als onder de werking van het tegenwoordig artikel 60 der Grondwet als onder het door de Commissie ontworpen kunnen bij verdrag internationale organen in het leven geroepen worden met elke bevoegdheid - rechterlijke, bestuurlijke, wetgevende, dan wel politieke - die de verdragstaten eraan wensen toe te kennen. Vooral de laatst verlopen eeuw wordt gekenmerkt door een aldoor groeiend aantal internationale organen met soms van de nationale regeringen onafhankelijke bevoegdheden. Ten einde een grotere mate van

college tekent hierbij overigens wel aan dat bij het onderzoek naar de inhoud van een grondwetartikel de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten c.q. strekking mede in aanmerking moeten worden genomen. In het vervolg van dit advies zal de Raad nagaan of zich met betrekking tot de aldaar vermelde artikelen een zodanig geval voordoet.

4. De Raad wil nu nader ingaan op de vraag of het met de Verenigde Staten te sluiten verdrag direct of indirect afwijkt van enige specifieke grondwettelijke bepaling. In dit verband schenkt het college aandacht aan de artikelen 92, 96, 97 en 98 en additioneel artikel XI van de Grondwet.

Artikel 92

Dit artikel is hierboven reeds in algemene zin aan de orde geweest. Nu gaat het om de vraag of het te sluiten verdrag afwijkt van dit artikel.

Allereerst merkt het college op dat, nu de inhoud van het verdrag niet vaststaat, de vraag of van een opdracht als in dit artikel bedoeld sprake zal zijn ^{blz. 3} ² ^{kol} en zo ja ten aanzien van welke overheidsbevoegdheid en in welke mate, niet definitief kan worden beantwoord. Dit vormt echter geen belemmering om, in het kader van de huidige adviesaanvraag, thans reeds te bezien onder welke omstandigheden een eventuele opdracht zou kunnen afwijken van artikel 92.

Voor wat betreft opslag en beheer van het materiaal is denkbaar dat inderdaad van enigelei opdracht sprake zal zijn. Te verwachten valt, dat een overeenkomstige regeling zal worden getroffen als vervat in het Nederlands-Amerikaanse verdrag inzake de vestiging van opslagplaatsen en het onderhoud van Amerikaanse legermaterieel in Nederland (Nederlandse tekst Trb. 1981, 51). Opmerking verdient, dat dit verdrag niet van

toepassing is op nucleaire munitie. Ten aanzien van de rechtspositie van hiet lande te legeren Amerikaan- se strijdkrachten valt aan te nemen, dat het Verdrag van 19 juni 1951 (NAVO-statusverdrag) van toepassing is of van overeenkomstige toepassing zal worden verklaard.

Behoudens de beperkingen die in deze verdragsregels zijn of worden neergelegd, blijft de Nederlandse wetgeving van kracht voor het deel van het Nederlandse grondgebied waar de wapens zijn opgeslagen. Van overdracht van territoriale soevereiniteit over dit gebied aan de Verenigde Staten is derhalve geen sprake.

Met betrekking tot de inzet van de in Nederland te stationeren Amerikaanse militairen en hun kruisvlucht- wapens is het twijfelachtig of ter zake sprake zal kunnen zijn van opdracht door Nederland van enigelei bevoegdheid aan de Verenigde Staten. Uitgangspunt voor het college is dat de bevoegdheid tot inzet en bevoegdheid tot bestuur in de zin van artikel 92 is. Krachtens artikel 98

Grondwet heeft de regering het oppergezag over de krijgsmacht. Hieronder wordt toegeleend dat met krijgsmacht slechts de Nederlandse heid tot inzet van Amerikaanse strijdkrachten en hun wapens berust derhalve niet bij de Nederlandse Regering. Opdracht van deze bevoegd- heid van Nederland aan de Verenigde Staten is derhalve niet aan de orde. Hierbij kan nog aangetekend worden dat het op grond van het Non-prolife- ratieverdrag (Trb. 1968, 126) aan Nederland verboden is over nucleaire wapens te beschikken. Een eigen Nederlandse bevoegdheid tot inzet van dergelijke wapens valt met dat ^{blz. 3} ³ ^{kol} verdrag niet te rijmen; ook in dit opzicht kan derhalve van opdracht van Nederland aan de Verenigde Staten tot inzet van kernwapens geen sprake zijn.

Aangenomen echter dat bij het te sluiten verdrag te deze zake enigerlei bevoegdheid aan de Verenigde Staten wordt opgedragen, moet de vraag worden beantwoord of een zodanige opdracht dan op zichzelf afwijkt van artikel 92.

Een bevestigend antwoord zou gebaseerd moeten worden op een a contrario uitleg van dit artikel in deze zin dat uit het feit dat de grondwetgever uitdrukkelijk opdracht van overheids- bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties heeft toegelaten zou moeten worden afgeleid dat een zodanige opdracht aan anderen niet is toegestaan. De Raad maakt een dergelijke interpretatie niet tot de zijne. Eerder is reeds gewezen op de geschiedenis van de totstandkoming van de voorganger van artikel 92, namelijk artikel 67 in de Grondwet van 1953. Daaruit blijkt dat zowel de Commissie-Van Eysinga, als de Staatscommissie-Van Schaik, alsook de regering de mening was toegedaan dat voor opdracht van overheidsbe- voegdheden aan internationale organen eigenlijk geen grondwettelijke grondslag nodig was. Dat de bepaling toch werd opgenomen geschiedde om de constitutionaleit van de opdracht buiten twijfel te stellen.

Opvallend is dat de geschiedenis ter zake zich heeft herhaald met betrekking tot artikel 92. Noch in de Proeve van een nieuwe Grondwet, noch in de voor- stellen van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Don- ner) is de inhoud van artikel 67 gehandhaafd. De regering deelt de zienswijze van de Staatscommissie- Cals/Donner, dat ook zonder een dergelijke grondwettelijke bepaling overdracht van overheidsbevoegdheid aan internationale organen mogelijk is, nu de bevoegdheid daartoe uit de overige bepalingen inzake verdragen kan worden afgeleid. Toch wordt

handhaving van het voorschrift voorgesteld omdat de overweging die daartoe in 1953 leidde thans zeker niet minder van belang is te achten (Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15049, bladzijde 9).

Nu het in casu betreft een grond- wetbepaling die slechts beoogt de constitutionaleit van hetgeen erin is bepaald buiten twijfel te stellen, acht het college een a contrario interpretatie niet juist.

De Raad is dan ook van mening, dat ^{blz. 4} ¹ ^{kol} artikel 92 zich niet verzet tegen opdracht van overheidsbevoegdheden aan de Verenigde Staten. Dit geldt te meer waar het hier zal gaan om opdracht binnen het kader van de bondgenootschappelijke samenwerking in NAVO-verband. De vraag hoever daarbij gegaan kan worden is - afgezien van artikel 91, derde lid - niet primair een staatsrechtelijke, maar een politieke, die in het kader van de adviesaanvraag niet aan de orde is.

Volledigheidshalve wil het college overigens in dit verband erop wijzen dat door de plaatsing van kruisvlucht- wapens op het eigen grondgebied zonder voor hun inzet Nederlandse goedkeuring te bedingen, afstand wordt gedaan van een bevoegdheid tot bestuur namelijk de bevoegdheid om die inzet te verhinderen. De vraag of deze afstand zich verdraagt met de Grondwet is evenwel niet hier aan de orde. Het college komt op die vraag verder in het advies terug in het kader van zijn beschouwingen over de verenigbaarheid van het eventueel te sluiten verdrag met de uit verschillende de grondwetsartikelen voortvloeiende plicht tot verdediging van de onafhankelijkheid en het grondgebied van de Staat.

Artikel 96

Dit artikel handelt over de oorlogs- verklaring. Voorgeschreven wordt dat

het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan nadat – zo mogelijk – de Staten-Generaal daarmee hebben ingestemd. Hoewel het niet met zoveel woorden staat vermeld, berust de bevoegdheid tot het in oorlog verklaren bij de regering. Dit vloeit uit het stelsel van de Grondwet voort.

Onder «oorlogsverklaring» in artikel 96 dient te worden verstaan het formele besluit dat de oorlogstoestand zal intreden c.q. is ingetreden, en niet (tevens) een feitelijk handelen dat tot oorlog leidt. Dit kan worden afgeleid uit de geschiedenis van de toestand-koming van artikel 57 van de Grondwet van 1922, waarin voor het eerst de oorlogsverklaring aan de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal werd gebonden. Tijdens de behandeling van dit artikel is immers een amendement Marchant c.s. verworpen waarin ook medezeggenschap van de Staten-Generaal werd gevraagd bij alle militaire maatregelen tegen een vreemde mogendheid (zie F. J. A. Huart, Grondwets-herziening 1917 en 1922, Arnhem 1922, bladzijde 51). Niet is gebleken

b1z.4 1925, bladzijde 51). Niet is gebleken
2e kol dat sindsdien de inzichten zijn

gewijzigd. Op te merken is in dit verband, dat bij de jongste grondwets-herziening het voorschrift niet is gewijzigd en evenmin in de parlementaire stukken of elders is te vinden dat er – bij voorbeeld wegens de sedert 1922 toch niet onbelangrijke veranderingen in de relevante feiten en omstandigheden – aan een wijziging van dit voorschrift enige behoefte bestond. Dit betekent, dat het lanceren van op Nederlands grondgebied geplaatste kruisraketten niet kan worden beschouwd als een oorlogsverklaring als bedoeld in artikel 96 van de Grondwet. Het lijdt overigens geen twijfel dat in het geval dat kruisraketten van Nederlands grondgebied zouden worden gelanceerd de facto de oorlogstoestand reeds zal zijn ingetreden. Dit is niet anders wanneer andere wapens van Nederlands

gja

grondgebied af worden ingezet. De vraag, of de Nederlandse Regering zich dient voor te behouden dat zodanig gebruik niet zonder haar instemming mag plaatsvinden, is een politieke vraag. Artikel 96 van de Grondwet is hierbij niet in het geding. Het ontbreken van uiteindelijk beslissingsmacht bij de Nederlandse Regering ter zake van het gebruik van te plaatsen kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied levert derhalve geen afwijking van artikel 96 Grondwet op.

Artikel 97 en artikel 98, eerste lid

De artikelen 97 en 98 zijn bij de Grondwetsherziening van 1983 inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Artikel 97 biedt in het eerste lid de rechtsgrondslag voor het van overheidswege opleggen van verplichtingen aan de burgers ter bescherming van 's lands onafhankelijkheid, met name de verplichte krijgsdienst.

In artikel 98, eerste lid, wordt het bestaan van een krijgsmacht vereist. Hoewel deze bepalingen de overheid niet met zoveel woorden opdragen de onafhankelijkheid van het rijk te handhaven en het grondgebied tegen aanvallen van buiten te verdedigen, ligt de verplichting tot handhaving en verdediging wel aan deze artikelen ten grondslag.

Het te sluiten verdrag met de Verenigde Staten laat de in artikel 97 vervatte rechtsgrondslag en de in artikel 98, eerste lid, opgenomen eis onverlet, nu de in het eerste artikel b1z.4 1925, bladzijde 51, bedoelde eis niet kan worden beschouwd als een oorlogsverklaring als bedoeld in artikel 96 van de Grondwet. Het lijdt overigens geen twijfel dat in het geval dat kruisraketten van Nederlands grondgebied zouden worden gelanceerd de facto de oorlogstoestand reeds zal zijn ingetreden. Dit is niet anders wanneer andere wapens van Nederlands

grondgebied af worden ingezet. De vraag, of de Nederlandse Regering zich dient voor te behouden dat zodanig gebruik niet zonder haar instemming mag plaatsvinden, is een politieke vraag. Artikel 96 van de Grondwet is hierbij niet in het geding. Het ontbreken van uiteindelijk beslissingsmacht bij de Nederlandse Regering ter zake van het gebruik van te plaatsen kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied levert derhalve geen afwijking van artikel 96 Grondwet op.

21x

opvatting ter zake van de handhaving van 's lands onafhankelijkheid en van de verdediging van zijn grondgebied, komt later 23: de orde.

Artikel 98, tweede lid

Aan te nemen valt, dat het op basis van het te sluiten verdrag gestationeerde personeel niet onder Nederlands gezag zal worden geplaatst. De vraag rijst of een regeling die daartoe leidt niet in strijd is met het voorschrift dat het oppergezag over de krijgsmacht bij de regering berust.

Genoemd voorschrift had aanvankelijk vooral deze betekenis dat het onderstreepde dat het defensiebeleid een zaak van de centrale overheid was. Naarmate dit uitgangspunt minder in twijfel werd getrokken, vermindert de behoefte aan grondwettelijke vastlegging ervan. Aangezien in de systeemtekst van de nieuwe Grondwet geen plaats meer was voor het vermelden van de afzonderlijke gebieden van regeringsbeleid, is voorgesteld dit artikel uit de Grondwet te schrappen. Doordat dit voorstel deel uitmaakte van een meer omvattend ontwerp dat in de Eerste Kamer niet de vereiste meerderheid verwierf, is het artikel gehandhaafd. Opmerking verdient dat de verworping van het weisontwerp niet zozeer geschiedde op grond van het schrappen van de bepaling omtrent het oppergezag, als wel vanwege het achterwege laten van een expliciete vermelding van de krijgsmacht als zodanig.

De betekenis die het artikel nu heeft is deze dat de krijgsmacht een apparaat is ten dienste van de regering en dat het optreden van de krijgsmacht valt onder de ministeriële, dus politieke, verantwoordelijkheid. In dit opzicht verschilt de krijgsmacht niet van andere onderdelen van het overheidsapparaat, zoals de politie, de buitenlandse dienst, het waterstaats-apparaat en dergelijke. Uit een en

ander volgt dat hier met krijgsmacht kennelijk bedoeld is de krijgsmacht voor zover die van het Nederlandse overheidsapparaat deel uitmaakt. 1e kol b1z.5

Het zich op Nederlands grondgebied bevinden van krijgsmachtpersoneel dat niet onder het oppergezag van de Nederlandse Regering staat, is derhalve niet met artikel 98, tweede lid, in strijd. Een verdragsbepaling die dit mogelijk maakt wijkt derhalve van de grondwetsbepaling niet af.

Artikel XI (additioneel)

Dit artikel bepaalt onder andere dat zo lang daarvoor bij de wet geen regeling is getroffen het formulier voor de eed en belofte, vastgesteld bij artikel 53 Grondwet (oud), gehandhaafd blijft.

In de eedstormule komt de volgende passage voor:
«Ik zweer (beloof) dat ik de onafhankelijkheid en het grondgebied van de Staat met al Mijn vermogen zal verdedigen en bewaren».

Het te sluiten verdrag zal op de tekst van de af te leggen eed niet van invloed zijn. In dit opzicht doet zich ook in dit geval niet de situatie voor als bedoeld in artikel 91, derde lid, van de Grondwet.

Desondanks kan de vraag worden gesteld of niet uit de plicht tot verdediging van de onafhankelijkheid en het grondgebied van de Staat – een plicht die niet alleen voor het Staats-hoofd maar ook voor de overige leden van de regering en het parlement geldt – conclusies kunnen worden getrokken ter zake van de verenigbaarheid van het te sluiten verdrag met de Grondwet. Aan deze vraag wijdt het college in de volgende paragraaf enkele beschouwingen.

5. Met welke middelen aan eerdergenoemde plicht tot handhaving van de onafhankelijkheid en tot verdedi-

ging van het grondgebied uitvoering zal worden gegeven, is een politieke keuze. Voor de Tweede Wereldoorlog koos Nederland voor het voeren van een neutraliteits- of zelfstandigheids-politiek die uiteraard niet alleen in geval van een oorlog in Europa, maar ook reeds in vredetijd de nationale vrijheid van handelen en oordelen beperkte. Een land kan zich deze beperking zelf opleggen in de hoop dat in geval van oorlog zijn onafhankelijkheid zal worden gerespecteerd als zijnde in het belang van alle sturende partijen.

Mede naar aanleiding van de ervaringen voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog, viel de keuze op internationale samenwerking.

Werd eerst de hoop gevestigd op het blz. 5
2^e kol

Verenigde Naties, al spoedig bleek dat dit stelsel ten gevolge van de diepsnj-dende tegenstellingen tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad niet van de grond zou komen. Daarop maakte Nederland te zamen met andere westerse democratiën gebruik van het in het Handvest (artikel 51) erkende recht tot individuele en collectieve zelfverdediging, om in loodgenootschappelijk verband zijn defensie voor te bereiden op grond van de overtuiging dat dit de beste vorm van internationale samenwerking was voor het behoud van de vrede.

De keuze voor internationale samenwerking als middel tot het bewaren van de onafhankelijkheid noopt, wil dit middel onigermate effectief zijn, tot aanvaarding van niet onaanzienlijke beperkingen van de onafhankelijkheid in het verband van deze samenwerking. Dat geldt met name voor een land, zoals het onze, dat geografisch in hoge mate kwetsbaar is gelegen en in zijn middelen tot militaire verdediging is beperkt.

De paradox – een effectieve garantie voor het handhaven van de onafhan-

blz. 6
1^e kol

over het al of niet oorlog voeren. «Zij, die dit verdrag ondertekenen, doen [...]», voor het geval van een aanval op een hunner, onvoorwaardelijke afstand van de mogelijkheid neutraal te blijven» (kamerstukken zitting 1947-1948, 774, nr. 3, bladzijde 3). Tot de bereidheid van dit recht afstand te doen, drong uiteraard bij de erkenning dat bij een dergelijke aanval het nationale voortbestaan van alle partners in het geding zou zijn.

De lotsverbondenheid waaraan deze automatische bijstandsverplichting uitdrukking geeft, en de daarmee gepaard gaande bereidheid tot het bundelen van alle politieke, militaire, economische en financiële middelen, betekenden voor Nederland het definitieve afscheid van een lange traditie van onzijdigheids- en zelfstandigheidspolitiek. Het streven zou voortaan gericht zijn op de verzekering van het nationale voortbestaan in een steeds nauwer aangeknapte samenwerking met andere westerse democratiën.

Het Verdrag van Brussel legde de grondslag waarop het betrekken van de Verenigde Staten en Canada bij de verdediging van West-Europa mogelijk werd door het sluiten van het Noord-Atlantisch Verdrag op 4 april 1949.

Het vormde tevens, te zamen met het Marshall-plan en de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking, het vertrekpunt van vele vormen van Europese en Atlantische samenwerking op politiek, economisch, sociaal en cultureel gebied. De meest verstrekkende en ingrijpende vorm van samenwerking doet zich voor bij de Europese integratie. Door deel te nemen aan de Europese Gemeenschappen heeft Nederland bevoegdheden van wegevend, bestuurlijke en rechtsprekende aard aan de communautaire instellingen opgedragen.

De beperkingen die Nederland zich in Atlantisch verband op defensiegebied heeft opgelegd zijn van andere, vooral feitelijke en organisatorische

aard. Zij vloeien voort uit het concept van een gemeenschappelijke verdediging. Anders dan het Verdrag van Brussel bevat het Noord-Atlantisch Verdrag geen automatische militaire bijstandsverplichting. Uitgangspunt is wel dat een gewapende aanval op een van de verdragstaten in Europa of Noord-Amerika wordt beschouwd als een aanval op hen allen. In dat geval zullen zij individueel of in samenhang met andere verdragstaten al die maatregelen nemen, met inbegrip van de inzet van strijdkrachten, die zij noodzakelijk achten om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te handhaven of te herstellen en wel, zoals in artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag uitdrukkelijk gesteld is, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.

Het voornaamste verschil met de eerdergenoemde bijstandsclausule, die overigens onverkort van kracht is gebleven en met de oprichting van de West-Europese Unie in 1954 is uitgebreid tot de Bondsrepubliek en Italië, ligt hierin, dat wanneer zich de zogenaamde casus foederis voordoet – het geval waarin de situatie oproept waaraan het verdrag de bijstandsverplichting vastknoot –, de plicht tot het verlenen van militaire bijstand niet een automatische is, doch afhankelijk van het oordeel van de verdragstaten over de noodzakelijkheid daarvan. Dit voorbehoud met betrekking tot de te verlenen bijstand was het gevolg van met name Amerikaanse constitutionele bezwaren tegen een automatische verplichting tot oorlogvoering.

b1z.6
2 kol

De in de loop der jaren in het bondgenootschap opgebouwde voortgezte defensiestructuur en de Verenigde Staten in Europa ontnemen aan dit voorbehoud echter veel van zijn betekenis, zowel voor de Verenigde Staten als voor de andere verdragsstaten. Het is onder de huidige omstandigheden - zo meent de Raad - niet goed voorstelbaar, dat bij intrede van de casus foederis de Atlantische bondgenoten zich niet, individueel en gezamenlijk, ook militair betrokken zullen achten bij het zich te weer stellen tegen een dergelijke gewapende aanval. Het uitbreiden van NAVO-structuur heeft daarin geen verandering gebracht golet op het feit dat dit land het lidmaatschap van de WEU en de NAVO heeft voortgezet en de uit de verdragen voortvloeiende plichten en het belang van een gecoördineerde verdediging is blijven ongeschonden.

Juist de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid te mogen rekenen op bijsland, ook van militaire aard, heeft, ter uitvoering van de in artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag neergelegde verplichting het individuele en collectieve vermogen te handhaven en te ontwikkelen om een gewapende aanval te weerstaan, kunnen leiden tot aanvaarding van het concept van een gemeenschappelijke verdediging. b1z.6
2 kol

De verdragsstaten, die de verdediging van de defensie zelfstandig draagt, doch taken en verantwoordelijkheden tussen de bondgenoten kunnen worden verdeeld en op elkaar afgestemd. Elke bondgenoot levert daarbij een bijdrage naar vermogen en draagt een daarmee overeenkomende verantwoordelijkheid. Een geïntegreerde commandostructuur, geïntegreerde defensieplannen en een gemeenschappelijke infrastructuur vormen daarvan een logisch sluitstuk.

Het afstand doen van een zelfstandige verzorging van de nationale defensie en het aanvaarden van alle gevolgen die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het concept van een gemeenschappelijke verdediging en de daarop geënte, geïntegreerde Atlantische defensiestructuur houden ook reeds in vredes tijd een drastische inbreuk in op de soevereiniteit. Dat geldt niet alleen voor kleinere, maar ook voor grotere bondgenoten, hetgeen onder meer in het verleden is geïllustreerd door de overwegingen waarop Frankrijk zich in 1966 uit deze geïntegreerde militaire structuur moende te moeten terugtrekken.

6. Niettemin heeft, voor zover de Raad kon nagaan, dit verlies aan soevereiniteit, op zichzelf bezien, in de gedachtenwisseling tussen regering en Staten-Generaal nimmer grond gevormd voor het in twiifel trekken van de grondwettigheid van de verdragen die aan een gemeenschappelijke westerse defensie vorm en uitvoering hebben gegeven. Het betreft hier niet alleen de grondverdragen (Verdrag van Brussel, WEU-Verdrag en Noord-Atlantisch Verdrag), maar ook verdragen als het Verdrag tot wederzijds hulpverlening inzake verdediging tussen Nederland en de Verenigde Staten van 27 januari 1950 (Stb. 1950, K. 84), het Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag nopens de rechtspositie van hun strijdmachts (NAVO-statusverdrag) van 19 juni 1951 (Trb. 1953, 10), de Notawisseling tussen de Nederlandse en de Amerikaanse Regering inzake legering van Amerikaanse troepen in Nederland van 13 augustus 1954 (Trb. 1954, 120), de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de bondsrepubliek Duitsland nopens de stationering van militaire eenheden van de Bondsrepubliek Duitsland in Nederland van 17 januari 1963 (Trb. 1963, 7) en de Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten.

houdende een overeenkomst inzake de vestiging van opslagplaatsen en het onderhoud van Amerikaans legermateriaal in Nederland van 15 januari 1981 (Trb. 1981, 51).

Alleen in het geval van het NAVO-statusverdrag en de Notawisseling inzake de legering van Amerikaanse troepen zijn vragen van grondwettigheid tijdens de behandeling van de goedgekeuringswetten door Kameren opgeworpen. Hoewel sprake was van - om de woorden te gebruiken uit het voorlopig verslag bij kamersstuk 2381 - een diepe inbreuk op de nationale rechtsorde van de Staat van verblijf, omdat de militaire autoriteiten van de Staat van herkomst binnen het grondgebied van de Staat van verblijf rechtsmacht mogen uitoefenen over personen, die aan militaire wetten van de Staat van herkomst onderworpen zijn, betrof het in beide gevallen niet de vraag of de daarmee gepaard gaande afstand van soevereiniteit de grondwettigheid opleverde. Aan de orde kwamen alleen de verenigbaarheid van de verdragsbepalingen met specifieke bepalingen van de toenmalige Grondwet, welke vraag door de regering, met kennelijke instemming van de Staten-Generaal, op, naar de Raad meent, goede gronden in positieve zin werd beantwoord.

De Raad brengt in herinnering dat in het Uitzonderlijke geval van het nimmer in werking getreden Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap van 27 mei 1952 (Trb. 1952, 150), leidende tot de instelling van een Europees leger, wel voldoende twiifel gewettigd bleek over de vraag of bepalingen van dit verdrag strijd zouden opleveren met in het bijzonder bepalingen van het tiende hoofdstuk van de Grondwet om het voor zoveel nodig met toepassing van artikel 83 (oud) van de Grondwet goed te keuren. De regering

dacht daarbij zelf met name aan de artikelen 194 en 195 (oud) van de Grondwet die de verplichte krijgsdienst regelden.

In het bovenstaande vindt de Raad een bevestiging van hetgeen hij eerder heeft uiteengezet met betrekking tot zijn standpunt dat beperking van de soevereiniteit op zichzelf niet in strijd met de Grondwet komt, doch dat een afwijking zich pas voordoet wanneer verdragsbepalingen niet in overeenstemming zijn met specifieke grondwetsbepalingen. Tevens meent de Raad in deze praktijk steun te vinden voor zijn opvatting dat soevereiniteitsbeperkingen op het terrein van de nationale defensie van een zo vergaande aard als plaats hebben gevonden geen strijd opleveren met de grondwettelijke plicht tot handhaving van de onafhankelijkheid van de staat en de verdediging van het grondgebied, voor zover deze beperkingen verbonden zijn aan, dan wel rechtstreeks het gevolg zijn van een aanvaarding van een gemeenschappelijke verdediging van bondgenootschappelijk gebied tegen een gewapende aanval, bij de uitwerking, voorbereiding en uitvoering waarvan Nederland overeenkomstig de bestaande afspraken ten volle is betrokken.

b1z.7
1 kol

7. Nucleaire wapensystemen maken reeds vijftieng jaar deel uit van de gemeenschappelijke defensie van het bondgenootschap. Daartoe besloot de NAVO-Raad van Regeringsleiders te Parijs op 19 december 1959 (vergelijk punten 20 en 21 van het Communiqué, Bijlage Handelingen Tweede Kamer, zitting 1957-1958, 4900, Hoofdstuk III, nr. 17). Nederland heeft de medeverantwoordelijkheid voor het opnemen van deze middelen in het bondgenootschappelijke verdedigingsstelsel op zich genomen en ook zijn eigen aandeel in de vervulling van de nucleaire taken binnen de NAVO geluverd. Uit de parlementaire behandeling van de Nota inzake de defensie-inspanning in de jaren 1961 tot en met 1963 (kamerstukken 5591, nr. 2) op 21 en 22 juni 1960 (Handelingen 1959-1960, 1091 en volgende) blijkt dat de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer daartegen geen bezwaar had.

De aan de NAVO toegewezen nucleaire wapens, omvattende zowel strategische raketstelsels aan boord van Amerikaanse en Britse onderzeeboten als tactische wapens, bedoelen het totaal van de afschrikking te

blz. 7
2^e kol

beslaan dat behoort bij de aanvaarde strategie van het aangepaste antipolijke verdedigingsstelsel van kruisvluchtwapens heeft niet tot gevolg dat het aan de NAVO toegewezen nucleaire potentieel principieel van karakter verandert. Evenmin wijzigt de door de bondgenoten gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor het totale NAVO-wapenpakket.

De functie der kruisvluchtwapens is dezelfde als die der andere nucleaire wapens, slechts hun plaats in de afschrikking is dat niet.

Omtrent de uiteindelijke inzet van de NAVO toegewezen kernwapens beslist de kernwapenmogelijkheid in het kader van de toepasselijke NAVO-consultatieprocedures. De

aldus georganiseerde besluitvorming over de mogelijke inzet van deze wapens - voorwaarde voor het behoud van hun afschrikking werking - vormt derhalve onderdeel van de NAVO-strategie waarbij ook Nederland is betrokken en waarvoor ook Nederland medeverantwoordelijkheid draagt. De vraag kan worden gesteld of plaatsing op Nederlands grondgebied, met de daaraan verbonden mogelijkheid van inzet vanaf dit gebied, niet op een principieel andere wijze dan tevoren de Nederlandse soevereiniteit in het geding brengt.

Bedacht dient evenwel te worden dat in het kader van de wederzijdse bijstandsverplichting het territorium van alle verdragspartijen in het Noord-Atlantisch verdragsgebied als een eenheid fungeert. Een gewapende aanval op het grondgebied van één hunner zal immers, aldus artikel 5 van het verdrag, als een aanval tegen hen allen worden beschouwd. Naar het oordeel van de Raad brengt dan ook het enkele feit van de stationering van dit soort wapens op Nederlandse bodem alleen een graduële, doch geen wezenlijke verandering in eerder genoemde betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid. Zij maakt deze wel duidelijk zichtbaar. Opmerkt zij voorts dat ook nu reeds inzet van Amerikaanse wapens, namelijk F-15 vliegtuigen, vanaf Nederlands grondgebied zonder Nederlandse toestemming mogelijk is zonder dat dit - naar het oordeel van de Raad terecht - de vraag van de grondwet-tigheid in het geding heeft gebracht. Vanuit dit gezichtspunt kan dan ook niet worden gesproken van een verregaand verlies aan soevereiniteit, voortvloeiend uit het betrokken zijn bij en het medeverantwoordelijkheid dragen voor beslissingen die uiteindelijk

blz. 7
3^e kol

lijk bij een bondgenoot-kernwapenmogelijkheid liggen, dan waarvan eerder in het kader van de Nederlandse participatie aan het geïntegreerde bondgenootschappelijke defensiestelsel ook op het terrein van de nucleaire afschrikking sprake was.

Het college wil ten slotte nogmaals vaststellen, dat de voorgaande beschouwingen niet beogen een politieke uitspraak te doen over de aanvaardbaarheid van plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland.

8. De regering meent, dat het verdrag waarin de plaatsing van de kruisvluchtwapens wordt vastgelegd aan het parlement ter goedkeuring moet worden voorgelegd, zulks in verband met het grote politieke en maatschappelijke belang dat aan de beslissing omtrent plaatsing wordt gehecht. De Raad deelt deze mening. Het zou onjuist zijn in dit geval te volstaan met parlementaire controle achteraf, nu artikel 62 Grondwet naar de tekst van 1972 - welk artikel op grond van additioneel artikel XXI nog van kracht is - zich tegen voorlegging van het verdrag aan het parlement ter goedkeuring niet verzet.

Voor wat betreft opmerkingen over de gewenste inhoud van het verdrag wil de Raad zich beperken tot opmerkingen. Bestellingen hieromtrent dienen door de regering te worden genomen.

De Raad wil wel uitspreken het noodzakelijk te achten dat in het eventueel te sluiten verdrag duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat - zoals ook uit de adviesaanvraag blijkt - het sluiten ervan geschiedt in het kader van de gemeenschappelijke verdediging van het Noord-Atlantisch verdragsgebied. Daartoe dienen tv. 2 argumenten.

Eerder in dit advies heeft de Raad als zijn oordeel uitgesproken, dat artikel 92 Grondwet zich er niet tegen verzet dat bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen aan individuele staten.

Ook echter indien men tot een ander oordeel zou komen, behoeft niet geconcludeerd te worden dat het te sluiten verdrag met artikel 92 Grondwet in strijd is. Indien immers het verdrag met de Verenigde Staten uitdrukkelijk wordt gesloten ter uitvoering en ter bevordering van de doeleinden van het Noord-Atlantisch Verdrag en de daarin eventueel opgedragen bevoegdheden slechts gehanteerd mogen worden in het kader van de in het Noord-Atlantisch Verdrag overeengekomen samenwerking, is strijd met artikel 92 moeijelijk 1^e kol

aanwezig te achten. Bij de reeds in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag tot stand gekomen verdragen met de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de stationering van militaire eenheden en de vestiging van opslagplaatsen van legermateriaal, is dan ook geen afwijking van de Grondwet aangeno-

men. Ook om een andere reden is het naar het oordeel van de Raad nodig het Verdrag te sluiten in het kader van de uit het Noord-Atlantisch Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Deze reden betreft de zeggenschap ten aanzien van de inzet van de wapens.

Zonder twijfel zal de beslissing tot al of niet inzetten van in Nederland geplaatste kruisvluchtwapens zeer ernstige gevolgen kunnen hebben. Bovendien zou Nederland mede aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een gebruik dat niet in overeenstemming zou zijn met het volkenrecht, een gebruik waarvoor Nederland de weg heeft vrijgemaakt door vrijwillig afstand te doen van de bevoegdheid om zodanig gebruik vanaf Nederlands grondgebied te beletten. Dit betekent dat inzet van genoemde wapens in elk geval niet aanvaardbaar is als dit buiten het bondgenootschappelijke kader zou plaatsvinden. En voorts dat

Nederland optimale invloed moet kunnen uitoefenen op de te nemen beslissing omtrent de inzet. Een bevoegdheid van de Verenigde Staten tot geheel zelfstandige en ongecontroleerde inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied is daarmee moeilijk te rijmen.

De Raad meent, dat mede uit dat oogpunt het verdrag uitdrukkelijk gesloten dient te worden in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag. Niet alleen komt aldus duidelijk tot uitdrukking dat de plaatsing van de kruisraketten geschiedt als uitvoerisels van het recht op collectieve zelfverdediging; van evenveel betekenis is dat op deze wijze verzekerd is dat de nu binnen de NAVO geldende consultatieprocedure wordt gevolgd. Ook al blijft volgens deze procedure de uiteindelijke beslissing omtrent het vrijgeven van gebruik van de kruisvluchtwapens bij de Verenigde Staten berusten, de invloed van de staat op wiens grondgebied de wapens zijn opgesteld – in casu Nederland – is optimaal gegarandeerd.

In de adviesaanvraag wordt de vraag opgeworpen of aan de bestaande procedure aangaande de inzet van de kernwapens in het onderhavige geval elementen zouden moeten worden toegevoegd. In bijlage 4 van de adviesaanvraag worden in dit verband enkele opties geschetst.

De Raad acht het in dit stadium niet tot zijn taak te behoren een voorkeur voor één van deze opties uit te spreken. Wel merkt het college op, dat de Grondwet zich tegen geen van de vier opties verzet, ondanks het feit, dat bij de eerste drie opties zonder uiteindelijk toestemming van Nederland kernladingen vanaf Nederlands grondgebied kunnen worden gelanceerd. Ook nu reeds is, zoals eerder vermeld, inzet van Amerikaanse wapens, namelijk F-15 vliegtuigen, vanaf Nederlands grondgebied zonder Nederlandse toestemming mogelijk. Uit grondwettelijk oogpunt is er naar het oordeel van de Raad geen verschil tussen inzet van wapens met of zonder kernlading. Evenmin zou naar het

oordeel van de Raad het volgen van de vierde optie (Nederlandse goedkeuring vereist) in strijd zijn met het Non-proliferatieverdrag, aangezien het uitoefenen van een veto-recht een anders plaatsvindende inzet van kernwapens blokkeert.

De Raad van State is op grond van een en ander van oordeel, dat de in de adviesaanvraag vermelde grondwettelijke bepalingen zich niet verzetten tegen het sluiten van het door Uw ministers bedoelde verdrag met de Verenigde Staten en dat de toetsing aan die bepalingen leidt tot de – in afwachting van de kennisgeving van de exacte inhoud van het eventueel te sluiten verdrag, voorlopige – slotsom dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet op de goedkeuring van een zodanig verdrag niet van toepassing is.

Voor het overige moet de Raad, voor wat betreft de inhoud van zo'n verdrag, uiteraard zich thans een oordeel voorbehouden.

Het college heeft geen bezwaar tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

b1 z. 8
2^e kol

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 1983-1984

17980

Kruisvluchtwapens

B

blz. 1
1^e kol.

Daarom gemachtigd door de Ministerraad veroorloven wij ons Uwe Majesteit de adviesaanvraag inzake de grondwettelijke aspecten verbonden aan plaatsing van kruisvluchtwapens aan te bieden.

Over de grondwettelijke aspecten van een eventuele plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland is onlangs een aantal vragen en opmerkingen uit de Staten-Generaal naar voren gekomen. Naar aanleiding hiervan is door de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer toegezeggd een notitie die de genoemde aspecten nader zou belichten.

Ten einde deze aangelegenheid voort te een - in verband met eventuele plaatsing - met de regering van de Verenigde Staten te sluiten verdrag op de juiste wijze te kunnen regelen, achten wij het van belang de Raad van State om advies te vragen. Artikel 15, derde lid van de Wet op de Raad van State (Sib. 1976, 232) biedt hiertoe de mogelijkheid.

Grondwettelijke aspecten verbonden aan plaatsing van kruisvluchtwapens

Ik moge U voorstellen de adviesaanvraag aan de Raad van State aan te bieden en goed te vinden dat de Raad zijn advies rechtstreeks aan de eerste ondergetekende doet toekomen.

De minister van Defensie,
J. de Ruiter

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

blz. 2
2^e kol.

Op 12 december 1979 heeft de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in een bijzondere gezamenlijke vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie het besluit genomen tot plaatsing van kruisvluchtwapens en Pershing II raketten in West-Europa, gekoppeld

aan een aanbod tot onderhandelingen over dit soort wapens met de Sovjet-Unie. Nederland heeft toen een beslissing tot plaatsing op eigen grondgebied aangehouden. In de regeringsverklaring van dit kabinet is gesteld, dat het wapenbeheersingsoverleg (over dit soort wapens) te Genève een zeer belangrijke factor zal zijn in het afwegingsproces of Nederland al dan niet tot plaatsing zal overgaan.

Om het wapenbeheersingsproces te kunnen doen opleveren is in de NAVO afgesproken dat alle voorbereidingen voor een eventuele plaatsing voortgang zullen moeten vinden. In Nederland is de Tweede Kamer op 30 juni van dit jaar meegedeeld, dat de vliegbasis Woensdrecht als lokatie in Nederland is aangewezen en dat niet tot aanbesteding van werkzaamheden aldaar zal worden overgegaan, voordat met de Kamer een beslissing ten principale over plaatsing van de wapens zal zijn besproken. Wanneer het tot zo een beslissing zou komen, moet in de tijd daarop volgend, maar voor daadwerkelijke plaatsing een nadere regeling tussen de Verenigde Staten en het Koninkrijk der Nederlanden worden getroffen over de stationering alhier van personeel voor deze wapens en de wapens zelf.

De regering heeft het voornemen, gelet op het grote politieke en maatschappelijke belang van deze aangelegenheid, de diverse elementen verband houdende met een plaatsing in een verdrag vast te leggen en dit verdrag aan het parlement ter voorafgaande goedkeuring voor te leggen (bijlage 1).

Het grote politieke en maatschappelijke belang dat aan deze kwestie wordt gehecht, blijkt ook uit vragen en opmerkingen uit de Staten-Generaal over grondwettelijke aspecten van een eventuele plaatsing van deze wapens in Nederland. Een aantal publicaties met verschillende menin-

gen is hierover al verschenen. In enkele publicaties is naar voren gebracht dat plaatsing van (Amerikaanse) kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied - met de daaraan verbonden consequenties van mogelijke inzet - een inbreuk zou betekenen op de Nederlandse soevereiniteit en om die reden in strijd zou zijn met de Grondwet. Ook is naar voren gebracht, dat een verdrag over plaatsing tot gevolg zou (kunnen) hebben, dat daarmee op een aantal punten zou worden afgeweken van Grondwetsbepalingen. In deze gedachtengang zou parlementaire besluitvorming terzake van het verdrag moeten plaatsvinden bij gekwalificeerde (twee derde) meerderheid (artikel 91, lid 3, van de Grondwet).

De regering acht het, gelet op het bovenstaande, van belang, de Raad van State om advies te vragen over een aantal grondwettelijke aspecten van een eventueel verdrag, teneinde deze aangelegenheid - zo nodig - in verdragsonderhandelingen met de Verenigde Staten op een juiste wijze te kunnen regelen. In het navolgende zal de regering een aantal kwesties uiteenzetten en de Raad een aantal opvattingen en vraagpunten voorleggen.

Het lijkt dienstig ten aanzien van het in de publicaties naar voren gebrachte begrip soevereiniteit enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst valt op te merken, dat hoewel de onderhavige discussie over het begrip soevereiniteit wordt gevoerd in de context van de landsverdediging, een vergelijkbare discussie denkbaar is ten aanzien van andere vormen van overheidsopdrachten. Vervolgens lijkt het, voor een juiste grondwetsinterpretatie, goed zich voor ogen te stellen dat de Nederlandse Grondwet van oudsher niet is uitgegaan van een abstract soevereiniteitsbegrip. In de van 1814 daterende Nederlandse Grondwet is steeds uitgegaan van de mogelijkheid tot het sluiten van verdragen, waarbij

blz. 2
1^e kol.

geen begrenzing gezien werd in het begrip «nationale soevereiniteit».

blz. 2
2^e kol

De huidige Grondwet maakt in de artikel 92 uitdrukkelijk melding van de mogelijkheid om bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden op te dragen. Uit deze bepaling, en evenzeer uit de bepalingen inzake de ontwikkeling van de internationale rechtsorde (artikel 90) en inzake de verbindende kracht van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en de voorrang daarvan boven nationale wettelijke voorschriften, inclusief de Grondwet, (artikel 93 en 94), blijkt dat in het Nederlandse constitutionele bestel de nationale soevereiniteit niet als een absolute norm wordt beschouwd. Integendeel, de genoemde artikelen van de Grondwet beogen de mogelijkheden tot internationale samenwerking en overdracht van nationale bevoegdheden buiten twijfel te stellen en de gebruikmaking daarvan te bevorderen.

In het verleden zijn dan ook door Nederland talrijke vormen van internationale samenwerking aangegaan, waarbij in een aantal gevallen tevens overdracht van bevoegdheden plaatsvond. Sprekende voorbeelden leverden de organisaties van de Verenigde Naties en de Europese Gemeenschappen.

In dit opzicht valt er, staatsrechtelijk bezien, geen onderscheid te maken tussen de landsverdediging en andere vormen van overheidstaken.

Een gemeenschappelijke verdediging – zoals die in de afgelepen decennia in de NAVO is gegroeid – impliceert dat een individuele bondgenoot niet meer de gehele last van zijn defensie zelfstandig draagt. Bepaalde taken en verantwoordelijkheden voor de defensie van het bondgenootschap worden aan bepaalde bondgenoten overgelaten; evenzo heeft ook Nederland daarbij een bepaald aantal taken aanvaard. Deze taakverdeling heeft tot gevolg dat Nederland

evenals de andere lidstaten binnen de geïntegreerde commandostructuur van de NAVO een medeverantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor de verdediging van het NAVO-verdragsgebied.

In deze structuur passen de internationale overeenkomsten die hebben geleid tot de aanwezigheid van een Amerikaans squadron op de vliegbasis Soesterberg (bijlage 2), evenals die betreffende een Duitse eenheid in Budeř. Zij leveren juridisch gezien geen wezenlijk andere «implicering» op van de soevereiniteit dan de eventuele stationering van kruisvluchtwagens op Nederlands grondgebied; dat de op Nederland in het geding zijnde geweldsinstrumenten verschillend zijn, is juridisch niet van belang.

In de aanvang van deze adviesaanvraag kwam reeds artikel 91, derde lid, van de Grondwet ter sprake.

Over de betekenis van de overeenkomstige bepaling (artikel 63) van de Grondwet van 1953 is, ter gelegenheid van het opnemen van dat (toen nieuw) artikel, uitvoering van gedachten gewisseld in het parlement⁵. In dit bestek kan worden volstaan met verwijzing naar de daarbij kenbaar gemaakte opvatting van de regering, dat deze bepaling slechts zag op gevallen waarin een overeenkomst direct of indirect afwijking meebracht van enige grondwettelijke regeling; vermeld zij overigens dat door enkele leden van het parlement werd betoogd dat deze bepaling ook betrekking had op gevallen van zogenaamde soevereiniteit.

In beide gevallen zal men echter moeten kunnen wijzen op een in de Grondwet genoemde vorm van overheidsmacht die door het met de Verenigde Staten te sluiten verdrag aan een – eventueel afwijkende – regeling zou worden onderworpen. Met het oog op artikel 91, derde lid, vraagt dehalve een aantal artikelen uit de Grondwet nadere aandacht.

In de artikelen 96 en 98 zijn specifieke overheidsbevoegdheden neergelegd. Het eerste genoemde artikel gaat over de oorlogsverklaring na (indien mogelijk) voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, het tweede artikel legt het oppergezag over de krijgsmacht bij de regering.

Voorts is op artikel 53 naar de tekst van 1972, dat nog van kracht is ingevolge additioneel artikel XI. Dit artikel bevat de euforisme van het staatshoofd, uit te spreken bij de inhuldiging. In deze formule verbindt het staatshoofd zich onder andere de onafhankelijkheid van de Staat te verdedigen. Van onafhankelijkheid wordt ook gesproken in artikel 97, dat alle Nederlanders, daartoe in staat, verplicht mee te werken tot handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk.

De vraag is thans in hoeverre eventuele stationering en met name daarmee verbonden consequentie van inzet door (uiteindelijk) een andere mogendheid met de genoemde artikelen in strijd komt.

Uiteraard laat de vraag of een verdrag al dan niet afwijkt van de Grondwet zich niet definitief beantwoorden los van de inhoud van dat verdrag. Niettemin acht de regering het van belang reeds thans het oordeel van de Raad van State te vernemen over deze grondwettigheidsaspecten, voordat – ter uitvoering van een eventueel besluit tot plaatsing – het verdrag met de Verenigde Staten zou worden gesloten.

Het te sluiten verdrag zou in grote lijnen kunnen worden opgebouwd uit bepalingen zoals die te vinden zijn in de overeenkomst tot opslag van Amerikaans legermateriaal in Nederland (Laatste Trh. 1981, nr. 215). Daarnaast zou het te sluiten verdrag dienen in te gaan op de zeggenschap over de inzet van de wapens en het is juist op dit punt, dat de vragen inzake het grondwettigheidsaspect rijzen.

Uitgangspunt hierbij is, dat de zeggenschap uiteindelijk berust bij de Verenigde Staten (de kernwapenmogelijkheid) en wordt uitgeoefend door de president van de Verenigde Staten met inachtneming van het bondgenootschapselijk belang en in overeenstemming met de bestaande NAVO-consultatieprocedures (bijlage 3).

Hieraan vallen echter elementen toe te voegen (bijlage 4). De belangrijkste te beantwoorden vraag is, of een langs de geschiste lijnen opgezet verdrag afwijking zou meebrengen van één of meer van de genoemde grondwetsartikelen. Indien tot het sluiten van het verdrag wordt overgegaan zal de Raad vanzelfsprekend te zijner tijd op basis van artikel 73 van de Grondwet worden gehoord over het voorstel tot goedkeuring van het verdrag. Daarbij zullen ook andere dan bovenstaande punten aan de orde kunnen komen.

De regering zal echter reeds nu gaarne vernemen tot welke opmerkingen en conclusies het in deze brief met bijlagen gestelde de Raad aanleiding geeft.

BIJLAGE I

NOODZAAK TOT GOEDKEURING VAN HET VERDRAG

De vraag zou gesteld kunnen worden of plaatsing van kruisvluchtwapens dient te worden neergelegd in een door de Staten-Generaal goed te keuren verdrag. Van belang is wat daartoe gezegd is door de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken.¹ Deze commissie werd door de regering verzocht van advies te dienen inzake een motie-Brinkhorst ingediend tijdens de behandeling van de begrotingen van Defensie en Buitenlandse Zaken (NAVO-deel) voor 1980². In deze motie werd de regering verzocht haar instemming met

NAVO-besluiten inzake kruisvluchtwapens in het vervolg niet te geven dan behoudens parlementaire goedkeuring.

De commissie kwalificeerde een eventueel NAVO-besluit over de modernisering van nucleaire middellange afstandswapens niet als een overeenkomst maar als een beleidsafspraken welke de deelnemende regeringen politiek comiteert, maar de staten niet juridisch bindt. Het advies luidde dat de regering bij de besluitvorming terzake niet een voorbehoud van parlementaire goedkeuring behoeft te maken. De regering heeft het advies overgenomen en de motie-Brinkhorst ontraden onder de aantekening dat de politieke beoordeling van het maken van beleidsafspraken door de regering in de NAVO aan de Kamer staat. De motie was overigens hangende de adviesaanvraag ingetrokken. In dit kader verdient met name de volgende passage uit het advies de aandacht:

«In dit verband moet erop worden gewezen dat de eventuele toekomstige plaatsing van de onderhavige nucleaire wapens in Nederland reeds zou kunnen plaatsvinden op basis van het met de Verenigde Staten gesloten «Mutual Defence Assistance Agreement» (Staatsblad nr. K 84), en wel in de vorm van uitvoeringsovereenkomsten, ten aanzien waarvan op grond van artikel 62, eerste lid onder b) van de Grondwet goedkeuring niet is vereist. Medewerking van de Staten-Generaal zou dan ook slechts aan de orde zijn met betrekking tot de goedkeuring van de eventueel voor de infrastructuur benodigde gelden».

De regering meent, zoals reeds in de adviesaanvraag is gesteld, dat het verdrag waarin de plaatsing van de kruisvluchtwapens wordt vastgelegd niettemin aan het parlement ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Juist waar het hier gaat om een maatschappelijk zo belangrijk

aangelegenheid is het instrument van de parlementaire controle achteraf naar de mening van de regering niet voldoende.

Ook voor het geval hier de figuur van een uitvoeringsverdrag gekozen zou kunnen worden, waarvoor de clausule van artikel 62 eerste lid onder b) (naar de tekst van 1972) geldt, wijst de regering op de mogelijkheid om een uitvoeringsverdrag toch voor te leggen aan het parlement. Zoals bij de Grondwetsherziening van 1953 door de regering is gesteld, zal er met name aanleiding zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken wanneer het gaat om uitvoering van voor 1953 daterende overeenkomsten.

BIJLAGE 2

JURIDISCHE BASIS AMERIKAANS F-15 SQUADRON EN NEDERLANDS NUCLEAIRE TAKEN

Op de vliegbasis Soesterberg is thans gestationeerd een Amerikaans F-15 squadron. De basis van deze stationering is gelid in de overeenkomst inzake de legering van Amerikaanse troepen in Nederland van 13 augustus 1954 (Staatselijk Trb. 1955, 13). Op grond van deze overeenkomst en uitvoeringsregelingen bestaat de mogelijkheid dat dit squadron in overeenstemming met de NAVO-procedures wordt ingezet vanaf Nederlands grondgebied. De taak van het squadron is de verdediging van het Europees luchtruim. Het heeft overigens geen nucleaire taak toebedeeld gekregen.

Nucleaire taken bestaan wel voor de Nederlandse F-16's, alsmede voor bepaalde eenheden van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke marine. De aanvaarding van deze nucleaire taken door Nederland is terug te vinden in het besluit van de NAVO-raad van 19 december 1957. Wanneer in het kader van de NAVO-procedures zou worden besloten tot inzet van

nucleaire wapens, zullen Amerikaanse nucleaire ladingen door middel van Nederlandse overbrengingsmiddelen worden ingezet.

In beide gevallen (zowel wanneer het gaat om de inzet van de F-15 van Soesterberg als bij de inzet van bijvoorbeeld een F-16 met nucleaire taak en hetzelfde zal gelden voor de kruisvluchtwapens) dient men zich te realiseren dat het hier gaat om wapensystemen over de inzet waarvan slechts wordt beslist in NAVO-verband (zie ook bijlage 3). Indien zich derhalve een situatie zou voordoen dat de Nederlandse regering het onwenselijk acht dat zo'n F-16 van Nederlands grondgebied opstijgt dan zou zij deze situatie slechts kunnen voorkomen door op dat moment de Koninklijke luchtmacht aan de NAVO te onttrekken. In het voorbeeld van de F-15 zou zo een dergelijke situatie zich ooit zou voordoen - beëindiging van de onderliggende stationeringsovereenkomst het juridische middel moeten zijn om inzet vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen. Dit laatste zou ook opgaan voor de kruisvluchtwapens.

BIJLAGE 3

NAVO-PROCEDURES MET BETREK-KING TOT DE INZET VAN KER-NWA-PENS

Binnen de NAVO bestaan politieke richtlijnen voor de consultatieprocedures met betrekking tot inzet van kernwapens. Uitgangspunt is dat de uiteindelijke beslissing ten aanzien van het vrijgeven van gebruik van nucleaire wapens door de kernwapenmogelijkheid (de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk) wordt genomen. Hierbij is het van essentieel belang dat er de grootst mogelijke mate van consultatie tussen de bondgenoten is geweest, afzinkelijk van de beschikbare tijd en de relevante omstandigheden, alvorens deze

beslissing wordt genomen. Speciaal gewicht wordt daarbij toegekend aan de visie van de NAVO-lid-stal(ten) - vanaf wiens grondgebied de nucleaire wapens zullen worden ingezet;

- die de kernwapens leveren;
- die de overbrengingsmiddelen leveren c.q. bemannen.

De procedure zelf verloopt in grote trkken als volgt:

Op initiatief van een NAVO-lid-staat of van een van de drie z.g. «Major NATO Commanders (de geallieerde op perbevelhebers in de regio's Europa, Kanaal en Atlantische Oceaan, verder afgekoort MNC's)» wordt een verzoek tot gebruik van kernwapens in het Defence Planning Committee gebracht. In dit lichaam hebben de vertegenwoordigers van de NAVO-lid-staten die deelnemen in de geïntegreerde militaire structuur zitting. De nationale standpunten, zoals die tijdens de consultatie naar voren zijn gebracht, worden door de Secretaris-Generaal van de NAVO aan de betrokken kernwapenmogelijkheid bericht. Bij het nemen van de beslissing zal de kernwapenmogelijkheid speciaal gewicht toekennen aan de standpunten van hierboven reeds genoemde meest betrokken lid-staten. Geen der lid-staten komt in deze procedure echter een veto toe. De beslissing wordt vervolgens aan de lid-staten, de NAVO-raad en de MNC's bericht en heeft betrekking op het al dan niet vrijgeven van de wapens voor gebruik. De betrokken MNC brengt vervolgens de lid-staten en de NAVO-raad op de hoogte als de wapens feitelijk zijn gebruikt.

BIJLAGE 4

ZEGGENSCHAP TEN AANZIEN VAN INZET

Ten aanzien van de zeggenschap over de inzet van de in Nederland te

stationeren kruisvluchtwapens doen zich globaal gezien twee principiële van elkaar verschillende mogelijkheden voor. Een mogelijkheid is dat wordt volstaan met de thans geldende NAVO-procedures. Theoretisch is het ook denkbaar dat de Nederlandse regering bevingt, dat uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring is vereist alvorens tot inzet van Nederlands grondgebied wordt overgegaan. Tussen deze twee mogelijkheden liggen enige varianten. Schematisch zou men zich de volgende, voor wat betreft Nederlandse zeggenschap oplopende reeks van opties kunnen voorstellen:

1. De eerste mogelijkheid die zich voordoet is een verwijzing naar de bestaande NAVO-procedures, op te nemen in de overeenkomst. In de betreffende bepaling wordt dan gesteld dat de wapens slechts zullen worden ingezet volgens de overeengekomen NAVO-procedures.

2. Een variant hierop is de bepaling waarin nog eens uitdrukkelijk wordt gewezen op de positie van Nederland als lid-staat vanaf wiens grondgebied kruisvluchtwapens zouden worden ingezet. Alhoewel met deze positie volgens de richtlijnen voor consultatie al rekening wordt gehouden, wordt deze door opneming in de te sluiten bilaterale overeenkomst expliciet bevestigd.

3. Een versterking van de onder 2 genoemde variant is een bepaling waarin in aanvulling op de NAVO-richtlijnen wordt vastgelegd dat de Verenigde Staten niet tot inzet zullen overgaan dan nadat zij uitdrukkelijk aandacht hebben besteed aan het Nederlandse standpunt zoals naar voren gebracht tijdens de consultatie in NAVO-verband.

4. De laatste theoretische mogelijkheid zou zijn het opnemen van de bepaling in de overeenkomst waarin wordt vastgelegd dat de regering van

de Verenigde Staten de uiteindelijke beslissing tot inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied niet neemt zonder de goedkeuring van Nederland tot inzet van deze wapens.

Over deze opties valt op te merken dat de opties 2 en 3 varianten zijn op optie 1 (de bestaande situatie) en daarmee gemeen hebben dat uiteindelijk geen Nederlands veto bestaat.

Bij de gedachte van het bedingen van een veto-recht (optie 4) rijst nadrukkelijk het probleem van de politieke wenselijkheid daarvan. Het bedingen van een dergelijke clause betekent immers het innemen van een exclusieve positie in het bondgenootschap die op gespannen voet staat met het beginsel van solidariteit en principieel afwijkt van de bestaande procedures. De geloofwaardigheid van de NAVO in het algemeen en van de afschrikingspolitiek in het bijzonder komen dan in het geding. Een dergelijke clause zou tevens aanleiding kunnen zijn voor de overige zogenaamde plaatsingslanden een soortgelijk veto-recht voor zich op te eisen. Er zou dan bovendien logischerwijs aanleiding kunnen zijn dit veto-recht ook uit te strekken tot de inzet van overige wapensystemen met een nucleaire capaciteit wanneer inzet vanaf Europees grondgebied zou plaatsvinden. Het behoeft nauwelijks betoog dat een en ander een ingrijpende aanpassing van de NAVO-strategie zou betekenen en de bondgenootschappelijke solidariteit en geloofwaardigheid van de afschrikking ernstig zou ondergraven. Daarom sluit deze op zich theoretische mogelijkheid – in het licht van het functioneren van het bondgenootschap – op zeer ernstige politieke bezwaren.

Ook de regeringen van andere «plaatsingslanden» gaan uit van de

toepassing van de bestaande NAVO-consultatieprocedures. Het Verenigd Koninkrijk neemt als kernwapengendheid een aparte positie in. Het gebruik in oorlogstijd van Amerikaanse bases in het Verenigd Koninkrijk en inzet van eventueel daarop gestationeerde kernwapens is gebaseerd op afspraken tussen de Britse premier en de Amerikaanse president. Deze afspraken zijn voor het eerst gemaakt in 1951, en sindsdien worden zij herbevestigd bij iedere wisseling van het premierschap of presidentschap. Volgens de Britse regering komen de afspraken erop neer dat geen kernwapens vanaf Brits grondgebied kunnen worden gelanceerd zonder de toestemming van de Britse premier en dat de bestaande afspraken onverkort gelden voor een eventuele inzet van kruisvluchtwapens.

Daarnaast dient de vraag te worden beantwoord of een veto-recht niet op gespannen voet staat met het Non-Proliferatieverdrag (Trn. 1968, nr. 126). De regering meent voorshands van niet, omdat dit verdrag zich niet verzet tegen een veto-recht van een niet-kernwapenstaat uitoefend (tijdens de consultatie) over de inzet van een kernwapen; het niet uitspreken van de overeengekomen nadrukkelijke toestemming wordt daarbij als het uitoefenen van een veto-recht aangemerkt.

PRODUKTIE 16

's-Gravenhage, 27 november 1985.

No. W02.85.0573/04.5.49.

Bij Kabinetsmissive van 6 november 1985, no.18, heeft Uwe Majesteit op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van de op 4 november 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een overeenkomst inzake de stationering van een eenheid vanaf de grond te lanceren kruisvluchwapens van de luchtmacht van de Verenigde Staten.

Algemeen.

1. De Raad van State merkt op dat over het in december 1979 door de NAVO genomen "dubbelbesluit" en een daarmee samenhangende plaatsing van kruisvluchwapens in Nederland in de achter ons liggende jaren een zeer brede discussie is gevoerd, in het bijzonder geïntensiveerd rond de besluitvorming door de regering op 1 juni 1984 en 1 november 1985. In deze discussie, waaraan niet alleen vele geledingen in de nationale samenleving hebben deelgenomen, maar ook een groot aantal individuele personen, zijn zowel internationale als nationale aspecten van alle kanten en vaak diepgaand belicht.

AAN DE KONINGIN

De Raad stelt voorts vast, dat de politieke besluitvorming ten aanzien van het vraagstuk van al of niet plaatsing van kruisvluchtwapens hier te lande, op het tijdstip dat het onderhavige advies wordt uitgebracht, reeds in belangrijke mate heeft plaatsgevonden. De Raad wijst hierbij in het bijzonder op de gedachtenwisselingen welke in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op respectievelijk 22 en 23 oktober, 31 oktober en 12 en 13 november 1985 en in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 26 en 27 november 1985 hebben plaatsgevonden en aan de besluitvorming in de Tweede Kamer over de in het kader van de aldaar gevoerde gedachtenwisselingen ingediende moties. Tegen deze achtergrond bezien beperkt de Raad zich in het onderhavige advies voornamelijk tot grondwettelijke en volkenrechtelijke aspecten van het op 4 november 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake stationering van kruisvluchtwapens - verder te noemen het Verdrag.

2. Het college wil eerst een enkele kanttekening plaatsen bij de in bedoelde discussie opgeworpen vraag of het vastleggen van looptijd en opzegtermijn in dit Verdrag en het nemen van een parlementaire beslissing daarover in het laatste jaar van de thans lopende parlementaire periode kan worden beschouwd als behoorlijke wetgeving, waarmede recht wordt gedaan aan democratische spelregels. De Raad herinnert eraan, dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (artikel 50 Grondwet), de zittingsduur van beide kamers vier jaren is (artikel 52, eerste lid, Grondwet) en besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen (artikel 67, tweede lid, Grondwet). Met betrekking tot de zittingsduur merkt de Raad op dat, zolang niet op de voet van artikel 64 of artikel 137 van de Grondwet tot ontbinding is besloten, beide kamers der Staten-Generaal alle bevoegdheden hun bij wet verleend zonder enige beperking kunnen uitoefenen.

De grondwetgever heeft met betrekking tot materiële wetgeving slechts ten aanzien van één categorie beslissingen, te weten voorstellen tot wijziging van de Grondwet zelf, een procedure voorgescreven welke ertoe leidt dat de uiteindelijke beslissing pas

wordt genomen nadat verkiezingen voor de Staten-Generaal hebben plaatsgevonden.

Naar het oordeel van de Raad heeft de grondwetgever echter voor het overige bij de regeling van de bevoegdheden van de Staten-Generaal geen systeem voor ogen gestaan waarin de kracht en de reikwijdte van de parlementaire besluitvorming afnemen naarmate het einde van de zittingsduur van de Staten-Generaal nadert. Een zodanig systeem zou in de praktijk van de parlementaire democratie naar het oordeel van de Raad ook onhanteerbaar zijn, omdat criteria voor de toepassing van een zodanig systeem ontbreken en het einde van de zittingsduur niet voor beide kamers der Staten-Generaal op hetzelfde tijdstip valt. De Raad heeft in de staatsrechtelijke literatuur geen aanknopingspunten gevonden voor een andersluidende mening. Aan het vorenstaande wordt naar het oordeel van de Raad geen afbreuk gedaan door de omstandigheid, dat in het Verdrag een termijn is vastgelegd - op welke termijn de Raad verder in dit advies terugkomt - binnen dewelke geen opzegging door één van de verdragspartijen kan plaatsvinden. Het goedkeuren van overeenkomsten waardoor de Nederlandse Staat voor een bepaalde - vooraf vastgestelde - of onbepaalde periode wordt gebonden, behoort tot de bevoegdheden van een wettig gekozen volksvertegenwoordiging. De Raad wijst in dit verband onder meer op de goedkeuring van het Noord-Atlantisch Verdrag in 1949 (Stb.1949, J 355), van het NAVO-Status Verdrag in 1953 (Stb.1953, 438) en van de Notawisseling tussen de Nederlandse en de Amerikaanse Regering inzake legering van Amerikaanse troepen in Nederland in 1954 (Stb.1954, 490), waarbij zulks is geschied. Van misbruik of oneigenlijk gebruik van volkenrecht is naar het oordeel van de Raad evenmin sprake. Er is het college geen volkenrechtelijk beginsel bekend, dat verdragspartners verbiedt overeen te komen dat gedurende een bepaalde termijn geen eenzijdige beëindiging van een verdrag kan plaatsvinden. Het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (Trb.1972, 51) bepaalt in artikel 54 onder andere dat beëindiging van een verdrag kan plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van dat verdrag. Wordt géén bepaling ter zake opgenomen, dan kan een verdrag alleen beëindigd worden door overeenstemming tussen partijen.

Op de procedures die gevolgd worden bij de goedkeuring van verdragen door de betrokken volksvertegenwoordigingen heeft het volkenrecht geen betrekking. Het staat partijen volkenrechtelijk vrij te bepalen of parlementaire goedkeuring vereist is en op welk tijdstip die zal worden gevraagd.

Alles overziende meent de Raad dat er geen constitutionele of volkenrechtelijke beletselen zijn om het Verdrag in te dienen en de parlementaire besluitvorming daarover te bevorderen voor de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wel geeft de Raad in overweging in de toelichting de motivering te vermelden waarom naar het oordeel van het kabinet parlementaire besluitvorming geboden is voor bedoelde verkiezingen.

Tenslotte merkt de Raad op, dat hij kennis heeft genomen van de argumenten welke de regering ertoe hebben gebracht in het Verdrag een minimumlooptijd te doen opnemen. In de toelichting (punt 13) wordt erop gewezen dat het wenselijk is dat het bondgenootschap in het algemeen en de verdragspartijen in het bijzonder zekerheid hebben dat de bepalingen van het Verdrag een voldoende tijd van kracht blijven. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft daarna in het debat in de Tweede Kamer op 13 november 1985 het aspect toegevoegd, dat de Verenigde Staten van Amerika niet onaanzienlijke sommen dienen te investeren in de installaties. De Raad acht met name het eerste argument zo zwaarwegend dat dit de beslissing om in het Verdrag een termijn op te nemen, teneinde de beoogde continuïteit te waarborgen, kan dragen.

Grondwettelijke aspecten.

3. In zijn advies van 23 december 1983, nr.W07.83.0520/26.3.52 (Kamerstukken II 1983/84, 17 980 A) heeft de Raad als zijn oordeel uitgesproken, dat de in de adviesaanvraag van 5 oktober 1983 (Kamerstukken II 1983/84, 17 980 B) genoemde grondwettelijke bepalingen zich niet verzetten tegen het sluiten van een verdrag, als bedoeld in die adviesaanvraag, met de Verenigde Staten van Amerika en dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet op de goedkeuring van een zodanig verdrag niet van toepassing is.

Dit oordeel werd onder voorbehoud gegeven, aangezien de exacte tekst van het verdrag nog niet bekend was. Kennisneming en bestudering van de reacties op zijn advies van 23 december 1983 en onderzoek van het Verdrag heeft de Raad niet tot een ander oordeel geleid. Wel geeft een en ander aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

4. De Raad wil voorop stellen, dat het onderzoek naar de grondwettelijke aspecten van plaatsing van kruisvluchtwapens geschiedt teneinde te kunnen vaststellen of het Verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet in de zin van artikel 91, derde lid. Tegen die achtergrond moeten de opmerkingen over de soevereiniteit worden gelezen. Kern van de vraag is dan of de Grondwet zich ertegen verzet dat een verdrag wordt gesloten dat ertoe leidt dat de soevereiniteit van de Staat wordt beperkt, ongeacht de vraag of die beperking van de soevereiniteit het gevolg is van overdracht van bevoegdheden of van een aangegane verplichting op een bepaalde wijze van de eigen overheidsbevoegdheden gebruik te maken.

In zijn eerder advies heeft de Raad uiteengezet dat en waarom artikel 91, derde lid, Grondwet alleen van toepassing is, indien verdragsbepalingen afwijken van één of meer concrete grondwetsbepalingen. Weliswaar spreekt de Grondwet - anders dan voor de grondwetsherziening van 1983 - niet van afwijking van "bepalingen van de Grondwet" maar van afwijking "van de Grondwet", maar uit de toelichting van de regering blijkt niet, dat een bredere toetsing werd beoogd dan in artikel 63 van de Grondwet van 1972 was bedoeld.

De Raad heeft in de Grondwet geen aanknopingspunten kunnen vinden voor het standpunt, dat het sluiten van een verdrag dat gepaard gaat met beperking van soevereiniteit op zichzelf reeds een afwijking van een grondwetsbepaling zou opleveren. De stelling is wel verdedigd, dat de Grondwet zich weliswaar niet verzet tegen elke - uit een verdrag voortvloeiende - beperking van soevereiniteit, maar wel tegen de beperking van soevereiniteit die zich zou voordoen als gevolg van het sluiten van een verdrag als het onderhavige. De Raad meent, dat aan de Grondwet geen criteria zijn te ont-

lenen met behulp waarvan zou kunnen worden beslist in welke mate vrijwillige beperking van soevereiniteit door middel van het sluiten van internationale verdragen aanvaardbaar is of niet. De Grondwet geeft evenmin antwoord op de vraag van welke bevoegdheden geen afstand zou mogen worden gedaan. Dit betekent, dat de vraag naar de aanvaardbaarheid van de uit het Verdrag voortvloeiende beperking van de soevereiniteit een vraag van beleid is. In dit opzicht is niet relevant of de beperking van de soevereiniteit het gevolg is van het sluiten van een verdrag met een volkenrechtelijke organisatie dan wel met een andere mogelijkheid. Of de Grondwet zich verzet tegen opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten is een geheel andere vraag. Deze komt hierna aan de orde.

5. Artikel 92 Grondwet beoogt uitsluitend buiten twijfel te stellen, dat overheidsbevoegdheden kunnen worden opgedragen aan volkenrechtelijke organisaties. Uit de geschiedenis van het artikel blijkt immers duidelijk, dat ook zonder een dergelijke grondwetsbepaling genoemde bevoegdheden zouden kunnen worden opgedragen aan volkenrechtelijke organisaties, hetgeen dan ook, reeds voordat dit artikel in 1953 in de Grondwet werd opgenomen, geschiedde. In dit verband wees de Raad er in zijn eerder advies al op, dat zowel in de Proeve van een nieuwe Grondwet als in het Eindadvies van de Staatscommissie-Cals/Donner werd voorgesteld het met het huidige artikel 92 Grondwet overeenkomende artikel 67 van de Grondwet van 1972 te schrappen. De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken schrijft hierover in haar advies over de Proeve: "Ingestemd kan worden met de schrapping van deze bepaling. Een belemmering voor een opdracht als hier bedoeld aan volkenrechtelijke organisaties zou alleen kunnen volgen uit andere grondwettelijke bepalingen. In een dergelijk geval zal die belemmering kunnen worden overwonnen met artikel 65(3) Proeve, zo goed als zulks thans mogelijk is met artikel 63 Grondwet. Een overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, bestuur of rechtspraak aan volkenrechtelijke organisaties zal overigens naar het oordeel van de Commissie als regel niet in strijd zijn met de Grondwet" (Naar een nieuwe Grondwet?, Documentatiereeks, deel 3, bladzijde 65).

Artikel 92 bevat derhalve een - op zichzelf niet noodzakelijke - bevoegdheidsverklaring aangaande opdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. Er is niets dat erop duidt, dat de grondwetgever - in 1953 of later - tevens beoogd heeft een dergelijke opdracht aan andere mogendheden te verbieden of dat het artikel wortelde in de rechtsopvatting dat overheidsbevoegdheden niet aan andere mogendheden konden worden opgedragen. De Raad heeft hierbij niet over het hoofd gezien, dat bij de grondwetsherziening van 1953 niet alleen artikel 67 (thans 92) werd ingevoegd, maar ook het toenmalige artikel 60 in die zin werd gewijzigd dat naast overeenkomsten met andere mogendheden die met volkenrechtelijke organisaties werden genoemd. Dit geschiedde om te onderstrepen, dat ook volkenrechtelijke organisaties in principe verdragspartij kunnen zijn. Aannemelijk is dat bij het noemen van volkenrechtelijke organisaties in de Grondwet de opvatting een rol heeft gespeeld, dat samenwerking in supranationale organen de voorkeur verdiende boven intergouvernementele samenwerking. Een aanwijzing hiervoor is hetgeen Pollema in de Eerste Kamer ten aanzien van het toen voorgestelde artikel 67 opmerkte (Handelingen I 1951/52, bladzijde 819). Hij sloot zich namelijk aan bij Professor Van Eysinga, die op het diescollege van 9 februari 1952 (Leidse voordrachten 10, bladzijde 12) onder meer stelde: "Sedertdien heeft - althans bij de westelijke staten - de opvatting burgerrecht verkregen, dat gewenst is overdracht van souvereiniteit, niet aan enen anderen staat, maar aan gemeenschappelijke internationale, of wil men supranationale organen. Het Internationale Hof van Justitie, de geïntegreerde atlantische legermacht, de organen van het Schumanverdrag zijn recente voorbeelden." Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 60 (Grondwet van 1953) blijkt echter geenszins dat de toevoeging op een zodanige wijze met artikel 67 (Grondwet van 1953) in verband moet worden gebracht, dat het samenstel van beide artikelen beoogt opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere mogendheden uit te sluiten.

De conclusie kan geen andere zijn dan dat artikel 92 Grondwet zich niet verzet tegen het opdragen van overheidsbevoegdheden aan andere.

mogendheden en dat derhalve het Verdrag, voor zover daarin overheidsbevoegdheden zouden worden opgedragen aan de Verenigde Staten van Amerika, niet van artikel 92 Grondwet afwijkt.

6. Artikel 96, eerste lid, Grondwet bepaalt, dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. In de staatsrechtelijke literatuur wordt de betekenis van dit artikel niet hoog aangeslagen, zulks mede op grond van de overweging dat het bijkans is uitgesloten dat Nederland een agressieve oorlog begint. In verband hiermee stelde de Commissie 'nopens de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid (de Commissie-Van Eysinga) in 1951 in haar Eindrapport (bladzijde 14) dan ook voor het recht van oorlogsverklaring uit de Grondwet te schrappen. De Staatscommissie tot herziening van de Grondwet (de Staatscommissie-Van Schaik) meende echter, dat de oorlogsverklaring diende te worden gehandhaafd, aangezien het ook in verband met de aan het begrip "oorlog" verbonden rechtsgevolgen van belang is dat de Grondwet het orgaan aanwijst dat kan verklaren, dat het Koninkrijk in oorlog is, bij welk standpunt de regering zich aansloot.

Het gevaar dat de Staten-Generaal tegen hun zin in een oorlog worden meegesleept schuilt, zoals Oud opmerkt (Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, II, tweede druk, Zwolle 1970, bladzijde 274), vooral in het buitenlands beleid. Het is dan ook begrijpelijk, dat de Staten-Generaal in de loop van de tijd pogingen ondernomen hebben om meer vat te krijgen op concrete regeringsmaatregelen, die tot oorlog zouden kunnen leiden. Kennelijk werd dus geoordeeld, dat dergelijke maatregelen niet reeds als "oorlogsverklaring" van voorafgaande instemming van de Staten-Generaal afhankelijk waren.

In zijn vorig advies vermeldde de Raad, dat in 1922 een poging om in de Grondwet te bepalen dat de Koning slechts na toestemming van de Staten-Generaal militaire maatregelen, tegen een vreemde mogendheid gericht, mocht nemen mislukte. Ook de Commissie-Van Eysinga heeft (Eindrapport, bladzijde 13) een poging gedaan de Staten-

Generaal te laten betrekken bij het nemen van dergelijke maatregelen. Voorgesteld werd in de Grondwet te bepalen, dat, behoudens in dringende gevallen, strijdkrachten voor collectieve rechtshandhaving slechts beschikbaar zouden worden gesteld na overleg met de Staten-Generaal. Dit voorstel stuitte op tegenstand bij de regering en is uiteindelijk niet in de Grondwet opgenomen. Bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1953 verklaarde minister Beel ten aanzien van artikel 59 (thans 96) nog eens expliciet dat de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal niet vereist is "voor het plegen van oorlogshandelingen, doch uitsluitend voor het in oorlog verklaren" (Handelingen I 1951/52, bladzijde 855).

Bij de jongste grondwetsherziening is het grondwetsartikel in essentie ongewijzigd gebleven, hoewel reeds toen plaatsing van kruisvluchtwapens aan de orde was. Vermelding verdient, dat de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken in haar eerder vermeld advies (bladzijde 77) weliswaar de tekst van het toen geldende artikel onbevredigend achtte, maar desondanks geen andere formulering aanbevolen heeft. Met name een formule die "oorlog" en "verklaren" loslaat en die zich richt op de inzet van strijdkrachten werd door de Commissie afgewezen, omdat ze "voor een uitgebreid gewapend conflict evenmin als de huidige tekst een bevredigende garantie voor overleg met de volksvertegenwoordiging" biedt.

Uit een en ander kan met betrekking tot de betekenis van het begrip "in oorlog verklaren" in elk geval deze conclusie worden getrokken, dat hieronder niet valt het treffen van militaire maatregelen, ook niet als deze ertoe zouden kunnen leiden dat Nederland in oorlog met een andere mogendheid geraakt. Voorafgaande instemming van de Staten-Generaal met inzet van strijdkrachten of wapens wordt derhalve, wat er overigens ook zij van de wenselijkheid van voorafgaand overleg, niet door artikel 96 Grondwet geëist.

Is derhalve de betekenis van artikel 96 voor wat betreft de preventieve controle op het gebruik van strijdkrachten en wapens door de Staten-Generaal gering, toch is het belang van het artikel niet geheel afwezig. Vast staat immers nu welk orgaan tot het afleggen van de formele oorlogsverklaring bevoegd is en welke procedure daarbij

moet worden gevolgd. Een dergelijke verklaring kan van betekenis zijn, ook als de oorlogstoestand reeds is ingetreden, omdat zij het juridische feit, dat de oorlog de verhouding tussen partijen beheerst, vaststelt, aan welk feit het recht gevolgen verbindt. Het Verdrag bevat geen bepaling met betrekking tot het in oorlog verklaren in de betekenis van artikel 96 Grondwet. De bevoegdheid daartoe blijft uitsluitend berusten bij de Nederlandse Regering. De Raad is dan ook van oordeel dat het Verdrag geen bepalingen bevat welke afwijken van artikel 96 Grondwet.

7. De vraag is opgeworpen of sluiting van het Verdrag niet op gespannen voet staat met artikel 90 Grondwet, luidende: "De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde". Aanvankelijk was een dergelijke bepaling niet in de voorstellen van 1978 tot verandering van de Grondwet opgenomen. De regering meende - in navolging van de Proeve en de Staatscommissie - dat aan handhaving van de wel in artikel 63 van de Grondwet van 1972 voorkomende zinsnede geen behoefte bestond en dat overigens ook andere belangen bij het buitenlands beleid in het oog moesten worden gehouden. Aandrang uit de Tweede Kamer bracht de regering ertoe alsnog een voorstel in te dienen, hetgeen uiteindelijk leidde tot artikel 90. Blijkens de gegeven toelichting doet de bepaling uitkomen "dat in het Nederlandse constitutionele bestel de nationale souvereiniteit niet als een absolute norm wordt beschouwd" en dat gestreefd moet worden naar universele verwezenlijking van de rechten van de mens (Kamerstukken II 1979/80, 15 049 (R 1100), nr.7, bladzijde 5). Uit de verdere geschiedenis van het artikel kan geconcludeerd worden, dat de term ruim dient te worden geïnterpreteerd en dat er ook onder valt het bevorderen van vrede en veiligheid (Kamerstukken I 1980/81, 15 049 (R 1100), memorie van antwoord, bladzijde 2). Uit artikel 3 van het Verdrag en de memorie van toelichting blijkt, dat plaatsing van de kruisvluchtwapens geschiedt "teneinde uitsluitend het gemeenschappelijk doel te dienen van afschrikking van en verdediging tegen een gewapende aanval op één of meer partijen bij het Bondgenootschap", en dat de wapens alleen in geval van een ge-

wapende aanval op één of meer van de NAVO-Lid-Statens mogen worden ingezet. Mede gelet op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, waarin het recht van staten wordt erkend zich individueel of collectief te verdedigen in het geval van een gewapende aanval, is de Raad van oordeel, dat het Verdrag niet afwijkt van artikel 90 van de Grondwet.

8. De Raad concludeert op grond van het voorafgaande, dat het Verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van "bepalingen van de Grondwet". Ook al zou artikel 91, derde lid, Grondwet een bredere toetsing dan die aan individuele grondwetsbepalingen beogen - hetgeen overigens niet de opvatting van de Raad is (zie paragraaf 4) - dan nog kan de Raad niet tot een ander eindoordeel komen. De bepalingen van de Grondwet, ook gelezen in onderling verband en samenhang, bieden geen steun voor de opvatting dat de Grondwet zich verzet tegen het sluiten van het Verdrag.

Volkenrechtelijke aspecten.

9. De Raad heeft voorts onderzocht of Nederland door het sluiten van het Verdrag in strijd zou handelen met volkenrechtelijke verplichtingen. Vooropgesteld dient daarbij te worden het onderscheid tussen de plaatsing van kruisvluchtwapens met kernlading enerzijds en het gebruik daarvan in het geval van een gewapende aanval als bedoeld in artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag anderzijds.

10. Het Verdrag strekt ertoe aan de Regering van de Verenigde Staten van Amerika toestemming te geven tot plaatsing van deze wapens in Nederland. Naar de huidige stand van het volkenrecht is met betrekking tot plaatsing, evenals met betrekking tot produktie en bezit van kernwapens, geen voor alle staten geldend verbod van kracht. Dit valt reeds af te leiden uit het bestaan van allerlei multilaterale verdragen die kernwapenvrije zones instellen, het stationeren van onder meer kernwapens op bepaalde plaatsen verbieden, de produktie of het bezit van dergelijke wapens aan bepaalde staten ontzeggen of het doen van proeven daarmee aan banden leggen.

Bij gelding van een algemeen verbod zou het sluiten van dergelijke overeenkomsten immers onbegrijpelijk zijn.

Nederland, evenals overigens de Verenigde Staten van Amerika, is partij bij het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens van 1968 (het Non-proliferatieverdrag, Trb.1968, 126). Ingevolge dit verdrag mogen aan niet-kernwapenstaten, zoals Nederland, geen kernwapens worden overgedragen en evenmin mogen deze staten beschikkingsmacht over zodanige wapens verwerven. Gelet op punt 5 van het Verdrag is de Raad met het kabinet (vergelijk de toelichting op dit punt) van mening dat van strijd met het Non-proliferatieverdrag geen sprake is, nu de "custody and control" onder alle omstandigheden bij de strijdkrachten van de Verenigde Staten van Amerika blijven berusten (vergelijk ten aanzien van het begrip beschikkingsmacht - "control" - in het Non-proliferatieverdrag, de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van dat verdrag, 12 009, nr.3, bladzijde 12).

Zolang plaatsing zich voorts voltrekt in het kader van de op grond van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties geoorloofde voorbereiding op individuele en collectieve zelfverdediging, ter voorkoming van en ter voorbereiding van verweer tegen een gewapende aanval als daar bedoeld, is bij plaatsing evenmin sprake van een door het Handvest (artikel 2, vierde lid) verboden bedreiging met geweld. Gelet op de strekking en inhoud van het Verdrag, met name punt 3, kan naar het oordeel van de Raad geen twijfel bestaan dat de plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland zich voltrekt in het kader van collectieve zelfverdediging in de hiervoor aangegeven zin.

11. Het Verdrag betreft de stationering van kruisvluchtwapens. Het sluit de mogelijkheid niet uit dat deze zullen worden gebruikt in het geval van een gewapende aanval op een of meer partijen bij het Atlantisch bondgenootschap, zoals bedoeld in artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Daarom moet bij de beoordeling van de volkenrechtelijke rechtmatigheid van het sluiten van het Verdrag dit aspect mede in beschouwing worden genomen. De Raad is zich er-

van bewust dat hij daarmee een terrein van het volkenrecht betreedt waar niet alleen veel onzekerheid heerst over de inhoud en reikwijdte van rechtsregels en -beginselen, maar waar ook de grenzen tussen hetgeen recht is en hetgeen men zich recht zou wensen eerder dan waar ook elders in het volkenrecht worden bereikt. Juist voor zover het gaat om het gebruik van kernwapens, moet men al spoedig terugvallen op beginselen van volkenrecht waaraan strijdende partijen zich moeten houden. Helaas hebben de gevestigde gebruiken, de beginselen van menselijkheid en de eisen van het openbare rechtsbewustzijn (de De Martens-clausule in de versie van artikel 1, tweede lid, van het Aanvullend Protocol I van 1977 betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten, Trb.1980, 87) maar in beperkte mate vorm en inhoud gegeven aan dergelijke beginselen. Tegen deze achtergrond beperkt de Raad zich tot de volgende beschouwingen.

12. Het humanitaire oorlogsrecht (wel te onderscheiden van het recht inzake wapenbeheersing en collectieve zelfverdediging dat eerder ter sprake kwam) behelst geen algemeen verbod van het gebruik van kernwapens. Nog onlangs stelde de gezaghebbende Commissie voor Internationaal recht van de Verenigde Naties in haar rapport aan de Algemene Vergadering (Official Records: Thirty-Ninth Session, Suppl. nr.10 (A/39/10, paragraph 54, New York 1984) vast, dat er geen verdrag is dat het gebruik van kernwapens verbiedt. Voorts constateerde zij dat het niet mogelijk is in dit verband een beroep te doen op "schending van de wetten en gebruiken van de oorlog" (vergelijk artikel 2(7) van de door haar in 1954 ontworpen code inzake misdaden tegen de vrede en veiligheid van de mensheid) op grond van het feit dat de desbetreffende bepalingen betrekking hebben op de gebruikte methoden in gewapende conflicten, niet op de gebruikte wapens. Bepaalde massavernietigingswapens zijn verboden door specifieke overeenkomsten, zo voegde zij daaraan toe, daarbij kennelijk doelend op bacteriologische en chemische wapens. De Commissie kwam tot haar conclusie ondanks de controverse in kringen van volkenrechtbeoefenaars over de vraag of wellicht arti-

kel 23, onder e, van het Landoorlogreglement van 1907 (Stb.1910, 73) (verbod op het gebruik van onnodig leed veroorzakende strijdmiddelen) dan wel het Gasprotocol van Genève van 1925 (Stb.1930, 422) (verbod van het gebruik in de oorlog van verstikkende, vergiftige of dergelijke gassen, evenals van alle overeenkomstige vloeistoffen, vaste stoffen of procédés ...) een algeheel verbod zouden impliceren van het gebruik van kernwapens. Ook aan het betoog van sommigen, als zou uit het Genocideverdrag van 1948 (Trb.1960, 32) een verbod per se van het gebruik van kernwapens voortvloeien, gaat de Commissie voorbij. Terecht, naar de Raad meent, omdat dit verdrag op de inzet van deze wapens niet van toepassing is, uiteraard tenzij ze zouden worden gehanteerd met het oogmerk om bepaalde groepen van de bevolking als zodanig uit te roeien.

13. Uit het voorgaande vloeit echter geenszins voort dat elk gebruik van kernwapens geoorloofd zou zijn. Integendeel, de wetten en gebruiken van de oorlog stellen evenzeer aan het gebruik van deze wapens grenzen. Weliswaar mag op grond van de voorgeschiedenis worden aangenomen dat het eerder genoemde Aanvullend Protocol I van 1977, dat voor een niet onbelangrijk deel een verfijning en aanvulling bevat van de regels van het Landoorlogsverdrag en -reglement van 1907 en het sindsdien ontstane gewoonterecht, niet een regeling beoogt te geven met betrekking tot het gebruik van kernwapens, maar voor zover het reeds bestaand geschreven en ongeschreven recht herbevestigt, is het daarop wel van toepassing. Het probleem is echter dat het zeer moeilijk valt uit te maken wat exact in de gegeven regels die in dit opzicht relevant zijn, bestaand recht is en wat nieuw recht vormt.

Duidelijk is echter wel dat met betrekking tot de keuze van doelen en de voorwaarden waaronder deze mogen worden aangevallen, het ongeschreven humanitaire oorlogsrecht twee beginselen bevat die ook van toepassing zijn op het gebruik van deze wapens: het verbod om de burgerbevolking als doel te kiezen van aanvallen en het verbod militaire doelen aan te vallen wanneer dat naar verwachting onevenredige schade zou aanrichten onder de burgerbevolking. Daarbij moet

dan wel het voorbehoud worden gemaakt van de mogelijke geoorlooftheid van een hantering van deze wapens om de tegenpartij af te houden van verdere aanvallen met kernwapens in strijd met evengenoemde beginselen, de zogenaamde "reprisals in kind".

14. De Raad meent dat het vorenstaande tot enige aanpassing en uitbreiding zou dienen te leiden van hetgeen omtrent een niet met het humanitaire oorlogsrecht strijdig gebruik op bladzijde 6 van de toelichting op het Verdrag wordt opgemerkt. In het bijzonder zou het aanbeveling verdienen om de onduidelijkheid weg te nemen over de vraag waarop het woord "hierover" betrekking heeft, wanneer de toelichting spreekt van een consensus binnen het bondgenootschap.

15. Naar de mening van de Raad kan niet worden gesteld dat van een kernlading voorziene kruisvluchtwapens naar hun aard en effect per definitie behoren tot wapens waarvan het gebruik zich bij voorbaat niet verdraagt met de beperkingen die daaraan door het humanitaire oorlogsrecht worden gesteld. Bepalend daarvoor is veel eerder de wijze waarop, de mate waarin en de omstandigheden waaronder zij zullen worden ingezet, indien zich ooit een aanval als bedoeld in artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag zal hebben voorgedaan. Dat is een kwestie die onderwerp is van de geïntegreerde defensieplannen van het bondgenootschap en van de besluitvorming op grond van deze plannen wanneer het bondgenootschap ten gevolge van een dergelijke aanval in oorlog is geraakt.

De vraag of deze plannen en besluiten de toets van het humanitaire oorlogsrecht doorstaan of zullen doorstaan, beperkt zich echter voor Nederland niet tot de inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied. Zoals de Raad reeds opmerkte in zijn advies van 23 december 1983, maken nucleaire wapensystemen reeds (meer dan) vijftientig jaar deel uit van de gemeenschappelijke defensie van het bondgenootschap en heeft inpassing van kruisvluchtwapens in dit stelsel niet tot gevolg dat het aan de NAVO toegewezen nucleaire potentieel principieel van karakter verandert. Geconstateerd kan dan ook worden dat Nederland reeds meer dan vijftientig jaar be-

trokken is bij èn medeverantwoordelijkheid draagt voor de opstelling van geïntegreerde defensieplannen die mede het gebruik van kernwapensystemen in daarin voorziene gevallen insluiten, en bijgevolg mede aansprakelijk is te stellen voor een gebruik van kernwapens in bondgenootschappelijk kader. Als participant in de geïntegreerde NAVO-structuur kan Nederland - daarop heeft de Raad in zijn eerder advies reeds gewezen - zich, ook zonder plaatsing van kruisvluchtwapens op zijn grondgebied, aan deze medeverantwoordelijkheid niet onttrekken.

16. Uit hoofde van zijn volkenrechtelijke verplichtingen in het algemeen en uit hoofde van het humanitaire oorlogsrecht in het bijzonder kan Nederland deze medeverantwoordelijkheid voor de door de Verenigde Staten van Amerika op zijn grondgebied geplaatste kernwapens alleen dragen, indien hun plaatsing en inzet binnen bondgenootschappelijk verband geschieden. Mede daarom heeft de Raad in zijn eerder genoemd advies het standpunt ingenomen dat het Verdrag uitdrukkelijk gesloten dient te worden in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag, opdat niet alleen duidelijk tot uitdrukking komt dat de plaatsing geschiedt als uitvloeisel van het recht op collectieve zelfverdediging, maar ook is verzekerd dat de binnen de NAVO geldende consultatieprocedure wordt gevolgd. Met de regering is de Raad van oordeel dat aan deze voorwaarden, in het bijzonder door de bepalingen in punt 3, is voldaan.

Overige opmerkingen.

17. De passage onderaan bladzijde 4 en doorlopend op bladzijde 5 van de toelichting lijkt tot misverstand aanleiding te kunnen geven. Door in de aanvang te spreken over het neerleggen van de diverse elementen van de plaatsing in "een parlementair goed te keuren verdrag" en aan het slot van de passage te stellen dat voor dit verdrag "ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal is vereist alvorens het Koninkrijk daaraan gebonden kan worden", wordt de indruk gewekt dat de vorm

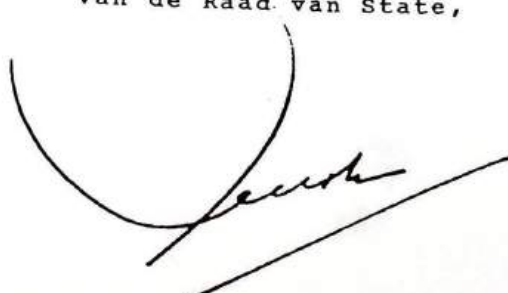
waarin het overeengekomene is gegoten voor deze goedkeuringseis doorslaggevend is. Zoals ook door de regering is uiteengezet in haar adviesaanvraag van 5 oktober 1983 (zie ook het antwoord op vraag 18, Kamerstukken II 1983/84, 17 980, nr.14) gaat het hier evenwel om een welbewust afzien door de regering van een beroep op het additioneel artikel XXI van de Grondwet jo artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, voor wat betreft het onderhavige Verdrag. Deze zou immers ook kunnen worden beschouwd als een overeenkomst ter uitvoering van het met de Verenigde Staten van Amerika gesloten "Mutual Defence Assistance Agreement" (Stb. K 84), waarvoor ingevolge de zojuist genoemde grondwetsbepaling geen parlementaire goedkeuring is vereist. Het lijkt daarom raadzaam de hier besproken passage te besluiten met de mededeling dat voor de onderhavige briefwisseling de goedkeuring ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet zal worden gevraagd.

18. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Coll.: YS/JW.

De Vice-President
van de Raad van State,



Redactionele kanttekening, behorende bij het advies
no.W02.85.0573/04.5.49 van de Raad van State van 27 november 1985.

- In de Nederlandse vertaling van punt 5 in Kamerstukken II
1985/86, 19 290, nr.1, wordt de veel te zwakke term toezicht
gebruikt voor "control".

Nr.: DVE/PA-N-9902

's-Gravenhage, 29 november 1985

Nader rapport betreffende een voorstel van wet houdende goedkeuring van de op 4 november 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een Overeenkomst inzake de stationering van een eenheid vanaf de grond te lanceren kruisvluchtwapens van de luchtmacht van de Verenigde Staten.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 6 november 1985, nr. 19, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 november 1985, nr. WO2.85.0573/04.5.49., moge ik U hierbij aanbieden. Terzake van de inhoud van het advies moge ik, mede namens de Ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken, het volgende meedelen.

Algemeen

1. en 2. De opmerkingen van de Raad inzake het vastleggen van looptijd en opzegtermijn alsmede het nemen van een parlementaire beslissing daarover worden dezerzijds onderschreven. Inzake de overweging van de Raad waarom naar het oordeel van het Kabinet parlementaire besluitvorming geboden is voor de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, deelt ondergetekende mee dat de Memorie van Toelichting terzake is aangepast.

Grondwettelijke aspecten

3. t/m 8. De Raad van State merkt op dat hij in zijn advies van 23 december 1983, nr. WO 7.83.0520/26.3.52 (kamerstukken II 1983/84, 17.980A) als zijn oordeel heeft uitgesproken, dat de in de adviesaanvraag van de regering d.d. 5 oktober 1983 (kamerstukken II 1983/84, 17.980B) genoemde grondwettelijke bepalingen zich niet verzetten tegen het sluiten van een verdrag, als bedoeld in die adviesaanvraag, met de Verenigde Staten van Amerika en dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet op de goedkeuring van een zodanig verdrag niet van toepassing is.

Hierbij memoreert de Raad dat dit oordeel onder voorbehoud werd gegeven, aangezien de exacte tekst van het verdrag nog niet bekend was.

Uit het advies van de Raad van State blijkt dat kennisneming en bestudering van de reacties op zijn advies van 23 december 1983 en onderzoek van het Verdrag het college niet tot een ander oordeel heeft geleid.

AAN DE KONINGIN

In de onderdelen 4 t/m 7 van zijn advies gaat de Raad van State vervolgens na de grondwettelijke aspecten die bij de beoordeling van de grondwettigheid van het met de Verenigde Staten gesloten verdrag in het geding zijn. Vooreerst merkt de Raad op, dat het onderzoek naar de grondwettelijke aspecten van kruisvluchtwapens geschiedt teneinde te kunnen vaststellen of het verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet in de zin van artikel 91, derde lid. Tegen die achtergrond moeten de opmerkingen over de soevereiniteit worden gelezen. Kern van de vraag is dan of de Grondwet zich ertegen verzet dat een verdrag wordt gesloten dat ertoe leidt dat de soevereiniteit van de Staat wordt beperkt, ongeacht de vraag of die beperking van de soevereiniteit het gevolg is van opdracht van bevoegdheden of van een aangegane verplichting om op een bepaalde wijze van de eigen overheidsbevoegdheden gebruik te maken. In onderdeel 4 van zijn advies komt de Raad tot de conclusie, dat de vraag naar de aanvaardbaarheid van de uit het verdrag voortvloeiende beperking van de soevereiniteit een vraag van beleid is. In dit opzicht is niet relevant of de beperking van de soevereiniteit het gevolg is van het sluiten van een verdrag met een volkenrechtelijke organisatie dan wel met een andere mogelijkheid.

Wij delen deze conclusie.

Eveneens zijn wij met de Raad van State van oordeel dat artikel 92 van de Grondwet (opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties) zich niet verzet tegen het opdragen van overheidsbevoegdheden aan andere mogenheden en dat derhalve het Verdrag voor zover daarin overheidsbevoegdheden zouden worden opgedragen aan de Verenigde Staten, niet van artikel 92 Grondwet afwijkt. De in onderdeel 5 van het advies van de Raad van State aan de hand van de tekst en de geschiedenis van de Grondwet op dit punt gegeven argumentatie kunnen wij geheel tot de onze maken.

In onderdeel 6 van zijn advies onderzoekt de Raad van State de vraag of het verdrag een bepaling bevat welke afwijkt van artikel 96 van de Grondwet, bepallende dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

Het Verdrag, zo concludeert de Raad, bevat geen bepaling met betrekking tot het in oorlog verklaren in de betekenis van artikel 96 Grondwet. Bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1953 is expliciet vastgesteld dat de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal niet vereist is voor het plegen van oorlogshandelingen, doch uitsluitend voor het in oorlog verklaren. Bij de jongste grondwetsherziening is, de Raad van State wijst daar nog eens op, het grondwetsartikel in essentie ongewijzigd gebleven.

Aansluitend hierop gaat het College in onderdeel 7 van het advies nader in op de opgeworpen vraag of sluiting van het Verdrag niet op gespannen voet staat met het voorschrift van artikel 90 Grondwet dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Terecht wijst de Raad erop dat uit de geschiedenis van dat artikel kan worden geconcludeerd dat de term "internationale rechtsorde" ruim dient te worden geïnterpreteerd en dat er ook onder valt het bevorderen van vrede en veiligheid. Uit artikel 3 van het Verdrag en de memorie van toelichting blijkt dat plaatsing van de kruisvluchtwapens geschiedt teneinde uitsluitend het gemeenschappelijk doel te dienen van afschrikking en verdediging tegen een gewapende aanval op één of meer partijen bij het Bondgenootschap, en dat de wapens alleen ingeval van een gewapende aanval op één of meer van de NAVO-Lidstaten mogen worden ingezet. Mede gelet op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, waarin het recht van staten wordt erkend zich individueel of collectief te verdedigen in geval van een gewapende aanval, is de Raad van oordeel, dat het Verdrag niet afwijkt van artikel 90 van de Grondwet.

Als samenvattende conclusie stelt de Raad van State in onderdeel 8 van zijn advies dat het Verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van bepalingen van de Grondwet.

Ook al zou artikel 91, derde lid, Grondwet een bredere toetsing dan die aan individuele grondwetsbepalingen beogen - hetgeen overigens niet de opvatting van de Raad is - dan nog kan de Raad niet tot een ander eindoordeel komen. Wij constateren dat de Raad van State met de Regering van mening is dat de bepalingen van de Grondwet, ook gelezen in onderling verband en samenhang, geen steun bieden voor de opvatting dat de Grondwet zich verzet tegen het sluiten van het Verdrag.

Volkenrechtelijke aspecten

9. t/m 16. Met betrekking tot de volkenrechtelijke aspecten van het Verdrag maakt de Raad onderscheid tussen het recht inzake wapenbeheersing, het recht op zelfverdediging en het humanitair oorlogsrecht.

De Raad concludeert ten aanzien van beide eerstgenoemde gebieden dat, waar naar de huidige stand van het volkenrecht met betrekking tot plaatsing, productie en bezit geen voor alle staten geldend verbod van kracht is, en waar, in overeenstemming met het Non-proliferatieverdrag, door het onderhavige Verdrag geen kernwapens, noch de beschikkingsmacht daarover aan Nederland worden overgedragen, en waar plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland zich voltrekt in het kader van collectieve zelfverdediging, Nederland door het sluiten van het Verdrag niet in strijd handelt met volkenrechtelijke verplichtingen.

Ten aanzien van het humanitair oorlogsrecht stelt de Raad allereerst vast dat op dit terrein van het volkenrecht niet alleen veel onzekerheid bestaat over de inhoud en reikwijdte van rechtsregels en beginselen, maar ook dat juist op dit terrein de grenzen tussen wat recht is en wat men zich recht zou wensen het eerst worden bereikt. Naar het oordeel van de Raad is het gebruik van kernwapens onderworpen aan een tweetal beginselen van het ongeschreven humanitair oorlogsrecht: het verbod om de burgerbevolking als doel te kiezen van aanvallen en het verbod militaire doelen aan te vallen wanneer dat naar verwachting onevenredige schade zou aanrichten onder de burgerbevolking, behoudens een mogelijke geoorloofdheid van "reprisals in kind". Bepalend voor de toelaatbaarheid van kruisvluchtwapens uit een oogpunt van de regels van humanitair oorlogsrecht is de wijze waarop, de mate waarin en de omstandigheden waaronder zij in antwoord op een aanval als bedoeld in artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag, zouden worden ingezet. Van een ontoelaatbaarheid perse gezien de aard en het effect van deze wapens, is naar het oordeel van de Raad geen sprake. De Raad besluit dit onderdeel van zijn betoog met de vaststelling dat de Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor een gebruik van kernwapens in bondgenootschappelijk kader uit hoofde van de op Nederland rustende volkenrechtelijke verplichtingen vereist dat hun plaatsing en eventuele inzet binnen bondgenootschappelijk verband geschieden, dat wil zeggen in de uitoefening van het recht op collectieve zelfverdediging en met inachtneming van de binnen de NAVO geldende consultatieprocedure. Aan deze voorwaarde is naar het oordeel van de Raad voldaan, nu het Verdrag uitdrukkelijk is gesloten in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag.

De Raad wijst er tenslotte terecht op dat deze medeverantwoordelijkheid niet een vraagstuk is dat zich eerst voordoet in verband met plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied, maar dat deze medeverantwoordelijkheid zich ook reeds voordoet met betrekking tot de al vele jaren bestaande geïntegreerde defensie-plannen die mede het gebruik van kernwapensystemen in sluiten.

De Regering onderschrijft de conclusies waartoe de Raad komt.

14. Aan de door de Raad geuite wenselijkheid tot enige aanpassing en uitbreiding van hetgeen op bladzijde 6 van de toelichting is gesteld omtrent een niet met het humanitaire oorlogsrecht strijdig gebruik, is gevolg gegeven. Hetzelfde geldt ten aanzien van de onduidelijkheid over de vraag waarop het woord "hierover" betrekking heeft in samenhang met een consensus binnen het bondgenootschap.

Diverse opmerkingen

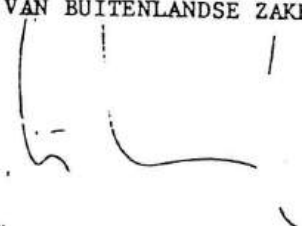
17. De passage onderaan bladzijde 4 en doorlopend op bladzijde 5 van de toelichting is aangevuld in de zin zoals door de Raad bedoeld.

18. Naar aanleiding van de redactionele kanttekening van de Raad zij vermeld dat de door de Raad gesignaleerde zwakke vertaling van het woord "control" in een vervolg-Tractatenblad zal worden vervangen door het woord "beschikkingsmacht" overeenkomstig de suggestie van de Raad.

Tenslotte zij vermeld dat de memorie van toelichting is geactualiseerd, door daarin ook te vermelden het debat dat op 12 en 13 november jl. in de Tweede Kamer plaatsvond naar aanleiding van de brief van de Regering van 1 november 1985, waarmee de Staten-Generaal werd geïnformeerd omtrent het besluit van het Kabinet tot plaatsing van de kruisvluchtwapens.

Mede namens de Ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken veroorloof ik mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,



Gedeeltelijke tekst van de oorspronkelijke memorie van toelichting, zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd en die na de voorlegging aan de Raad is gewijzigd.

Achtergronden

Met het besluit van 1 juni 1984 wilde de regering de nog beschikbare tijd in het totale NAVO-plaatsingsschema maximaal benutten en aldus het Nederlandse streven naar een gunstig resultaat van onderhandelingen op een verantwoorde wijze inhoud geven. Zij besloot als uitdrukking van de specifieke positie die Nederland reeds in 1979 ten opzichte van het dubbelbesluit had ingenomen, de plaatsingsdata voor Nederland met circa anderhalf jaar op te schuiven tot het einde van het totale NAVO-plaatsingsschema. Met het nemen van deze extra tijd wilde de regering een uiterste poging doen te bewerkstelligen dat de Sovjet-Unie de opbouw van haar SS-20 arsenaal zou stoppen.

De regering heeft bij verschillende gelegenheden, onder andere tijdens het bezoek van de eerste ondergetekende aan Moskou in april 1985, de regering van de Sovjet-Unie het 1 juni-besluit mondeling toegelicht. Tevens heeft over het 1 juni-besluit een briefwisseling plaatsgevonden met de regering van de Sovjet-Unie. De regering heeft uiteindelijk op 1 november 1985 moeten constateren dat de Sovjet-Unie niet bereid is gebleken aan het Nederlandse appel gevolg te geven.

De regering heeft op die datum tevens vastgesteld dat er geen wapenbeheersingsovereenkomst tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie tot stand is gekomen en dat het aantal geplaatste SS-20 systemen in de Sovjet-Unie meer bedraagt dan het totaal van 378 op 1 juni 1984.

Bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 1 oktober 1985 (Kamerstukken II 1985/86, 17 980, nr. 11) zijn de hoofdlijnen van de toen nog te sluiten overeenkomst reeds uiteengezet. Deze brief is vervolgens, na schriftelijke voorbereiding (Kamerstukken II 1985/86, 17 980, nr 13 en 14) op 22 en 23 oktober 1985 uitvoerig besproken in de Tweede Kamer (Handelingen II 1985/86).

Voorzover nodig moge hierbij worden verwezen naar de door de regering tijdens dat debat in de Kamer ingenomen standpunten.

Zoals al geïndiceerd werd in de adviesaanvraag aan de Raad van State inzake de grondwettelijke aspecten verbonden aan plaatsing van kruisvluchtwapens (Kamerstukken II 1983/84, 17 980, B) heeft de regering gemeend vanwege het grote politieke en maatschappelijke belang van de plaatsing de diverse elementen daarvan in een parlementair goed te keuren verdrag te moeten neerleggen.

Het verdrag is tot stand gekomen in de vorm van een briefwisseling. Bij de verschillende discussies rond dit verdrag is wel een onderscheid gemaakt tussen de begrippen verdrag en overeenkomst. Dit onderscheid is echter in casu juridisch niet relevant. In dit verband zij er op gewezen dat onder verdragen in de zin van de Grondwet in de huidige praktijk alle overeenkomsten worden verstaan die volgens volkenrechtelijke criteria voor de staat bindend zijn, ongeacht de vorm ¹⁾. Aangezien de onderhavige overeenkomst voor beide partijen volkenrechtelijk bindend is, is deze een verdrag in de zin van de Grondwet. Hierna zullen wij het onderhavige document dan ook aanduiden als "het verdrag". Voor dit verdrag is ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal vereist alvorens het Koninkrijk daaraan gebonden kan worden.

5

Er is wel opgemerkt dat inzet van kruisvluchtwapens onvermijdelijk schending van de relevante bepalingen van met name het humanitair oorlogsrecht oplevert. Er bestaan echter geen verdragsbepalingen die uitdrukkelijk betrekking hebben op het gebruik van kernwapens (vgl. de MvT bij de ontwerp-goedkeuringswet betreffende Aanvullend Protocol I van de Verdragen van Genève (1949), Kamerstukken II, 18 277, nr. 3). Wel dient dit gebruik in overeenstemming te zijn met algemene beginselen van oorlogsrecht, hetgeen met name meebrengt dat geen aanvallen mogen worden uitgevoerd op de burgerbevolking als zodanig. Dit is onder meer tot uitdrukking gebracht in resolutie XXVIII van de 20e Internationale Conferentie van het Rode Kruis in 1965 (Wenen). Hierover bestaat binnen het bondgenootschap een consensus.

PRODUCTIE 17

Rechters en politiek

Nationale en internationale beschouwingen

M.G. Rood (redactie)
Th.H.M. de Beer (eindredactie)

Met bijdragen van:

G.P. van den Berg
J.Th.J. van den Berg
E. Blankenburg
H.U. Jessurun d'Oliveira
T. Koopmans
P.H. Kooijmans
Ch.J. Langereis
M.G. Rood
M. Shapiro
C.J.J.M. Stolker
W.J. Witteveen

W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle 1993



Inhoudsopgave

orge Cruikshank, 1979

LIJST VAN AFKORTINGEN

ix

RECHTERS EN POLITIEK

M.G. Rood

1

- 1 Inleiding
- 2 Vergelijking
- 3 Andere rolverdeling
- 4 Verandering van conceptie

1
3
5
6

HET LEERSTUK VAN DE POLITICAL QUESTION

T. Koopmans

9

- 1 Inleiding
- 2 Political question
- 3 Act of State
- 4 Acte de gouvernement
- 5 Gevolgtrekkingen

9
10
15
19
21

DE RECHTER ALS DERDE MACHT

J.Th.J. van den Berg

25

- 1 Een historische ommekeer
- 2 De rechter maakt zichzelf breed
- 3 De rechter wordt 'breed gemaakt'
- 4 De riskante verbreding van rechterlijke reikwijdte

25
29
35
37

geslagen in een geautomatiseerd
tronijsch, mechanisch, door foto-
ing uitgeverij W.E.J. Tjeenk

rt. 16B Auteurswet 1912 jo. het
5, Stb. 471, en art. 17 Auteurswet
de Stichting Reprorecht (Postbus
bloemlezingen, readers en andere
enden.

film or any other means without

DE POLITIEKE ROL VAN DE RECHTER EN HET INTERNATIONALE RECHT	41
<i>P.H. Kooijmans</i>	
1 Inleiding	41
2 Is de rechter politieker geworden	44
3 Argumenten	45
4 Conclusie	50
DE POLITIEKE ROL VAN DE RECHTER IN HET BURGERLIJK RECHT	53
<i>C.J.J.M. Stolker</i>	
1 De rechter als wetgever/plaatsvervanger	53
2 Wat is politiek?	55
3 Een andere benadering	58
4 Wie is aan zet? Twaalf gezichtspunten	60
5 Slotsom: wie vleugels heeft...	82
BELASTINGRECHTER EN POLITIEK?	85
<i>Ch.J. Langereis</i>	
1 Hoe politiek is belastingrecht?	85
2 Gedwongen rechtsvinding	86
3 Politieke opvatting van de belastingrechter	87
4 Evolutionaire rechtsvinding	88
5 Redelijkheid als vorm van rechtsvinding	89
6 De zedelijkheid bij de toepassing van <i>fraus legis</i>	91
7 Maatschappelijke aanvaardbaarheid van belastingheffing	93
8 Conclusie	94
RECHTER EN POLITIEK IN AMERIKA	95
<i>M. Shapiro</i>	
1 Inleiding	95
2 De rechter als controleur van de uitvoerende macht	95
3 Het (politieke) beleid van de rechter	97
4 Politieke gevolgen	100
5 Zijn de Verenigde Staten gejuridificeerd?	105
6 Wie zijn de rechters?	106

<i>Rechters en politiek</i>	<i>Inhoudsopgave</i>	<i>vii</i>
NATIONALE	TRANSPARENTLY POLITICAL: RECHTER EN POLITIEK IN ENGELAND	109
41	<i>W.J. Witteveen</i>	
	1 Gescheiden sferen	109
41	2 Twee manieren om rechtspraak politiek te noemen	110
44	3 Enkele voorbeelden	115
45	4 Bromley v. Greater London Council	119
50	5 De discussie over rechter en politiek in Engeland	123
	6 Wat is een goed gemotiveerde uitspraak?	124
ERLIJK RECHT	DE RUSSISCHE RECHTER EN DE POLITIEK	127
53	<i>G.P. van den Berg</i>	
55	1 Het verleden en zijn sporen in de huidige tijd	127
58	2 De perestrojka en de gewone rechter	136
60	3 Constitutionele toetsing	141
82	4 Slotsom	157
85	WESTDUITSE RECHTERS TEGENOVER OOSTDUITSE (EX-)POLITICI	159
	<i>E. Blankenburg</i>	
	1 Inleiding	159
85	2 Het staatsrechtelijk vraagstuk	160
86	3 Het strafrechtelijk vraagstuk	162
87	4 Het rechtssociologisch vraagstuk	163
88	5 Terug naar het strafrecht	164
89	6 Terug naar de rechtssociologie	165
91	7 Van sociale naar juridische ongeldigheid	166
effing	8 Het volkenrechtelijke vraagstuk	167
93		
94		
95	DE ITALIAANSE MAGISTRATUUR ALS KOP VAN JUT	169
	<i>H.U. Jessurun d'Oliveira</i>	
	1 Inleiding	169
95	2 De president van de republiek	173
95	3 De minister van Justitie	176
97	4 De partitocratie	181
100	5 De publieke opinie en de burger	182
105	6 Slotopmerkingen	184
106		
	OVER DE AUTEURS	185

PRODUCTIE 18

Vergaderjaar 1985-1986

19 290

Goedkeuring van de op 4 november 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten houdende een overeenkomst inzake de stationering van een eenheid vanaf de grond te lanceren kruisvluchtwapens van de luchtmacht van de Verenigde Staten

Nr. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 13 januari 1986

1 Samenstelling:

Leden: Van der Spek (PSP), Ter Beek (PvdA), voorzitter, Scholten, Aarts (CDA), De Kwaadsteniet (CDA), Meijer (PvdA), Engwirda (D'66), Stermerdink (PvdA), De Boer (CDA), ondervoorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Gualthérie van Weezel (CDA), Van den Bergh (PvdA), Van der Linden (CDA), Nijpels (VVD), Frinking (CDA), Blaauw (VVD), Wagenaar, De Waart (PvdA), Wallage (PvdA), Van den Toorn (CDA), Brouwer (CPN), Herfkens (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Voorhoeve (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD).

Plv. leden: Knol (PvdA), Courprie (CDA), G. C. van Dam (CDA), M. P. A. van Dam (PvdA), Wessel-Tuinstra (D'66), Poppe (PvdA), Beinema (CDA), Van Iersel (CDA), Salomons (PvdA), Van Dijk (CDA), Evenhuis (VVD), B. de Vries (CDA), Bruggeman (VVD), Van Rossum (SGP), K. G. de Vries (PvdA), Zijlstra (PvdA), Tazelaar (PvdA), Schutte (GPV), Jacobse (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Terpstra (VVD).

2 Samenstelling:

Leden: Van der Spek (PSP), Van Dis (SGP), Ter Beek (PvdA), Keja (VVD), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Evenhuis (VVD), voorzitter, Engwirda (D'66), Stermerdink (PvdA), Van den Bergh (PvdA), ondervoorzitter, Frinking (CDA), Blaauw (VVD), M. P. A. van Dam (PvdA), Borgman (CDA), Jabaaij (PvdA), Couprie (CDA), Van Vlijmen (CDA), Wagenaar, De Waart (PvdA), Brouwer (CPN), Ubels-Veen (EVP), Janmaat, Voorhoeve (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), De Kok (CDA).

Plv. leden: Van der Doef (PvdA), Den Ouden-Dekkers (VVD), Vos (PvdA), De Boer (CDA), Korthals (VVD), Nijpels (D'66), Tazelaar (PvdA), Meijer (PvdA), Aarts (CDA), Metz (VVD), Knol (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), Mateman

(CDA), Krajenbrink (CDA), Schutte (GPV), Scholten, Beckers-de Bruijn (PPR), Dijkstal (VVD), Weisglas (VVD), Paulis (CDA).

3 Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA),

Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD).

Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller van Ast (PvdA), Stermerdink (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD).

Inleiding 4

Algemeen 4

De keuze voor de verdragsvorm 5

Het «Mutual defence assistance agreement» van 1950 6

Bondgenootschappelijke aspecten 6

Het karakter van de NAVO 6

Het noemen van de NAVO-procedures 7

De Amerikaanse troepen op Soesterberg 8

De Nederlandse kerntaken 9

De inhoud van de NAVO-procedures 10

De bevoegdheden van de Amerikaanse president 10

De Nederlandse bevoegdheden over de kruisvluchtwapens 13

De verhouding tot het Noordatlantische verdrag 15

Staatsrechtelijke aspecten 15

Twee-derde meerderheid slechts vereist bij afwijking van specifieke grondwetsbepalingen? 15

Twee-derde meerderheid reeds vereist bij twijfel over afwijking van de Grondwet? 16

Twee-derde meerderheid vereist bij afwijking van het systeem van de Grondwet? 18

Controle op het buitenlands beleid door het parlement 20

In hoeverre is artikel 92 Grondwet relevant? 21

In hoeverre is artikel 90 Grondwet relevant? 24

In hoeverre is artikel 96 Grondwet relevant? 25

In hoeverre is artikel 98 Grondwet relevant? 27

Conclusie van toetsing aan de Grondwet 28

Volkenrechtelijke aspecten 30

Het humanitair oorlogsrecht in het algemeen 30

Artikel 23 van het Landoorlogreglement; het Gasprotocol van 1925 33

De aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève 34

Het verdrag tegen milieuveranderende wapens 34

Het Genocideverdrag 34

Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties 34

Het non-proliferatieverdrag 35

Inhoud van het verdrag 35

Looptijd en opzeggingstermijn 35

De toevoeging van de NAVO-procedures 36

Artikel 1 van het verdrag 37

Artikel 2 van het verdrag 37

Artikel 3 van het verdrag 38

Artikel 4 van het verdrag 38

Artikel 5 van het verdrag 39

Artikel 7 van het verdrag 39

Artikel 8 van het verdrag 39

Artikel 9 van het verdrag 40

Artikel 13 van het verdrag 40

Procedure, tijdstip en gevolgen van goedkeuring 40

Het tijdstip van de stemming in de Tweede Kamer 40

Voorafgaande volksraadpleging 41

Het later op de goedkeuring terugkomen 42

INLEIDING

Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden vast dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt parlementaire goedkeuring te verkrijgen voor het besluit van het kabinet om in Nederland Amerikaanse kruisraketten te plaatsen. Om redenen van veiligheidspolitieke aard hadden deze leden zich steeds tegen de plaatsing van kruisraketten verzet. Bij de behandeling van het zogenaamde «1 november besluit» in de Tweede Kamer hadden zij hun overwegingen terzake nogmaals uiteengezet.

Het verdrag waarvoor thans goedkeuring wordt gevraagd verdient echter ook om andere redenen bijzondere aandacht. Deze leden dachten hier allereerst aan de vraag of de wijze waarop de regering de plaatsing blijkens het verdrag en de daarop gegeven toelichting wil regelen niet afwijkt van de Grondwet, dan wel tot zodanig afwijken zou noodzaken. Voorts meenden zij dat het verdrag – dat aanvankelijk in het vooruitzicht was gesteld omdat de beslissing tot plaatsing zo'n groot politiek en maatschappelijk belang had – naar de beeldspraak van prof. dr. P. H. Kooymans «een doos giftige bonbons» had opgeleverd. Zij dachten hier met name aan de bepalingen over looptijd en opzegbaarheid.

Aan deze aspecten wilden de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid in het navolgende vooral aandacht besteden. Daarbij wilden zij in het bijzonder betrekken de adviesaanvraag van de regering aan de Raad van State dd. 5 oktober 1983 en de beide adviezen van de Raad, respectievelijk van 23 december 1983 (I) en van 27 november 1985 (II), alsmede de in de Kamer terzake gevoerde debatten.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Na de uitgebreide verstrekking van informatie door de regering, de vele discussies voorafgaande aan de ondertekening van de nota's, de twee adviezen van de Raad van State en het afzonderlijke debat in de Tweede Kamer over de beheersaspecten, hadden deze leden thans een ander commentaar op dit voorstel dan op artikel 2 van de overeenkomst. Zij verwezen in dit verband naar de desbetreffende paragraaf van het verslag.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden zich beperken tot het later in dit verslag stellen van twee vragen.

De leden van de fractie van D'66 riepen in herinnering dat zij zich verzet hadden tegen het sluiten van de onderhavige overeenkomst. Zij beoordeelden de totstandkoming hiervan dan ook negatief. Zij zagen er overigens van af om uitgebreid in te gaan op de langdurige voorgeschiedenis en beperkten zich tot een beoordeling van de briefwisseling zelf.

De leden van de C.P.N.-fractie waren van mening dat het hier gaat om een zeer ingrijpend wetsvoorstel.

Is het waar dat Nederland zich voor het eerst in de geschiedenis door middel van dit verdrag ondubbelzinnig verplicht tegenover een kernwapenmogendheid? In ieder geval leeft tegen de plaatsing van Amerikaanse kruisvluchtwapens in Nederland onder een zeer groot deel van de bevolking al jarenlang intens verzet. De leden nu aan het woord hadden zich vanaf 1979 consequent verzet tegen plaatsing van kruisraketten en steeds erop gewezen dat een besluit tot plaatsing het vertrouwen in de democratie zou aantasten.

Kort geleden, in het debat over het 1 novemberbesluit, hadden deze leden gewezen op het volkspetitionnement, waarbij 3 743 455 mensen regering en parlement verzochten niet te besluiten tot plaatsing van kruisraketten. Met verbijstering hadden zij echter moeten constateren dat

noch de regering, noch de V.V.D.-fractie, noch de meeste leden van de C.D.A.-fractie zich werkelijk rekenschap hadden willen geven van de betekenis van het volkspetitionnement. Zij wilden in latere onderdelen van dit verslag nog enkele vragen ter zake stellen en concrete suggesties doen.

De leden van de S.G.P.-fractie betreurden het dat zij tengevolge van een misverstand niet in staat waren om in detail op het verdrag en de toelichting daarop in te gaan. Voorzover de memorie van antwoord de nog bij deze leden bestaande vragen onbeantwoord mocht laten, namen zij zich voor deze in een eventueel uit te brengen eindverslag naar voren te brengen. Zij hadden echter geen overwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel.

De leden van de P.P.R.-fractie kondigden aan verderop in dit verslag kritische kanttekeningen bij de gesloten overeenkomst en de gevolgen ervan te willen maken.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met grote interesse kennis genomen van dit voorstel, dat logisch voortvloeit uit de eerdere besluitvorming van regering en Kamer. Aangezien de hoofdlijnen van de overeenkomst reeds in oktober waren besproken, meende dit lid dat de goedkeuring ervan geen aanleiding zou moeten zijn tot heropening van de totale discussie. Nu Regering en Kamer hebben ingestemd met de hoofdlijnen, dient de overeenkomst nog uitsluitend te worden beoordeeld op de uitwerking daarvan. Daarbij was genoemd lid tot de conclusie gekomen dat de brieven van 4 november 1985 op de meeste punten duidelijk zijn en in overeenstemming met de hoofdlijnen zoals eerder aan de Kamer voorgelegd.

Het lid van de G.P.V.-fractie kon instemmen met het wetsvoorstel. Na de uitvoerige discussies die reeds hebben plaatsgevonden, zowel over de grondwettelijke en volkenrechtelijke aspecten als over de eventuele stationering als zodanig, bevat het weinig zaken die tot nieuwe vragen kunnen leiden. De consistente lijn die de Raad van State in zijn advisering volgt, bevestigt dit nog eens.

Het lid van de E.V.P.-fractie had met gevoelens van onbehagen kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateerde dat het kabinet weinig moeite heeft gedaan de behandeling van een besluit dat een zo ongekende betrokkenheid bij de bevolking teweeggebracht heeft, met uiterste zorgvuldigheid te doen plaatsvinden. Hierbij meende zij niet de geldigheid van de gevolgde procedure ter discussie te moeten stellen, alswel de manier waarop de regels zijn toegepast.

De keuze voor de verdragsvorm

De leden van de D'66-fractie waren de regering erkentelijk voor het feit dat zij een ingrijpend besluit als de voorgenomen plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied, aan de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal heeft willen onderwerpen. Zij plaatsten echter vraagtekens bij het instrument dat de regering hiervoor gekozen heeft, te weten de verdragsvorm. Had de doelstelling van voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal niet ook op een andere wijze kunnen worden bereikt, bij voorbeeld door een voornemen tot een besluit aan de Kamers voor te leggen? In dat geval zou de situatie in ons land vergelijkbaar zijn geweest met die in de andere plaatsingslanden, waar nergens een specifieke overeenkomst over de plaatsing is gesloten.

Het lid van de R.P.F.-fractie constateerde dat de inhoud van de briefwisseling opnieuw illustreert, dat de vorm van een verdrag met parlemen-

taire goedkeuring geenszins voor de hand lag. Beschouwen de bewindslieden het ook thans nog als een juiste keuze dat ons land, in tegenstelling tot andere plaatsingslanden, deze «zware» procedure volgt? Uit welke elementen van het verdrag blijkt nu, dat het «grote politieke en maatschappelijke belang» ervan beter tot zijn recht komt dan wanneer de vorm van een regeringsbesluit zou zijn gekozen?

Het «Mutual defence assistance agreement» van 1950

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinnerden eraan dat naar de mening van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (Bijlage II, 1979-80, 15 800 V en X, nr. 58) «de eventuele toekomstige plaatsing van de onderhavige nucleaire wapens in Nederland reeds zou kunnen plaatsvinden op basis van het met de Verenigde Staten gesloten «Mutual Defence Assistance Agreement» (Staatsblad nr. K 84) en wel in de vorm van uitvoeringsovereenkomsten, ten aanzien waarvan op grond van artikel 62, eerste lid onder b. van de Grondwet goedkeuring niet is vereist.

Medewerking van de Staten-Generaal zou dan ook slechts aan de orde zijn met betrekking tot de goedkeuring van de eventueel voor de infrastructuur benodigde gelden.» De regering wees in Bijlage I bij haar eindadviesaanvraag aan de Raad van State (1983) op de mogelijkheid om een uitvoeringsverdrag toch voor te leggen aan het parlement: «Zoals bij de grondwetsherziening van 1953 door de regering is gesteld, zal er met name aanleiding zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken wanneer het gaat om de uitvoering van voor 1953 gedateerde overeenkomsten.» Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering voor de overeenkomst met de Verenigde Staten kennelijk niet de vorm van een uitvoeringsovereenkomst van het Mutual Defence Assistance Agreement had gekozen. Is de regering hiermee teruggekomen op het hierboven geciteerde in de adviesaanvraag van 1983 vermelde inzicht, dat ook een uitvoeringsovereenkomst van het Mutual Defence Assistance Agreement ter goedkeuring kan worden overgelegd? Zo nee, waarom is dan een andere vorm gekozen?

Kan de regering aangeven of er tussen beide verdragen verschillen zijn? Is het wel juist verschillende regimes voor defensiesamenwerking te hanteren? Verdient het geen aanbeveling om de overeenkomst alsnog als uitvoering van het Mutual Defence Assistance Agreement aan te merken?

Ook de leden van de fractie van D'66 vroegen waarom niet is gekozen voor een uitvoeringsovereenkomst, gebaseerd op de Mutual Defence Assistance Agreement van 1950. Ook deze had aan voorafgaande parlementaire goedkeuring kunnen worden onderworpen.

BONDGENOOTSCAPPELIJKE ASPECTEN

Het karakter van de NAVO

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de positie van landen in de NAVO door de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken als volgt omschreven gezien: «Het Noord-Atlantisch Verdrag schept een politiek en militair bondgenootschap. Daarbij hebben de verdragsluitende partijen bepaalde verplichtingen op zich genomen, maar deze zijn zo omschreven dat zij zelf de concrete inhoud daarvan kunnen blijven bepalen. Het sterkste komt dit tot uitdrukking in artikel 5: In geval van een gewapende aanval op een of meer lid-staten zijn de andere partijen bij verdrag volgens artikel 5 slechts verplicht die actie te ondernemen die zij noodzakelijk achten, waaronder het gebruik van gewapende macht. Met andere woorden: ten aanzien van het wezen der alliantie rakende kwesties

zijn slechts verplichtingen aangegaan waarvan de inhoud in het concrete geval door partijen zelf wordt bepaald.» (stuk 15 800, V en X, nr. 58, blz. 3).

Essentieel in artikel 5 van het NAVO-verdrag is, naast andere elementen, dat iedere lid-staat in geval van een aanval op een van zijn bondgenoten de actie neemt die hij zelf nodig oordeelt. In NATO, Facts and Figures, 1976, bladzijde 96, wordt over het karakter van het bondgenootschap opgemerkt: «Voor alles is de NAVO een internationale, geen supranationale organisatie. Zij bestaat uit soevereine landen die op het gebied van buitenlandse politiek geen afstand hebben gedaan van hun onafhankelijkheid.» Het karakter van elke afspraak in de NAVO is bepaald door dit voorbehoud van nationale zeggenschap. Op basis van dit uitgangspunt zoeken de NAVO-leden naar overeenstemming over het functioneren van de organisatie in vredes- en oorlogstijd.

Ook de planning voor crisis- en oorlogstijd moet in dit licht worden gezien. Procedure-afspraken over hoe de verschillende regeringen zullen handelen zijn niet juridisch bindend. Het zijn politieke afspraken die de consensus weerspiegelen over de vraag hoe men denkt te gaan handelen. Elke staat behoudt het recht in een concrete situatie een andere keus te maken. Dat een staat dat zal doen moge onwaarschijnlijk lijken, omdat de gemaakte procedure-afspraken een bereikte consensus weerspiegelen, toch doet geen staat afstand van zijn recht eventueel anders te handelen. Alle besluiten en voornemens binnen de NAVO liggen onder het beslag van behoud van nationale soevereiniteit.

Het noemen van de NAVO-procedures

Tijdens de behandeling van de 1 oktober-brief heeft de regering, na aanvankelijke aarzeling, toegegeven – zo merkten de leden van de P.v.d.A. -fractie vervolgens op – dat het opnemen van de NAVO-procedures in het verdrag het rechtskarakter daarvan verandert. De NAVO-procedures, die normaliter een reflectie zijn van datgene wat landen zich voornemen te gaan doen zonder dat zij juridisch bindend zijn, krijgen alléén voor wat betreft de kruisraketten in Nederland rechtskarakter. Minister Van den Broek heeft in de Kamer daarover meegedeeld: «Het is inderdaad zo, dat in onze relatie met de Verenigde Staten deze procedures daarmee een juridisch bindend karakter hebben gekregen. Dit kan natuurlijk niet op dezelfde wijze gelden ten aanzien van anderen, die niet beschikken over een dergelijk verdrag» (Handelingen Tweede Kamer, 23 oktober 1985, blz. 712.).

In de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens komt kennelijk tot uitdrukking, dat uiteindelijk de kernwapenmogendheid de verantwoordelijkheid draagt voor het al dan niet inzetten van kernwapens. Dit laat de zeggenschap van elk land voor wat betreft zijn eigen grondgebied en strijdkrachten onverlet. Door de procedures via een bilateraal verdrag rechtskracht te verlenen, doet ons land echter – zo meenden genoemde leden – van deze zeggenschap afstand.

Dat constateert ook de Raad van State, zonder daaraan overigens de logische consequentie te verbinden. Reeds in zijn eerste rapport constateert de Raad (bladzijde 4, rechter kolom): «Volledigheidshalve wil het College er in dit verband op wijzen dat door de plaatsing van kruisvluchtwapens op het eigen grondgebied, zonder voor hun inzet Nederlandse goedkeuring te bedingen, afstand wordt gedaan van een bevoegdheid tot bestuur, namelijk de bevoegdheid om die inzet te verhinderen.» De reden waarom de Raad hieraan niet de logische consequentie verbindt, zou gelegen kunnen zijn in het onduidelijke en onjuiste beeld dat de Raad kennelijk van de huidige situatie met betrekking tot de Nederlandse kerntaken en in Nederland gestationeerde Amerikaanse eenheden heeft. Het had de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid verwonderd, dat de regering dit beeld niet heeft gecorrigeerd. In latere paragrafen van dit verslag wilden zij hierop terugkomen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of een eventuele poging van de Verenigde Staten, hoe onwaarschijnlijk ook, om buiten, dan wel in strijd met de NAVO-procedures toch kruisvluchtwapens vanaf Nederlandse bodem te lanceren:

- a. onherroepelijk een schending is of met zich meebrengt van de onderhavige overeenkomst en dan
- b. de facto de onderhavige overeenkomst ontkracht, dan wel
- c. Nederland het recht geeft de onderhavige overeenkomst onmiddellijk en onmiddellijk ingaand op te zeggen.

De leden van de D'66-fractie constateerden met instemming dat de overeenkomst uitdrukkelijk bepaalt dat de plaatsing uitsluitend geschiedt in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging op grond van het Noordatlantisch verdrag.

Artikel 3 van het verdrag laat – zo meenden de leden van de P.P.R.-fractie – de mogelijkheid open dat de Verenigde Staten binnen de NAVO-procedures zelfstandig tot inzet van kruisvluchtwapens beslissen. Immers, «zo tijd en omstandigheden dit toelaten, zal bijzonder gewicht worden toegekend aan de opvatting van de Nederlandse regering, indien inzet van kruisvluchtwapens wordt overwogen». Zo gezien biedt artikel 3 geen absolute zekerheid dat de inzet van kruisvluchtwapens, zowel binnen als buiten het NAVO-kader, tegen de wil van Nederland achterwege blijft. Is deze conclusie juist?

De Amerikaanse troepen op Soesterberg

Voor wat betreft de inzet van Amerikaanse vliegtuigen op Soesterberg merkt de Raad van State (Eerste advies, bladzijde 7, in het midden) op: «Dat ook nu reeds inzet van Amerikaanse wapens, namelijk F-15 vliegtuigen, vanaf Nederlands grondgebied zonder Nederlandse toestemming mogelijk is zonder dat dit – naar het oordeel van de Raad terecht – de vraag van de grondwettigheid in het geding heeft gebracht. Vanuit dit gezichtspunt kan dan ook niet worden gesproken van een verdergaand verlies aan soevereiniteit (...)».

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de feitelijke basis van deze opvatting ondeugdelijk. Bij de parlementaire behandeling van de zogenaamde «Soesterberg-overeenkomst» deelde minister Staf desgevraagd immers het volgende mede: «Ik kom thans tot de kwestie van de vreemde troepen en artikel 197 van de Grondwet, waarin staat, dat vreemde troepen niet dan krachtens de wet in dienst worden genomen. De geachte afgevaardigde zegt: «Er bestaat geen NAVO-leger. Dat heeft de Regering gezegd; het zijn nationale legers. Wat is dat dan hier?» Dit is inderdaad een Amerikaanse eenheid. Zij wordt betaald en gecombineerd door de Amerikanen, maar staat onder een Nederlandse commandant, die uitmaakt wat de eenheid hier mag en moet doen.» Daaraan voegde de minister nog toe: «Het is (dus) zeer beslist niet de bedoeling, dat in Nederland grotere eenheden zullen komen, maar als zij hier komen, zullen zij onder NAVO-commando en *onder Nederlands commando staan. Een zelfstandig commando zullen wij hier bepaald niet toelaten.*» (Handelingen Tweede Kamer 1954–1955, bladzijde 141) (onderstreping door de aan het woord zijnde leden).

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer betoogde de regering terzake nog «dat het feit dat het Amerikaanse squadron te Soesterberg onder een Nederlandse commandant staat, ten gevolge heeft, dat de Nederlandse commandant, binnen het kader van de daaromtrent bestaande richtlijnen, de operaties van dit squadron kan bepalen» (Eerste Kamer, zitting 1954–1955, stuk 3714, nr. 27a, bladzijde 3). Een «Fact sheet» van de United States Air Force van maart 1981 zegt dan ook: «Het 32-ste Tactical Fighter Squadron is de enige eenheid van de U.S. Airforce die onder het operationele bevel valt van een vreemd land.»

Dit heeft de gevolgen die de Nederlandse regering in Bijlage II van haar adviesaanvraag (1983, bladzijde 11) schetst. Over de inzet van F-15 vliegtuigen wordt slechts beslist in NAVO-verband. Indien de Nederlandse regering het onwenselijk zou vinden dat deze vliegtuigen zouden opstijgen, zou zij daartegen het juridisch middel hebben van het opzeggen van de onderliggende (stationerings)overeenkomst «om inzet vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen». Er is dus geen sprake van – zoals de Raad van State voor terecht houdt – dat de F-15 vliegtuigen zonder Nederlandse toestemming zouden kunnen worden ingezet. Dit is reeds een cruciaal verschil, met hetgeen beoogd wordt voor de basis Woensdrecht. De Amerikaanse troepen op Woensdrecht staan immers niet onder Nederlands, maar onder Amerikaans operationeel bevel.

De Nederlandse kerntaken

Ook in de vergelijking met de bestaande Nederlandse kerntaken schijnt de Raad van State van mening te zijn – zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie vast – dat de plaatsing van kruisraketten niet onder andere zeggenschapsverhoudingen plaatsvindt. Ook deze opvatting is huns inziens echter niet op goede, feitelijke gronden gebaseerd. De huidige Nederlandse kerntaken worden uitgeoefend in de vorm dat de Verenigde Staten de kernkoppen ter beschikking stellen en Nederland de overbrengingsmiddelen. Nederland heeft de uiteindelijke beslissing over zijn al of niet medewerking aan de inzet van deze wapens dus geenszins uit handen gegeven.

Op de inzet van deze wapens zijn, naar de mening van genoemde leden, in beginsel wel dezelfde procedures van toepassing als op de inzet van kruisvluchtwapens. Het kardinale verschil hierbij is echter dat de procedureregels die de inzet van de «Nederlandse» kernwapens betreffen het karakter hebben van politieke beleidsvoornemens. Nederland kan daarvan juridisch en feitelijk afwijken, omdat het van geen van zijn bevoegdheden afstand heeft gedaan. De regering geeft dit ook zelf toe. In Bijlage II van haar adviesaanvraag (1983, bladzijde 11) deelt zij mee dat over de inzet van deze wapens slechts in NAVO-verband wordt beslist, overeenkomstig de NAVO-procedures. «Indien zich derhalve een situatie zou voordoen dat de Nederlandse Regering het onwenselijk acht dat zo'n F-16 van Nederlands grondgebied opstijgt, dan zou zij deze situatie slechts kunnen voorkomen door op dat moment de Koninklijke Luchtmacht aan de NAVO te onttrekken.»

In een latere fase stelden de drie commissies de vraag (vraag 93 over de brief van 1 oktober) aan de regering: «Wat is de betekenis van de volgende uitspraak van de voormalige bevelhebber landstrijdkrachten, luitenant-generaal Roos, nadat hem de vraag was voorgelegd wat hij zou doen wanneer de regering hem opdracht zou geven een NAVO-bevel om kernwapens in te zetten naast zich neer te leggen: «Op dat ogenblik zou hij mij dus onttrekken aan het bevel waar hij mij eerst onder gesteld heeft. Hij had me dus onder het NAVO-bevel gesteld en hij onttrekt me daaraan. Dat kan hij doen. Op dat ogenblik kan hij mij opdracht geven om mij aan het bevel te onttrekken. En dan ben ik gehoorzaam aan mijn politieke leiding» (VARA-TV «De achterkant van het gelijk»)?» De regering antwoordde: «De betekenis die aan deze uitspraak moet worden toegekend is dat de luitenant-generaal Roos, ook thans nog bevelhebber van de landstrijdkrachten, het primaat van de politiek erkent.» Uit het bovenstaande blijkt dat de Nederlandse regering te allen tijde bevoegd blijft, ook nadien de NAVO tot de inzet van kernwapens heeft besloten, daaraan haar medewerking niet te geven.

Ook hier ligt een kardinaal verschil met het kruisrakettenregime dat de regering in het verdrag wil vastleggen. Daarvoor geldt de door het kabinet ontwikkelde Rubicon-theorie: Als de fase van «general alert» is afgekondigd en de Nederlandse regering daarmee heeft ingestemd, kan

zij de inzet van de kruisvluchtwapens vanaf Woensdrecht niet meer beletten.

De inhoud van de NAVO-procedures

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie tijdens de hoorzittingen van de drie kamercommissies reeds opgevallen dat over de uitleg van de procedures volstrekt tegenstrijdige opvattingen bestaan. Zo heeft dr. S. I. P. van Campen de bewering van de regering tegengesproken dat, indien Nederland niet meewerkt aan «general alert», de Verenigde Staten de op Woensdrecht gestationeerde kruisraketten niet zouden kunnen gebruiken. Gezien het feit dat dr. Van Campen, als voormalig directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO, als geen ander de NAVO-procedure en derzelver betekenis kent, meenden deze leden dat de regering haar bewering alsnog dient te staven. Die noodzaak is des te groter, omdat een oud-minister van defensie van oordeel is dat de regering de Kamer terzake onjuist heeft voorgelicht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het allereerst op prijs stellen als de regering opheldering wil verschaffen over de lijnen waarlangs een verzoek om inzet van Amerikaanse nucleaire wapens kan worden gedaan en de lijnen waarlangs toestemming c.q. bevel tot inzet kunnen worden gegeven. Is het waar dat vanaf het corpsniveau van zowel Amerikaanse troepen, als troepen van bondgenoten, zowel langs de NATO-lijn CENTAG, AFCENT, SACEUR, D.P.C. (na consultatie van regeringen van NAVO-landen) een verzoek tot het vrijgeven van nucleaire wapens aan de «National Command Authority» van de Verenigde Staten kan worden gericht als langs de Amerikaanse bevelslijn CINCUSAREUR, USCINCEUR?

Is het ook waar dat de Amerikaanse «National Command Authority» via de NAVO-lijn in voorkomend geval alleen een mededeling dat het gebruik van nucleaire wapens is geautoriseerd kan doorgeven, maar dat de «release» alleen langs de Amerikaanse bevelslijn USCINCEUR, CINCUSAREUR plaatsvindt? Indien dit waar is, zou dus niet SACEUR, maar dezelfde persoon in zijn hoedanigheid van Amerikaans bevelhebber over feitelijke inzet beslissen. Dit ligt dan anders dan de regering heeft gesteld tijdens de kamerdebatten.

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening dat artikel 3 de crux van het verdrag is en het had hen dan ook zeer verbaasd dat dit artikel zo'n grote mate van onzekerheid laat bestaan. Er is immers geen duidelijkheid over de precieze inhoud van de daar bedoelde procedures. Niettemin beklemtone regering en Raad van State dat dit artikel de waarborg is tegen de inzet van kruisvluchtwapens buiten het bondgenootschappelijk kader om.

In dit verband vroegen ook deze leden de aandacht voor de tegenstrijdige uitspraken op dit punt enerzijds van de kant van de regering en anderzijds in de door verschillende leden tijdens het debat in oktober geciteerde stukken van de Amerikaanse Senaat als zou de Amerikaanse president te allen tijde de bevoegdheid hebben Amerikaanse wapens in te zetten. Ook de oud-directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO, Van Campen, heeft tijdens de hoorzitting gezegd dat de Amerikanen kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied kunnen lanceren, zelfs als Nederland dat niet zou willen toestaan.

De bevoegdheden van de Amerikaanse president

Een vraagstuk waarover de leden van de P.v.d.A.-fractie gaarne opheldering verkregen, betrof de positie van de Amerikaanse president. De regering heeft herhaaldelijk betoogd dat deze niets over de inzet van de kruisvluchtwapens te zeggen heeft, maar slechts een vetorecht heeft op het vrijgeven daarvan. Reeds tijdens de behandeling van de zogenaamde

«1 oktoberbrief» hadden deze leden gewezen op een rapport van de Amerikaanse Senaat uit 1973, waarin het volgende wordt gesteld: «In a technical sense, the President cannot order SACEUR (who is simultaneously the Allied Commander responsible to NATO's Defense Planning Committee as well as the Commander US forces in Europe) to fire a nuclear weapon; he can only release the weapon to him (although he can unilaterally direct the same commander, in his national capacity as commander of US forces in Europe, to employ nuclear weapons). SACEUR would then regard the President's decision to release a nuclear weapon to him as a valid reflection of NATO's collective interest and will, although the release is not a command so that SACEUR would still retain discretion as to whether or not to fire a weapon. The NATO guidelines do not explicitly cover ... (deleted). Nor do they provide guidance for situations in which ... deleted)» (Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, bladzijden 653 en 852.).

De Minister van Defensie liet in dat debat in het midden of het in het algemeen waar is dat de Amerikaanse president de opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen in Europa zou kunnen bevelen kernwapens in te zetten. «Maar», zo vervolgde de minister, «die uitspraak is in elk geval niet van toepassing op de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens. Volgens de regels van het verdrag is dit niet mogelijk.»

Op de vraag of de opvatting over de eerder genoemde bevelsmogelijkheden van de Amerikaanse president anders was dan in de NAVO-richtlijnen is aangegeven, deelde de minister mede: «Nee. Het is niet anders dan in de richtlijnen staat. Het is wel anders dan hetgeen wij nu met de Amerikanen aan het regelen zijn.» (Handelingen 1985-1986, bladzijde 732.) De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden gaarne nog eens duidelijk uiteengezet zien wat dan het verschil is tussen hetgeen uit de richtlijnen volgt, of volgens de richtlijnen mogelijk is, en datgene wat de regering met de Amerikanen geregeld heeft. Is de conclusie juist dat voor de kruisraketten op Woensdrecht een ander regime geldt dan voor de kruisraketten in andere landen waar men geen verdrag heeft gesloten?

In verband met de nationale bevelsbevoegdheid van de Amerikaanse regering vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie nog aandacht voor een «hearing» van een commissie van het Huis van Afgevaardigden inzake de «appropriations» voor het Ministerie van Defensie voor het «Fiscal Year 1981». Aldaar verklaarde generaal B. Rogers: «Although the U.S. European Command exists primarily to provide the U.S. contribution to the Allied Command Europe, it is an important, integral part of the U.S. National Command structure. USEUCOM has a general mission to provide for the optimum effectiveness of assigned forces in combat operations and for the projection of U.S. military power as required to support and advance U.S. national policies. This dual role allows us to fulfill our NATO commitment and additionally provides the flexibility to act unilaterally, when and if such action is in our national interest. USEUCOM has been directed on more than one occasion to act unilaterally to advance U.S. policy interests. Under the North Atlantic Treaty, were all U.S. forces assigned to NATO and not simply earmarked for eventual NATO use, the U.S. would lose this flexibility. With minor exceptions our NATO allies also retain their forces under national direction until released to NATO. USEUCOM's missions and organization should not be changed.» Generaal Rogers voegde daar nog aan toe dat USEUCOM's verantwoordelijkheden zich uitstrekken tot de kustlanden van de Middellandse Zee en het Midden-Oosten met inbegrip van Iran en de Perzische Golf.

De Woensdrechtse eenheid zal, zo merkten de aan het woord zijnde leden op, in vredetijd niet onder NAVO-commando staan, maar onder het Amerikaanse commando in Europa. Deze leden vernamen graag of het ook de Amerikaanse overtuiging is dat de Woensdrechtse eenheid niet voor de hierboven door de heer Rogers genoemde nationale doeleinden zou kunnen worden gebruikt.

Hierbij aansluitend meenden de leden van de fractie van de P.v.d.A. nog opheldering te behoeven over een mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het feit dat in 1973 de Amerikaanse eenheid op Soesterberg in een hogere staat van paraatheid was gebracht. Deze eenheid, die nota bene onder Nederlands bevel staat en geïntegreerd is in de NAVO, werd zonder enig overleg met ons land of binnen de NAVO in een hogere paraatheid gebracht vanwege een Sovjet-dreiging tot interventie in het Midden-Oosten. De Minister van Buitenlandse Zaken beweerde toen dat naar aanleiding van deze zaak over de consultatieprocedures was gesproken en dat zij zouden zijn verbeterd. Aangezien deze leden zulks niet bevestigd konden krijgen, zouden zij terzake gaarne nader worden geïnformeerd.

Overigens wilden zij ook gaarne van de regering vernemen of in ieder geval tussen de Verenigde Staten en Nederland overeenstemming bestaat over het feit dat de kruisvluchtwapens in Woensdrecht onder geen voorwaarde bij een verhoging van de alarmconditie van andere Amerikaanse troepen in Europa buiten NAVO-verband kunnen worden betrokken.

Met betrekking tot de positie van de Amerikaanse president waren bij de leden van de P.v.d.A.-fractie overigens nog meer vragen gerezen. Eerder hadden zij al herinnerd aan de mededeling van de Nederlandse regering dat de president der Verenigde Staten slechts een vetorecht heeft als het gaat om de op Woensdrecht te stationeren wapens. Dit was niet geheel in overeenstemming met het beeld dat het rapport van de «Congressional Research Service» van 1 december 1975 over de «Authority to Order the Use of Nuclear weapons» oproept. In dit rapport, vervaardigd voor een subcommissie van de Commissie voor Internationale betrekkingen van het Huis van Afgevaardigden, lezen deze leden op bladzijde 1 onder meer: «The President's authority to order the use of theater nuclear weapons in the event of a war involving NATO, while subject to certain procedural arrangements, is similarly unlimited. While the U.S. Government has agreed to consult with other NATO allies before using nuclear weapons in the NATO area, this obligation is limited to situations where time and circumstances permit. Further, while NATO operational plan contemplate the assignment of U.S. theater nuclear forces to the Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), in time of war, the President would retain his constitutional responsibility to control these forces and could order or forbid the use of U.S. nuclear weapons by U.S. forces even after assignment of these forces to SACEUR.»

Het rapport besluit op de bladzijden 6 en 7 als volgt: «NATO planning does contemplate a delegation of the President's authority to order the use of theater nuclear weapons to the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) under certain wartime conditions; SACEUR is, in theory at least, responsible to the collective governments represented in the NATO Defence Planning Committee. It is significant, however, that SACEUR also serves as the U.S. Commander in Chief, Europe, and, in the latter capacity, has always been in the U.S. chain of command. The question of whether SACEUR, as a NATO commander, could order the employment of U.S. theater nuclear forces in a manner not consistent with the President's desires is most sensitive, but it seems clear that the President's orders would always control.

There have been frequent assurances from officials of the executive branch that the ultimate decision on the use of U.S. nuclear weapons will always lie with the President. The basic documents, if any, which spell out the procedures through which the U.S. President will retain positive control, even after U.S. forces are assigned to SACEUR, are highly classified and have not been examined. In any event, it would not appear to be constitutionally permissible for the President to transfer his responsibilities as Commander in Chief, particularly if the transferee were responsible, in part or in whole, to the governments of other sovereign states.»

De Minister van Defensie had bij het debat op 23 oktober 1985 (Handelingen Tweede Kamer 1984-1985, bladzijde 732), sprekende over het senaatsrapport van 1973 inzake de bevoegdheid van de Amerikaanse president een andere mening dan in dat rapport gesuggereerd. Hij liet het aan de Kamer over aan wie het meeste gezag moest worden toegekend. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden derhalve nader andere bronnen geraadpleegd. Gezien de zojuist weergegeven citaten, konden zij niet anders concluderen dan dat de minister in zijn opvatting alleen staat en dat de werkelijkheid volledig tegengesteld is aan wat hij de Kamer wilde doen geloven. Zij zouden het daarom op prijs stellen terzake nadere toelichting te ontvangen. Het leek hun in dit verband onvoldoende als de regering enkel een beroep zou doen op wat zij zelf voor logisch houdt, of op het feit dat tot nu toe geen Amerikaanse autoriteit tegen de denkbeelden van de regering heeft geprotesteerd. Vanuit Amerikaans perspectief zou men daarmee, zo meenden deze leden, best kunnen wachten tot het verdrag van kracht is geworden. Voor de Nederlandse Kamer is een positieve verzekering dat de Amerikaanse lezing en interpretatie identiek zijn met die van de Nederlandse regering, in het licht van het uitzonderlijk karakter daarvan, noodzakelijk.

De verwijzing naar NAVO-procedures achtten de leden van de C.P.N.-fractie meer een vorm van versiering van het verdrag dan van substantiële betekenis. In laatste instantie belet deze verwijzing de president van de Verenigde Staten immers niet te besluiten tot inzet van kernwapens vanaf Nederlands grondgebied. Dit bleek ook toen Dr. Van Campen in de hoorzitting van de drie commissies zonder aarzeling vaststelde dat de Verenigde Staten kruisraketten zouden kunnen inzetten vanaf Nederlands grondgebied, ook als Nederland niet zou meewerken aan een «general alert».

De leden van de P.P.R.-fractie stelden de vraag of met dit verdrag juridisch bindend komt vast te staan dat, zolang Nederland niet instemt met een «general alert» van de NAVO, vanaf Woensdrecht geen raketten kunnen worden gelanceerd. Zo ja, hoe is dit dan te verenigen met de voetnoot bij het «Second Interim Report on Nuclear Weapons in Europe, U.S. Senate Committee on Foreign Relations 98th Congress, January 1983», luidende: «With regard to the political consultation process, NATO-Athens guidelines of 1962 state that the United States will consult with its allies on the use of tactical nuclear weapons time and circumstances permitting. The U.S. President retains the right to use American nuclear weapons without prior consultations?»

De Nederlandse bevoegdheden over de kruisvluchtwapens

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vast dat de regering in meergemelde Bijlage II van haar adviesaanvraag had meegedeeld dat de Nederlandse regering met betrekking tot de inzet van kruisraketten dezelfde zeggenschap zou hebben als met betrekking tot de inzet van de Nederlandse F-16 vliegtuigen en de Amerikaanse F-15 vliegtuigen op Soesterberg. Zou Nederland het onwenselijk vinden dat deze wapens worden ingezet, dan zou de regering dat kunnen voorkomen met het juridische middel dat de (stationerings)overeenkomst wordt opgezegd. Tijdens de debatten is gebleken dat de regering, om redenen van andere aard die later in dit verslag ter sprake zullen komen, deze mogelijkheid zelf afsnijdt. Het plaatsingsverdrag kan niet door Nederland worden opgezegd, zoals de minister van Defensie in de Kamer heeft moeten toegeven. Het gevolg is dat alleen met behulp van Nederlands militair geweld gedurende de looptijd van de overeenkomst de inzet kan worden voorkomen (Handelingen Tweede Kamer 1985-1986, bladzijde 733).

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten dit een bizar gevolg van de keus van de regering om het verdrag niet opzegbaar te maken. Zij

meenden dat, anders dan in Bijlage II in het vooruitzicht was gesteld, geen functionele equivalentie bestaat tussen de mogelijkheid een verdrag op te zeggen en de mogelijkheid de inzet door Nederlandse troepen te laten verhinderen. De kern van het probleem ligt echter bij het feit dat de regering door via het verdrag de NAVO-beleidsafspraken bindend te maken, afstand doet van haar recht om in concreto anders te handelen dan de NAVO wenselijk acht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen in dit verband ook op de in de adviesaanvraag genoemde opties om aan de NAVO-procedureregels elementen toe te voegen. De laatste optie, die de regering overigens van de hand wees, was het expliciet bedingen van een veto-recht. In wezen bezitten alle lid-staten zo'n veto-recht voor zover het hun eigen nationale strijdkrachten of hun eigen territorium betreft. Hoewel de NAVO-procedures er niet van uitgaan dat landen in concreto een afwijkende beslissing nemen, blijft dat, zoals ook uit Bijlage II van de adviesaanvraag blijkt, altijd mogelijk. Door de NAVO-procedures een juridisch bindend karakter te geven, doet alleen Nederland effectief afstand van zijn bevoegdheid om eventueel een afwijkende beslissing te nemen. Dit gevolg van het opnemen van de NAVO-richtlijnen in het bilateraal verdrag had alleen door het stipuleren van een vetorecht kunnen worden gerepareerd. Het is dan ook volstrekt anders dan de regering beweert: Nederland zou zich niet in een uitzonderingspositie begeven door een vetorecht te claimen maar begeeft zich in een uitzonderingspositie door zijn bevoegdheid om een eigen beslissing te nemen op te geven.

De toelichting vermeldt – aldus de leden van de fractie van D'66 – dat de eenheden in normale omstandigheden onder Amerikaans bevel staan en op zeker moment onder operationeel NAVO-bevel gesteld zullen worden. Moet hieruit worden afgeleid dat de Nederlandse regering geen enkele zeggenschap heeft over deze eenheden en derhalve niet over de bevoegdheid beschikt deze eenheden onder NAVO-bevel te stellen of daaraan te onttrekken?

De regering stelt zich op het standpunt, zo merkten de leden van de C.P.N.-fractie op, dat dit verdrag geenszins de bevoegdheid aan de Verenigde Staten geeft tot het geheel zelfstandig en ongecontroleerd inzetten van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied. Deze leden konden niet begrijpen waarom de regering zich bij een zo zwaarwegende kwestie heeft laten geruststellen met de mededeling dat in het geval van een mogelijke inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied «bijzonder gewicht» zal worden toegekend aan de opvattingen van de Nederlandse regering. Zo'n mededeling is toch niet meer waard dan een soort «gentlemen's agreement» in vredetijd? De leden die dit opmerkten meenden dat deze afspraak volkomen voorbij gaat aan de waarschijnlijke toestand in oorlogstijd en stelden dan ook de volgende vragen.

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang een meerderheid van de NAVO-lid-staten niet instemt met een Amerikaans voorstel tot afkondiging van een «general alert», geen in Europa gestationeerde raketten kunnen worden afgevuurd?

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang Nederland niet instemt met afkondiging van de hoogste staat van paraatheid, vanaf Woensdrecht geen raketten kunnen worden gelanceerd?

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang Nederland niet instemt met een «general alert», Woensdrechtse raketten niet in de hoogste staat van paraatheid kunnen worden gebracht? Erkent de regering dat het niet-instemmen met een «general alert» alleen betekenis heeft als dit ertoe leidt dat de Woensdrechtse raketten niet in de hoogste staat van paraatheid worden gebracht?

Wat zijn de gevolgen voor het in de hoogste staat van paraatheid brengen van Woensdrechtse raketten van een eventuele opvatting van Nederland dat bepaalde ontwikkelingen op zich niet bedreigend zijn en niet gericht zijn tegen de NAVO?

De verhouding tot het Noordatlantisch Verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie werden gaarne nader geïnformeerd over de relatie tussen dit verdrag en het Noordatlantisch Verdrag. Zoals eerder door deze leden gememoreerd, bepaalt dit Verdrag in artikel 5, dat in geval van een aanval op een van de lid-staten, elk van hen onmiddellijk zodanige actie zal nemen als hij nodig oordeelt. Artikel 5 stelt het recht van elke lid-staat om zelf te bepalen hoe hij op een aanval op een andere lid-staat reageert voorop. Deze bepaling kwam voort uit Amerikaanse constitutionele bezwaren tegen een automatische verplichting tot oorlogsvoering. Begrijpelijkwijls heeft men binnen de NAVO procedures ontwikkeld, – uiteraard onder voorbehoud van eigen uiteindelijk beslissingsrecht over in concreto te nemen actie –, die een potentiële agressor het meest werkzaam zouden afschrikken. Nu de regering juridisch afstand doet van haar recht de inzet van kruisraketten te verhinderen, is echter voor wat betreft de kruisraketten in Woensdrecht de vrije keuze van artikel 5 van het NAVO-verdrag niet meer aanwezig. Ook hier rijst de vraag naar de verhouding tussen beide bepalingen. Gaat het recht, neergelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag dat ons land de eigen keuze laat in geval van agressie, boven de bepalingen van het bilateraal verdrag met de Verenigde Staten waarbij de regering van deze bevoegdheid afstand doet? Zulks is met name van betekenis wanneer de Verenigde Staten de kruisraketten zouden inzetten ingeval er naar hun mening, gelet op de omstandigheden, geen tijd is voor consultatie.

STAATSRECHTELIJKE ASPECTEN

Twee-derde meerderheid slechts vereist bij afwijking van specifieke grondwetsbepalingen?

Artikel 91, lid 3, schrijft voor – zo merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op – dat, indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee-derden van het aantal uitgebrachte stemmen. In haar adviesaanvraag aan de Raad van State vermeldt de regering dat over deze bepaling in 1953 uitvoerig van gedachten is gewisseld in het parlement. «In dit bestek kan worden volstaan met verwijzing naar de daarbij kenbaar gemaakte opvatting van de regering dat deze bepaling slechts zag op gevallen waarin een overeenkomst direct of indirect afwijking meebracht van enige grondwettelijke regeling; vermeld zij overigens dat door enkele leden van het parlement werd betoogd dat deze bepaling ook betrekking had op gevallen van zogenaamde soevereiniteit. In beide gevallen zal men echter moeten kunnen wijzen op een in de Grondwet genoemde vorm van overheidsmacht die door het met de Verenigde Staten te sluiten verdrag aan een – eventueel afwijkende – regeling zou worden onderworpen» (stuk 17 980 B, bladzijde 10).

De Raad van State blijkt, zo constateerden deze leden, van mening dat slechts sprake is van afwijking van de Grondwet «wanneer verdragsbepalingen niet in overeenstemming zijn met specifieke grondwetsbepalingen». Daarbij verwijst de Raad (stuk 17 980 A, bladzijden 2 en 3) onder andere naar de uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer, dat het huidige artikel 91, derde lid, slechts toepassing vindt in die gevallen «dat een overeenkomst afwijkt van bepaalde concrete

artikelen onzer Grondwet» (Handelingen Eerste Kamer 1952-53, bladzijden 480 en 484). Dat zulks een te enge opvatting is, had de Raad echter eenvoudig kunnen afleiden uit de toepassing van artikel 91, derde lid, bij de overdracht van Westelijk Nieuw-Guinea, waarnaar zij wél verwijst. Ondanks het feit dat toen evidente strijdigheid bestond met artikelen van de Grondwet, wilde de regering niet toegeven dat van afwijking sprake was. Volgens minister Luns was het huidige artikel 91, derde lid, juist geschreven voor het geval de soevereiniteit als zodanig, de identiteit van de staat, in het geding was.

De leden die hierop wezen moesten tot hun teleurstelling vaststellen dat de Raad van State in zijn advisering bij de toetsing van het verdrag aan specifieke artikelen en bedenkelijke houding ten opzichte van de Grondwet had getoond. Meerdere malen immers stelt de Raad vast – overigens, zoals deze leden later wilden aantonen, geheel ten onrechte – dat de artikelen waaraan hij het verdrag toetst, geen of weinig betekenis hebben. Daarbij verwijst de Raad dan naar opvattingen van rechtsgeleerden, grondwetscommissies of «de staatsrechtelijke literatuur» waarin de betekenis van een bepaald artikel niet hoog zou worden aangeslagen.

Het kwam deze leden voor dat elk artikel van de Grondwet zijn betekenis allereerst ontleent aan het feit dat de grondwetgever het nodig heeft geoordeeld het in de Grondwet op te nemen. De Grondwet is geen grabbelton waaruit men naar believen betekenisloze en betekenisvolle artikelen kan opdiepen. De bereidheid van het hoogste adviesorgaan van de regering om, op eigen of op andermans gezag, – overigens veelal ten onrechte of met terzijdestelling van tegenovergestelde meningen – de betekenis van grondwetsartikelen weg te schrijven, ondermijnt de Grondwet zelve. Deze ontleent immers haar bijzondere betekenis niet aan het feit dat eenieder het met alle bepalingen eens is dan wel alle bepalingen even betekenisvol acht, maar aan het feit dat zij via een verzwaarde procedure is tot stand gekomen en aan het feit dat eenieder die in onze staatsinrichting verantwoordelijkheid draagt, gehouden is te zweren of te beloven aan de Grondwet trouw te zijn.

Twee-derde meerderheid reeds vereist bij twijfel over afwijking van de Grondwet?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat het van belang is kort te releveren hoe regering en Kamer artikel 91, lid 3, (artikel 63 oud) hadden toegepast bij de goedkeuring van het EDG-verdrag en het Nieuw-Guinea-verdrag.

Bij de behandeling van de Goedkeuringswet op het EDG-verdrag stelde het toenmalige kabinet zich aanvankelijk op het standpunt dat afwijking van de Grondwet niet aan de orde was. Naar aanleiding van opmerkingen in het voorlopige verslag betoogt de regering echter in de memorie van antwoord: «Er komen echter in het EDG-verdrag bepalingen voor, waarbij twijfel gewettigd blijft of zij niet in strijd komen met regelingen in de Grondwet (...). Op die grond menen ondergetekenden, dat er aanleiding is in dezen de procedure van artikel 63 (thans 91, lid 3) van de Grondwet te volgen. Met het oog daarop leggen zij aan de Kamer over een nota van wijzigingen, waarin deze twijfel omtrent de grondwettigheid tot uitdrukking is gebracht, *een twijfel welke, mede blijkens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening, voldoende is om artikel 63 (thans 91, lid 3) toe te passen*»¹ (Bijlagen Tweede Kamer, zitting 1952-53, stuk 2911, nr. 8, bladzijde 3).

«Met het oog hierop stelde de regering dan ook voor in het nieuwe artikel 5 van het wetsontwerp te bepalen, dat de goedkeuring voor zoveel nodig geschiedt met inachtneming van het bepaalde in artikel 63 (thans 91, lid 3) der Grondwet, dus met een meerderheid van twee-derden. Of het wenselijk zou zijn nu ook de artikelen van de Grondwet, waarmee het Verdrag in strijd zou kunnen zijn, uitdrukkelijk op te sommen, meende de

¹ Cursivering afkomstig van de leden die dit citaat opvoerden.

regering echter te moeten betwijfelen. Ten aanzien van verscheidene artikelen kan verschil van mening bestaan. De regering zag het belang van een opsomming ook niet in. Een debat over de vraag, of zulk een opsomming al dan niet volledig zou zijn, achtte zij weinig nuttig» (stuk 2911, nr. 13, bladzijden 1 en 2). De regering was dus bereid noch in staat precies aan te geven met welke bepalingen van de Grondwet het EDG-verdrag in strijd kwam, gelet ook op de verschillen van mening hierover in de Tweede Kamer. In de memorie van antwoord bracht het toenmalige kabinet tot uitdrukking dat alleen al twijfel omtrent de grondwettigheid voldoende is om artikel 63 (thans 91, lid 3) Grondwet toe te passen. Daarbij werd ook verwezen naar de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1953.

Ook bij de parlementaire behandeling van het Nieuw-Guinea-verdrag nam het toenmalige kabinet aanvankelijk het standpunt in dat van afwijking van de Grondwet geen sprake was. Maar uiteindelijk maakte het tegenover de Kamer kenbaar geen actie te zullen ondernemen tegen het amendement-Oud, waarin het volgen van de 2/3-meerderheidsprocedure werd voorgesteld, wederom omdat «twijfel aan de grondwettigheid aanleiding geeft tot toepassing van de regel van 2/3-meerderheid voor goedkeuring». De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, betoogde hierover in de Tweede Kamer: «Ik heb al gezegd – de Regering heeft het herhaald in de memorie van antwoord en de heer Oud heeft erop gewezen – dat wij niet met al te grote stelligheid een standpunt kunnen innemen. (...) Mede naar aanleiding van het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Oud in tweede termijn en omdat het de Regering blijkt dat er in deze Kamer toch wel onzekerheid bestaat, zou de Regering er geen bezwaar tegen hebben, indien een amendement om dezelfde terminologie te gebruiken als bij het EDG-verdrag is gebruikt, wordt opgenomen in het wetsontwerp» (Handelingen Tweede Kamer 1961–62, bladzijde 1286). Ook in de Wet tot goedkeuring van het Nieuw-Guinea-verdrag werd derhalve het volgende artikel opgenomen: «De goedkeuring geschiedt voor zoveel nodig met inachtneming van het bepaalde bij artikel 63 (thans 91, lid 3) van de Grondwet».

In de Eerste Kamer onderstreepte minister Luns de bestaande marge van twijfel en erkende dat ook de regering bij een moeilijke kwestie als de interpretatie van artikel 63 (thans 91, lid 3) de wijsheid niet exclusief in pacht heeft: «Het standpunt van de Regering is, dat er een marge van twijfel is over de vraag of artikel 63 (thans 91, lid 3) hier toepasselijk is of niet. Om misverstand te voorkomen, wil ik echter vooraf nog eens zeggen dat het niet om die twijfel is, dat de Regering zich niet op artikel 63 heeft beroepen. Zij heeft dat niet gedaan in de eerste plaats, omdat het niet nodig is, en pas in de tweede plaats omdat ook twijfel aan de toepasselijkheid van artikel 63 mogelijk was.» Iets verder vervolgt minister Luns: «Alles bijeen wilde de Regering deze twijfels en bezwaren niet zo zwaar laten wegen, dat zij tot een ontraden van het amendement-Oud c.s. moest komen. Het is hier immers een afwegen, een kwestie van meer of minder. Artikel 63 (thans 91, lid 3) is nog betrekkelijk jong. Reeds daarom is starheid uit den boze. Eerst in en door het gemeen overleg kunnen plaats en betekenis van het artikel worden bepaald» (Handelingen Eerste Kamer 1961–62, bladzijden 617 en 618).

Ook in dit geval was dus twijfel over de grondwettigheid in het algemeen voor de verdragswetgever voldoende om de zekerheid van de 2/3-meerderheidsprocedure te kiezen. Evenmin als bij het EDG-verdrag werd aangegeven van welke grondwetsartikelen nu precies werd afgeweken. Het met betrekking tot het kruisraketten-verdrag door de Raad van State ingenomen standpunt dat afwijking van de Grondwet onomstotelijk moet worden aangetoond en dat nauwkeurig moet worden vastgesteld van welke grondwetsartikelen wordt afgeweken alvorens artikel 91, lid 3, Grondwet toepasselijk moet worden geacht, vindt dan ook geen steun in de wetsgeschiedenis en de wetspraktijk. Integendeel, nu er zowel binnen

als buiten het parlement sprake is van twijfel aan de grondwettigheid van het kruisraketten-verdrag, noodzaakt dit tot toepassing van de 2/3-meerderheidsprocedure.

Ook de leden van de P.P.R.-fractie vroegen de regering uiteen te zetten waarom, in tegenstelling tot de procedure bij het Verdrag inzake de Europese Defensie Gemeenschap en de bij het Nieuw-Guinea-verdrag, niet een twee-derde meerderheid zou moeten worden gevraagd.

Twee-derde meerderheid vereist bij afwijking van het systeem van de Grondwet?

Terecht – aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie – merkt de regering in de adviesaanvraag op dat juist op het punt van de zeggenschap vragen inzake het grondwettigheidsaspect rijzen. Voor de regering is hierbij uitgangspunt «dat de zeggenschap uiteindelijk berust bij de Verenigde Staten (de kernwapenmogendheid) en wordt uitgeoefend door de president van de Verenigde Staten met inachtneming van het bondgenootschappelijk belang en in overeenstemming met de bestaande NAVO-consultatieprocedures». Volgens de regering vallen hieraan elementen toe te voegen, waarbij zij onder andere denkt aan de mogelijkheid om in het verdrag op te nemen dat uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring is vereist alvorens tot inzet vanaf Nederlands grondgebied wordt overgegaan. De regering wijst deze mogelijkheid van de hand. Door zodoende in het bilaterale verdrag met de Verenigde Staten niet op te nemen dat Nederland een vetorecht heeft, ontstaat naar de mening van de aan het woord zijnde leden een wezenlijk andere situatie dan thans met betrekking tot andere in Nederland gestationeerde Amerikaanse troepen (F-15 Soesterberg) en met betrekking tot andere in ons land aanwezige kernwapens bestaat.

Deze leden riepen dan in herinnering dat Nederland naar het oordeel van de regering en de Raad van State door het sluiten van dit verdrag afstand doet van de bevoegdheid om de eventuele inzet van kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen. Het afstand doen van deze bestuursbevoegdheid geschiedt onverplicht. De regering achtte het immers mogelijk te bedingen «dat uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring is vereist alvorens tot inzet vanaf Nederlands grondgebied wordt overgegaan», maar achtte het behoud voor Nederland van deze bevoegdheid om politieke redenen niet wenselijk.

De leden van de P.v.d.A.-fractie herinnerden er vervolgens aan dat de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens uitgaan van de verwachting dat de lid-staten zich uiteindelijk niet tegen de inzet van nucleaire wapens door de kernwapenmogendheid zullen verzetten. Dat de lid-staten zich dat recht wel voorbehielden, blijkt reeds uit artikel 5 van het NAVO-verdrag en meer specifiek uit de opvatting van de regering neergelegd in Bijlage II van de adviesaanvraag van 1983. Door de NAVO-procedures via het verdrag met de Verenigde Staten juridisch bindend te verklaren en geen uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring te eisen, ontstaan voor de kruisvluchtwapens een geheel andere juridische situatie. Ook feitelijk is de situatie in zoverre reeds anders, dat bij de kruisvluchtwapens geen sprake is van een «double-key»-arrangement, waarbij de medewerking van twee regeringen voor de inzet vereist zou zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten in dit verband opheldering over de politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van kruisvluchtwapens. De regering heeft de suggestie gewekt dat deze verantwoordelijkheid bij de NAVO of bij organen van de NAVO (in casu SACEUR) of het D.P.C. zou komen te liggen. Genoemde leden achtten dit een onjuiste voorstelling van zaken. Daarbij wezen zij op het N.P.V.-verdrag, dat verbiedt de verantwoordelijkheid voor het gebruik van nucleaire wapens bij een

volkenrechtelijke organisatie te leggen. Hun was ook gebleken dat de feitelijke rol van het D.C.P. alleen adviserend kan zijn. Bijzonder merkwaardig achtten zij de lezing van de regering dat de Amerikaanse president niet verantwoordelijk zou zijn, omdat deze slechts een vetorecht zou bezitten. De regering heeft het voorgesteld alsof SACEUR eigenlijk de verantwoordelijkheid draagt (Handelingen Tweede Kamer 1985-86, bladzijde 713). Daarmee kan onmogelijk de politieke verantwoordelijkheid zijn bedoeld. Als de Nederlandse regering de Nederlandse krijgsmacht verlof tot vuren zou geven, kan men toch onmogelijk volhouden dat de Nederlandse regering daarvoor niet verantwoordelijk zou zijn, omdat het feitelijk vuren door militairen wordt verricht.

Het kwam genoemde leden daarom voor dat het verdrag de volledige politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van kruisvluchtwapens neerlegt bij de president van de Verenigde Staten. Aangezien het hier in casu een inzet van wapens betreft vanaf Nederlands grondgebied, betekent het feit dat Nederland zijn bestuursbevoegdheid opgeeft om deze inzet tegen te houden, een wenzelijke inbreuk op het in artikel 42, lid 2, van de Grondwet neergelegde systeem van ministeriële verantwoordelijkheid. Wat is hieromtrent het oordeel van de regering?

Bovengenoemde problematiek leek deze leden nog te meer relevant, aangezien elke lid-staat zich in artikel 5 van het NAVO-verdrag het recht heeft voorbehouden om in geval van een aanval op een bondgenoot zelf zodanige actie te nemen als hij voor noodzakelijk houdt. Met betrekking tot de kruisvluchtwapens zal dit niet mogelijk zijn. Noch dit kabinet, noch volgende kabinetten kunnen zich rechtens tegen de inzet van kruisvluchtwapens verzetten. Kennelijk is de huidige coalitie voornemens zich nooit tegen de inzet van kruisvluchtwapens te verzetten. Maar dan is het toch niet noodzakelijk dit ook voor een andere coalitie onmogelijk te maken? Het is toch niet ondenkbaar dat de Nederlandse regering ooit anders zal oordelen dan een andere regering over de vraag of nucleaire wapens vanaf ons grondgebied moeten worden ingezet? Zodanige inzet zal immers door de daarop volgende reactie in ieder geval het einde van de Nederlandse samenleving waarschijnlijk maken. Dit zou voor ieder kabinet tot de meest diepgaande afweging moeten leiden.

De aan het woord zijnde leden drongen er bij de regering op aan deze problematiek nogmaals ernstig onder ogen te zien en aan de hand van voorbeelden duidelijk te maken dat het gelegenheid bieden aan een vreemde mogendheid tot inzet van atoomwapens vanaf ons grondgebied, zonder uiteindelijke toestemming van de regering, geen uitzonderlijke inbreuk op de Nederlandse bestuursbevoegdheden over het Nederlandse territorium betekent. Zijn de regering ook voorbeelden bekend van bij voorbeeld Duitse en Belgische wetgeving en rechtspraak die in ons land worden uitgeoefend met uitsluiting van terzake geldende Nederlandse bevoegdheden? Hoe zou de regering zo'n situatie beoordelen?

De regering heeft altijd gesteld – zo merkten de leden van de C.P.N.-fractie op – dat inzet van Woensdrechtse kruisraketten juridisch en feitelijk uitgesloten is zolang Nederland niet heeft ingestemd met een «general alert». Het voorgelegde verdrag verwijst echter slechts naar onzekere, niet nader omschreven NAVO-procedures. Zoals het nu lijkt, komt dan ook niet vast te staan, dat juridisch bindende en feitelijk uitvoerbare procedures inzet kunnen voorkomen als Nederland in conflict nog vreedzame oplossingen voor mogelijk houdt of anderszins escalatie door een «general alert» onverantwoord acht. Dat betekent dan een vergaande aantasting van de soevereiniteit en werpt nieuw licht op de grondwetsdiscussie.

Omstreden is dat elk verdrag getoetst moet worden aan alle ten tijde van (gespannen) vrede volop geldende grondbeginselen van ons nationale bestel. Wanneer het verdrag een dergelijke toetsing niet doorstaat, zal het, zonder grondwetswijziging, niet kunnen worden goedgekeurd, zelfs niet

met twee-derde meerderheid. De aan het woord zijnde leden verwezen ter adstructie van dit standpunt eveneens naar de woorden van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Beel, in 1953 bij de behandeling van het ontwerp van het huidige artikel 91, lid 3, van de Grondwet (Handelingen Eerste Kamer 1952-53, bladzijden 469 en 480) en naar Prof. Mr. F. J. M. Duynstee (Grondwetsherziening 1953 ten aanzien van artikel 63, bladzijde 32). Zij hadden in verband hiermee een aantal vragen, voortgaande op vragen eerder door hen in dit verslag naar voren gebracht.

Erkent de regering dat elk verdrag te allen tijde verenigbaar moet zijn met de grondbeginselen van ons nationale bestel? Erkent de regering dat een grondbeginsel van ons nationale bestel is dat democratie de uitsluitende legitimatie van macht vormt? Is de lanceerbevoegdheid van kruisraketten een vorm van overheidsgezag waarop naar beginselen van constitutioneel recht eisen van democratie van toepassing zijn?

Controle op het buitenlands beleid door het parlement

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinnerden eraan dat volgens de oude Grondwet de Koning het opperbeestuur der buitenlandse betrekkingen had. Een zodanige bepaling komt in de huidige Grondwet niet voor. In de memorie van toelichting op de Ontwerpwet tot overweging van een grondwetsherziening inzake de bepalingen over de buitenlandse betrekkingen heeft de regering uiteengezet waarom een dergelijke bepaling haars inziens overbodig was: «Volgens het bestaande artikel 58 van de Grondwet heeft de Koning het opperbeestuur der buitenlandse betrekkingen. Het eerste lid van artikel 72 van de staatscommissie, bepalende dat het buitenlandse beleid wordt gevoerd door de regering, is in vergelijking daarmee ongetwijfeld een verbetering. In het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken wordt terecht opgemerkt dat, waar buitenlandse betrekkingen niet eenzijdig worden bepaald, maar naar hun aard altijd twee-, zo niet meerzijdig zijn, het wat zonderling aandoet om te spreken van het opperbeestuur van buitenlandse betrekkingen. Hoewel het voorstel van de staatscommissie op dit punt een betere redactie geeft, hebben wij het in het voorliggende wetsontwerp toch niet overgenomen. In de eerste plaats achtten wij de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering en de ministeriële verantwoordelijkheid, overbodig. Voorts is er het bezwaar dat, indien aan de bepaling een bijzondere betekenis zou moeten worden toegekend, wel eens misverstanden zouden kunnen rijzen. In het geheel van de tekst van de Grondwet lijkt het alsof met deze bepaling aan de wetgeving in het algemeen en aan de Staten-Generaal in het bijzonder een grens wordt gesteld. Juist op het terrein van de buitenlandse betrekkingen waar de Staten-Generaal eerst na vele grondwetsherzieningen de nodige invloed is verzekerd, komt dit ongewenst voor. Daarom geven wij de voorkeur eraan de onderhavige bepaling geheel weg te laten» (Zie stuk 15 049, nr. 4, bladzijde 9).

Dat de regering het buitenlands beleid voert onder controle van het parlement, is dus nog steeds onderdeel van ons grondwettelijk bestel, ook al ontbreekt een expliciete grondwetsbepaling terzake. Dit betekent – aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie – dat elke aantasting van de verantwoordelijkheid van de ministers voor het beleid (artikel 42, tweede lid, van de Grondwet), ook een aantasting is van de bevoegdheden van het parlement, bij voorbeeld om de gevraagde inlichtingen te krijgen (artikel 68), om een enquête te houden, desgewenst naar alle onderdelen van het beleid (artikel 70), of om bewindslieden door middel van een motie van wantrouwen tot aftreden te nopen (niet in de Grondwet geregeld). In zoverre is er – aldus deze leden – verband tussen hetgeen zij betoogden in de vorige paragraaf van dit verslag en dit aspect. Bewinds-

lieden zullen immers, wanneer zij worden aangesproken op het gebruik van de wapens opgesteld op de Nederlandse basis Woensdrecht of op de plannen voor dat gebruik, moeten volstaan met een verwijzing naar het nu aan de Kamer ter goedkeuring voorgelegde verdrag.

In hoeverre is artikel 92 Grondwet relevant?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met enige verbazing van de uiteenzettingen van de Raad van State inzake artikel 92 kennis genomen. Dit artikel bepaalt dat bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. In zijn advies van 1983 stelt de Raad de vraag aan de orde «of het te sluiten verdrag afwijkt van dit artikel». Alhoewel de Raad nog niet precies weet waar het in het verdrag om gaat, wil hij «thans reeds bezien onder welke omstandigheden een eventuele opdracht zou kunnen afwijken van artikel 92». Het kwam deze leden voor dat de Raad zich veel moeite had kunnen besparen, omdat iedereen weet dat de Verenigde Staten geen volkenrechtelijke organisatie vormen, zodat elke bevoegdheidsoverdracht aan de Verenigde Staten uiteraard afwijkt van artikel 92.

De vraag die wél aan de orde is, is of de Nederlandse Grondwet een bepaling kent die de opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten mogelijk maakt. Gelijk bekend bestaat een zodanige bepaling niet en heeft de Grondwet de overheidsbevoegdheden van wetgeving, rechtspraak en bestuur reeds aan nationale instanties opgedragen. Uit het advies van de Raad van State blijkt niet dat de Raad zich van deze omstandigheid rekenschap heeft gegeven. In het algemeen kwam het de aan het woord zijnde leden het systeem van de Grondwet voor dat de bevoegdheid die aan de ene instantie is opgedragen, niet stilzwijgend ook aan een andere instantie kan worden opgedragen. Zelfs leek het hun onaannemelijk dat bij voorbeeld artikel 78, lid 2, van de Grondwet het mogelijk maakt de taken van de Raad van State (artikel 73) ook bij de Algemene Rekenkamer onder te brengen.

In het kader van de, naar het oordeel van deze leden, overbodige toetsing aan artikel 92 concludeert de Raad echter dat dit artikel geen betekenis mag worden toegekend, «omdat dit artikel slechts beoogt de constitutionaliteit van hetgeen erin is bepaald buiten twijfel te stellen». Deze vaststelling had de leden van de P.v.d.A.-fractie niet verrast. Huns inziens hebben per definitie alle artikelen van de Grondwet dit oogmerk met artikel 92 gemeen. Is de regering een andere mening toegedaan?

De Raad leidt vervolgens uit het feit dat het grondwetsartikel buiten twijfel stelt dat hetgeen erin bepaald is grondwettelijk is, af dat het niet «a contrario» mag worden geïnterpreteerd. Volgens de Raad van State zou dus niet mogen worden gesteld dat opdracht van bevoegdheden als in dit artikel mogelijk gemaakt aan volkenrechtelijke organisaties, niet ook mogelijk zou zijn aan anderen en met name aan andere staten. Omdat de Raad niet van mening is dat artikel 92 zich tegen zodanige opdracht verzet, meent de Raad kennelijk ook dat zodanige opdracht wel mogelijk zou zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de Raad, aldus redenerend, op volstrekt ontoelaatbare wijze met de Grondwet omgaat. Zij herinnerden eraan dat de Grondwet de Nederlandse bevoegdheden van wetgeving, rechtspraak en bestuur aan Nederlandse overheidsorganen en colleges van staat heeft toevertrouwd. Deze bevoegdheden mogen op grond van artikel 92 ook aan volkenrechtelijke organen worden toevertrouwd. Dat de Grondwet ruimte zou bieden deze bevoegdheden ook toe te staan aan andere staten, zodat in ons land buitenlandse wetgeving, bestuur en rechtspraak mogelijk worden, is een absurde veronderstelling waarvoor noch in de grondwetsgeschiedenis, noch in de literatuur enig aanknopingspunt is te vinden.

1 oktober-brief in de Kamer geciteerd uit de diërede van prof. Van Eysinga, te Leiden uitgesproken op 9 februari 1952. Deze merkt op: «sedertdien heeft – althans bij de Westelijke Staten – de opvatting burgerrecht verkregen, dat gewenst is overdracht van Souvereiniteit, *niet aan enen anderen Staat*, maar aan gemeenschappelijke internationale, of, wil men, supranationale organen.» Genoemde leden hadden met verwondering geconstateerd dat de Raad van State in zijn Advies bij de Goedkeuringswet deze uitspraak ook aanhaalt, zonder zich rekenschap te geven van de hierboven door deze leden onderstreepte passage.

Het kwam deze leden voor dat de conclusie van de Raad «dat artikel 92 van de Grondwet zich er niet tegen verzet dat bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen aan individuele staten» (stuk 17 980 A, bladzijde 7) slechts in zoverre betekenis heeft, dat deze onmogelijkheid veeleer te vinden is in de andere bepalingen die zorgvuldig de attributie van overheidsbevoegdheden regelden. Indien de grondwetgever aan buitenlandse mogendheden de bevoegdheid had willen geven om in ons land bevoegdheden uit te oefenen die naar hun aard alleen aan de Nederlandse overheid toekomen, was zulks stellig expliciet in de Grondwet vermeld. Een bepaling die zulks zou inhouden, zou echter niet het begin van een kans hebben de goedkeuring van de grondwetgever te verwerven.

Ook in historisch perspectief is een andere opvatting ongerijmd. De bepalingen over de opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties kwamen tot stand kort na de bevrijding van vreemd overheidsgezag. Het is onaannemelijk dat toen aan opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten een millimeter ruimte zou zijn gegeven. Waar de grondwetgever het in 1953 na lange discussie nodig achtte eventuele twijfel over de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organen weg te nemen, is het onaannemelijk dat zonder discussie en zonder grondwetsbepaling een soortgelijke bevoegdheid ten aanzien van andere staten zou mogen worden verondersteld.

Daarbij komt dat de overdracht van bevoegdheden in 1953 direct werd gekoppeld aan de noodzaak tot versterking van de internationale rechtsorde. Van bevordering van de internationale rechtsorde is bij overdracht van bevoegdheden aan nationale staten niet direct sprake. Aangezien de Grondwet in 1953 nog onderscheid maakte tussen verdragen met andere mogendheden en verdragen met volkenrechtelijke organisaties, had het voor de hand gelegen dat, als men bevoegdheidsopdracht aan beide mogelijk had willen maken, de Grondwet eenvoudig had gesteld dat bij verdrag opdracht van bevoegdheden aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties mogelijk is.

De Raad van State is zich ervan bewust geweest dat de methode die hij hanteert om overdracht van bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden aan andere staten mogelijk te maken, niet een ieder onmiddellijk zal overtuigen. De Raad heeft immers in zijn eerste advies nadrukkelijk de mogelijkheid geopend dat men tot een ander oordeel komt. Dit op zich was voor deze leden trouwens al een aanwijzing van de ondeugdelijkheid van de betoogtrant. Op een zo cruciaal punt als de opdracht van bevoegdheden aan andere staten mag de Grondwet geen twijfel laten bestaan.

Ook dan ziet de Raad echter geen probleem, omdat het verdrag met de Verenigde Staten aan de NAVO een prominente plaats toebedeelt. Dat daarmee materieel aan artikel 92 zou zijn voldaan, leek de aan het woord zijnde leden een illusie. Er wordt immers geen bevoegdheid aan een volkenrechtelijke organisatie opgedragen, maar aan een staat.

In het licht van het bovenstaande kan het betoog van de Raad van State en de regering met betrekking tot artikel 92 de toets der kritiek niet doorstaan. Wetsgeschiedenis en redelijke wetsuitleg maken duidelijk dat artikel 92 een specifieke mogelijkheid opent voor overdracht van bevoegd-

heden aan volkenrechtelijke organisaties en dat voor overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak en bestuur aan andere staten geen ruimte is.

Voorbeelden die terzake zijn geproduceerd, zoals die van de erkenning van diploma's, van erkenning van vleeskeuringen in andere landen, etc., zijn niet van dezelfde aard. Bij het verdrag gaat het immers niet om een erkenning van de bevoegdheid van een vreemde mogendheid om militaire middelen in te zetten, maar om het toelaten dat deze mogendheid zulks vanaf ons territorium doet, terwijl de Nederlandse staat bovendien nog afstand doet van de bevoegdheid om die inzet eventueel te verhinderen. De vraag is dan ook niet of artikel 92 zich tegen opdracht van bevoegdheden aan andere staten zou «verzetten», zoals de Raad van State het had uitgedrukt, maar of zodanige opdracht een afwijking van de Grondwet betekent. Dit laatste leek de aan het woord zijnde leden zonneklaar.

In de gedachtenwisseling tussen de regering en de Kamer naar aanleiding van de brief van 1 oktober 1985 over de zogenaamde «beheersaspecten» is komen vast te staan dat de president van de Verenigde Staten bevoegd is tot het vrijgeven van nucleaire wapens voor gebruik, maar dat de beslissing over de daadwerkelijke inzet van deze wapens berust bij de opperbevelhebber van de NAVO-strijdkrachten, SACEUR. De leden van de D'66-fractie waren daarom van mening, dat met de onderhavige overeenkomst geen sprake is van overdracht van bevoegdheden door de regering aan een andere mogendheid, in casu de Verenigde Staten, maar aan een internationale organisatie, in casu SACEUR. Waarom gaat de Raad van State in zijn advies desondanks uitgebreid in op de kwestie van de grondwettigheid van overdracht van bevoegdheden aan een andere staat? Wil de regering nog eens nader commentaar op dit punt geven?

Onze Grondwet kent geen specifiek artikel dat opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten verbiedt. Niettemin maakte de parlementaire geschiedenis van artikel 92 de leden van de C.P.N.-fractie onweerlegbaar duidelijk dat er ten minste getwijfeld moet worden aan de grondwettelijkheid van een dergelijke opdracht. Na de Tweede Wereldoorlog was erkenning van de soevereiniteitsopdracht aan volkenrechtelijke organisaties als nieuwe rechtsvorm in ons nationale bestel onvermijdelijk. In 1953 besloot de grondwetgever die mogelijkheid tot soevereiniteitsopdracht vast te leggen «om de constitutionaliteit van de opdracht buiten twijfel te stellen». Toch was onomstreden dat specifieke grondwetsbepalingen zich er niet tegen verzetten.

In tegenstelling tot de opdracht van burgers bindende overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties is bij opdracht aan andere staten de vraag naar de legitimiteit van het gezag van een, door de geregeerden aan te wijzen noch weg te sturen, vreemde regering aan de orde. Het gaat dan ook niet aan de grondwettelijkheid van opdracht aan andere staten louter te baseren op de afwijzing van een «a contrario»-interpretatie van een grondwetsartikel, dat niet meer bepaalt dan dat opdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties op zich grondwettelijk is. Alsof twijfel over de grondwettelijkheid van opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties samengaat met vanzelfsprekende legitimiteit van opdracht aan andere staten!

De bewindslieden betogen dat uit niets blijkt dat de grondwetgever bij de opname van artikel 92 gedacht heeft aan een onderscheid tussen staten en volkenrechtelijke organisaties als potentiële dragers van overheidsbevoegdheden. Zij miskennen dan echter dat opdracht aan andere staten als een vanzelfsprekende, buiten discussie staande onmogelijkheid wordt beschouwd. Ook de leden nu aan het woord citeerden terzake uit de diërede van de voorzitter van de Commissie-Van Eysinga, op wiens rapport de regering en de Raad van State zich bij de uitleg van artikel 92 beroepen.

Professor Donner huldigt de opvatting dat opdracht van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden aan vreemde staten in zijn algemeenheid mogelijk is, maar hij legt, blijkens zijn uitlatingen in de hoorzitting, een grens daar waar het gewone spraakgebruik, het nuchtere verstand, de soevereiniteit aangetast zien. Ook prof. Simons ziet een harde kern van nationale soevereiniteit die, ook bij het ontbreken van specifieke bepalingen, door de Grondwet beschermd zou zijn. Onderschrijft de regering die benadering en, zo ja, kan zij dan aangeven volgens welke procedure moet worden vastgesteld of er sprake is van de harde kern of van de minder harde schil? Kunnen, naar de mening van de regering, alle staten ter wereld dragers van Nederlandse burgers bindende overheidsbevoegdheden zijn? Zo nee, welke criteria hanteert zij dan?

In antwoord op vraag 26 over het regeringsstandpunt ten aanzien van de beheersaspecten (stuk 17 980, nr. 8) geeft de regering aan dat bij opdracht van bevoegdheden aan anderen dan volkenrechtelijke organisaties slechts te denken valt aan staten. Waarop baseert de regering eigenlijk deze beperking? Waarom zou bij voorbeeld een opdracht van bevoegdheden aan Shell niet mogelijk zijn, nu artikel 92 dit niet uitsluit?

In 1953 manifesteerden zich sporen van twijfel over de grondwettelijkheid van overdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. Laat die omstandigheid zich verenigen met het als vanzelfsprekend aannemen van de legitimiteit van opdracht aan andere staten?

De leden van de P.P.R.-fractie konden zich evenmin vinden in de conclusie van de Raad van State met betrekking tot artikel 92. Deze bepaling geeft eenvoudig niet de mogelijkheid tot het overdragen van de bevoegdheden waar het hier om gaat aan andere dan internationale organisaties.

Ook deze leden hadden kritiek op het betoog van sommigen (onder meer prof. Donner tijdens de hoorzitting) als zou het kruisvluchtwapenverdrag op één lijn te stellen zijn met een verdrag met Italië inzake de keuring van vlees. Die vergelijking gaat mank. Voor een zuivere oordeelsvorming dienen voorbeelden van (wederkerige) beperkingen van soevereiniteit scherp te worden onderscheiden van verdragen die bindend ingrijpen in onze rechtsorde. Al in 1953 heeft Prof. Duijnstee op «het onder ogen zien van dit wezenlijk verschil» (Duijnstee, De Grondwetsherziening van 1953, artikel 67, bladzijde 9) gewezen. Erkent de regering de betekenis hiervan?

Dit onderscheid is te meer van belang, omdat de Grondwet beperking van soevereiniteit op zich niet verbiedt, maar verdragen van de tweede soort wel snel aan de grondbeginselen van ons nationale bestel raken. Hiernaast spelen dan bovendien de wereldomvattende, vernietigende gevolgen die dit verdrag kan hebben.

Ook de leden nu aan het woord achtten tenslotte de interpretatie van regering en Raad van State onverenigbaar met de parlementaire geschiedenis. In deze bestreden zij de opvatting van Prof. Simons. De parlementaire geschiedenis dwingt ten minste tot twijfel aan de grondwettelijkheid van «opdrachten» aan andere staten. Wie betoogt dat «uit niets» blijkt dat de grondwetgever gedacht heeft aan een onderscheid tussen staten en volkenrechtelijke organisaties als potentiële dragers van overheidsbevoegdheden, miskent dat opdracht aan andere staten als een, vanzelfsprekende, buiten discussie staande onmogelijkheid wordt beschouwd. Ook de leden nu aan het woord citeerden in dit verband de eerdergenoemde diërede van prof. Van Eijsinga.

In hoeverre is artikel 90 Grondwet relevant?

De leden van de C.P.N.-fractie merkten op dat de internationale rechtsorde per definitie niet bevorderd wordt door handelen in strijd met het volkenrecht in het algemeen en het humanitair oorlogsrecht in het

bijzonder. Wanneer dan ook de later in dit verslag hierover door hen te maken opmerkingen juist zijn, gaat het verdrag lijnrecht in tegen de in artikel 90 neergelegde opdracht.

De leden van de P.P.R.-fractie waren niet overtuigd door de argumenten van de regering en de Raad van State inzake het al dan niet in strijd zijn van het verdrag met artikel 90 van de Grondwet. Huns inziens hanteert de Raad van State een ongewoon enge interpretatie van dit artikel. Internationale samenwerking is meer dan een middel tot het bewaren van onafhankelijkheid. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Beel, definieerde het bevorderen van een internationale rechtsorde als het streven naar een «tranquillitas ordinis», een ordening die rust en vrede in de wereld waarborgt. Prof. Simons bleek tijdens de hoorzitting met die definitie in te stemmen.

Naar de mening van genoemde leden is een verdrag tot plaatsing van kruisvluchtwapens echter geen bijdrage tot de internationale rechtsorde. Ons land neemt, integendeel, met die plaatsing een actief aandeel in een nieuwe bewapeningsronde. Het plaatsen van deze kernwapens heeft een destabiliserend effect. Het gebruik ervan heeft verstrekende humanitaire gevolgen. Nederland neemt de aansprakelijkheid daarvoor, zonder absolute garantie dat de inzet kan worden voorkomen. Dit past in het geheel niet bij de opdracht van artikel 90.

Het lid van de E.V.P.-fractie wees de regering eveneens op artikel 90 van de Grondwet. Door de wijze waarop de regering omgaat met de internationaal-publiekrechtelijke aspecten van de plaatsing, wordt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde niet bevorderd, maar eerder tegengegaan, aldus dit lid. Zij moest constateren dat regels opgerekt kunnen worden en dat niet naar hun geest gehandeld wordt, zulks om plaatsing van kruisvluchtwapens mogelijk te maken. Is de regering zich ervan bewust dat zij door deze handelwijze de internationale rechtsorde ondermijnt in plaats van dat ze een goed voorbeeld aan andere staten geeft?

In hoeverre is artikel 96 Grondwet relevant?

Artikel 96 bepaalt dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Hier zijn de Staten-Generaal dus niet alleen het orgaan waaraan de regering verantwoording schuldig is, maar ook het orgaan waarvan zij toestemming behoeft alvorens het Koninkrijk in oorlog te verklaren. De Raad van State heeft hierbij het volgende opgemerkt: «In de staatsrechtelijke literatuur wordt de betekenis van dit artikel niet hoog aangeslagen» (stuk 19 290, bladzijde 5). Aangezien de Raad niet aangeeft welke schrijvers hij heeft geconsulteerd, leek het de leden van de P.v.d.A.-fractie nuttig om Van der Pot-Donner te citeren. Dit handboek geeft aan dat vóór de Tweede Wereldoorlog deze bepaling niet van grote betekenis was te achten, maar: «Na de Tweede Wereldoorlog is dit echter anders geworden. De wereldconstellatie heeft ons land genoopt tot het opgeven der oude politiek en het zoeken van aansluiting bij andere democratisch geregeerde landen, zodat het in de toekomst gaan kan om de vraag, wat het gevolg is van bepaalde, onzerzijds aanvaarde internationale verplichtingen»² (Van der Pot-Donner, negende druk, bladzijde 390).

Inderdaad zal, nadat tegen een der bondgenoten agressie is gepleegd, elk land hebben te bepalen welke zelf te nemen actie het noodzakelijk oordeelt. Ook Nederland is immers, zelfs bij agressie tegen een andere lidstaat, niet automatisch gehouden het vuur te openen. Regering en Staten-Generaal zouden in zo'n geval op de vroegst mogelijke termijn moeten beraadslagen hoe Nederland zou hebben te handelen. Als daarbij de conclusie mogelijk moet zijn dat ons land zich niet of nog niet in oorlog moet verklaren, is dat moeilijk te rijmen met de bevoegdheid van

² Onderstreping door de aan het woord zijnde leden.

een ander land om, Nederland als basis gebruikend, atoomwapens af te vuren. Het is niet moeilijk zich een geval voor te stellen waarbij – eventueel vermeende – agressie tegen de Verenigde Staten dit land tot lancering van raketten zou kunnen doen besluiten. Uit de literatuur zijn scenario's voor «launch-on-warning» en «launch-under-attack» bekend. Ook zullen de kruisvluchtwapens op Woensdrecht – in vredetijd en onder Amerikaans bevel – steeds gedeeltelijk op «quick-reaction-alert» staan, hetgeen betekent dat zij binnen enkele minuten kunnen worden afgevuurd.

De aan het woord zijnde leden achtten het duidelijk dat de regering, door geen uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring te vereisen voor lancering van in Nederland gestationeerde raketten, artikel 96 in belangrijke mate van zijn betekenis berooft. De Staten-Generaal zullen niet alleen feitelijk, maar ook rechtens aan het beslissen over de vraag of ons land zich in oorlog moet verklaren onder thans reeds voorzienbare omstandigheden niet te pas komen. De Raad van State heeft in zijn eerste advies terecht opgemerkt dat het geen twijfel lijdt dat, in het geval dat kruisraketten van Nederlands grondgebied zouden worden gelanceerd, de facto de oorlogstoestand reeds zal zijn ingetreden. «Dit is niet anders wanneer andere wapens vanaf Nederlands grondgebied worden ingezet.» Ook dit leek deze leden juist. De Raad beseft echter kennelijk niet, dat bij agressie tegen welke lid-staat dan ook de Nederlandse regering en het parlement zelf kunnen beslissen of vanaf Nederlands grondgebied het vuur moet worden geopend. Dit nu zal niet gelden voor de kruisvluchtwapens, omdat de regering terzake geen vetorecht wil.

Het kwam deze leden voor dat de Raad van State zich al te zeer concentreerde op het declaratoir karakter van de in-oorlogverklaring. Als bron schijnt hij zich daarbij vooral te beroepen op Huart en op het in 1922 verworpen amendement-Marchant. Interessant is dan ook de visie van Duijnste, die nadrukkelijk met de visie van Huart afrekenen en vermeldt, dat deze geen navolging heeft gehad: «Onaannemelijk lijkt inmiddels, dat wij bij een verklaring, dat het Koninkrijk in oorlog is, te doen zouden hebben met een zuiver interne proclamatie, met een daad van louter staatsrechtelijke betekenis; deze mening werd voor de oorlogsverklaring, zoals die tot dusver in de Grondwet werd genoemd, verdedigd door Huart. Naar zijn mening is de oorlogsverklaring, waarover onze Grondwet spreekt, een «acte-condition», meebrengende, dat tal van uitzonderingsbepalingen, vooral de administratief-rechtelijke aard, in werking treden. Dit lijkt onjuist. In zoverre onze wetten van oorlog spreken, lijkt dit begrip niet gekoppeld aan de oorlogsverklaring, doch aan allerlei andere factoren («oorlogsgevaar»; «geval van oorlog», dat ook burgeroorlog insluit; «tijd waarin oorlog dreigende is»; andere «buitengewone omstandigheden»). Voor het intreden van de juridische toestand van oorlogsgevaar is ingevolge het laatste lid van artikel 201 (oude Grondwet) een Koninklijk Besluit nodig; voor het «geval» van oorlog kan de verklaring omtrent oorlog (vroeger: oorlogsverklaring) eventuele twijfels opheffen, nodig is deze verklaring niet; juridisch is ons geen geval bekend, waarin bepaalde interne bevoegdheden verbonden zijn aan de verklaring omtrent oorlog (vroeger: oorlogsverklaring) als zodanig. Vandaar, dat de interpretatie van Huart ons niet juist lijkt; zijn opinie is niet gevolgd. (Men vergelijk Van der Pot, tweede druk, bladzijden 155 en 156; Grondwetscommissie, Interimrapport, bladzijde 18). Deze conclusie zal ook voor de huidige verklaring omtrent oorlog gehandhaafd moeten blijven. Ware dit anders, dan zou artikel 59 (thans 96) niet anders betekenen dan dat een bekendmaking aan de bevolking omtrent de oorlog niet zou kunnen geschieden dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Aangenomen dient te worden, dat de verklaring waarover artikel 59 (thans 96) spreekt, enigerlei volkenrechtelijke aard en strekking heeft.»

Ook geeft Duijnste aan wat zijns inziens de betekenis van artikel 96 is: «De enige redelijke zin van de verklaring, bedoeld in artikel 59 (thans 96)

der Grondwet, is deze, dat de Nederlandse Regering oorlogsdaden zijdens Nederland aankondigt als antwoord op de oorlogsdaden der wederpartij, en dat de Nederlandse Regering voor het overige voor wat haar betreft, zekere juridische gevolgen, tot dusver door het volkenrecht aan de toestand van oorlog verbonden, doet intreden: zo b.v. met betrekking tot vijandelijke eigendommen, de rechtspositie der vijandelijke onderdanen, de gelding van tot dusver bestaande verdragen e.d.» (F. J. F. M. Duijnste, Grondwetsherziening 1953, artikel 59, bladzijden 16 en 17).

Het is het recht, maar niet de – onmiddellijke – plicht van de Nederlandse regering op oorlogsdaden tegen bondgenoten met de aankondiging van oorlogsdaden te antwoorden. Terecht heeft, aldus de aan het woord zijnde leden, prof. Samkalden tijdens de hoorzitting verwezen naar de parlementaire geschiedenis waar artikel 96 uit voortgekomen is. Daarbij speelt artikel 19 van het Volkenbondspact inzake collectieve (militaire) acties een rol. Daarom kan het belang van het voorbehoud van toestemming van de Staten-Generaal naar de mening van de leden die deze citaten opvoerden moeilijk worden overschat. Het kwam hun voor dat de regering door voor ons land afstand te doen van de bevoegdheid de inzet van de kruisvluchtwapens tegen te houden, de door artikel 96 vereiste toestemming van de Staten-Generaal voor het in oorlog verklaren van het Koninkrijk van haar zin berooft.

Als lancering van Amerikaanse kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied inderdaad mogelijk is zonder uitdrukkelijke Nederlandse instemming, dan holt dit verdrag ook naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie artikel 96 bij voorbaat uit. Er zijn dan immers situaties denkbaar waarin de Nederlandse regering wordt gepasseerd. Dit geldt dan evenzeer de Staten-Generaal.

In hoeverre is artikel 98 Grondwet relevant?

Het kwam de leden van de fractie van de P.v.d.A. voor dat de Raad van State de spijker op de kop slaat door te concluderen «dat het uit het verdrag ook niet zal voortvloeien dat tot opheffing van de Nederlandse Krijgsmacht dient te worden besloten» (stuk 17 980 A, bladzijde 4). Integendeel, zo meenden deze leden, er komt nog een krijgsmacht bij, en wel één die niet onder het opperbevel van de Nederlandse regering komt te staan. Deze leden herinnerden eraan dat zulks wel het geval is met de F-15 vliegtuigen van de Amerikaanse luchtmacht op Soesterberg, zoals zij eerder in dit verslag hadden beschreven.

De Raad van State merkt ook op dat artikel 98, lid 2, kennelijk doelt op de krijgsmacht voor zover die van het Nederlandse overheidsapparaat deel uitmaakt. «Derhalve» zou het zich op Nederlands grondgebied bevinden van krijgsmachtspersoneel van een andere staat – en, zo voegden deze leden hieraan toe, hun wapens die binnen enkele minuten kunnen worden ingezet, met een vernietigende werking vele malen groter dan de atoombom op Hiroshima – niet in strijd zijn met artikel 98, tweede lid. De leden hier aan het woord achtten dit een wonderlijke uitleg van de Grondwet. Het artikel beoogt huns inziens onder meer duidelijk te maken dat er op het gebied der defensie slechts één centraal gezag kan zijn. Het leek hun ongerijmd te veronderstellen dat dit gezag zich niet zou moeten uitstrekken tot vreemde troepen die met elkaar méér explosief vermogen kunnen inzetten dan onze hele krijgsmacht tezamen. Anders dan de Raad van State meenden deze leden dat uit het feit dat de Grondwet expliciet de bestuursbevoegdheid over de krijgsmacht opdraagt aan de regering, niet anders kan worden afgeleid dan dat in ons land geen krijgsmachten onder vreemd gezag kunnen staan, en dat zeker niet aan dit vreemd gezag de bevoegdheid mag worden gegeven wapens in te zetten, ook als de Nederlandse regering daarmee eventueel niet zou instemmen.

In dit verband wezen deze leden ook op artikel 100, bepalende dat vreemde troepen niet dan krachtens een wet in dienst mogen worden genomen. De betekenis van dit artikel in zijn huidige formulering is uiteraard verouderd. Interessant is echter de formulering «in dienst genomen». Deze leden zouden terzake gaarne een minder lapidaire uiteenzetting ontvangen.

Conclusie van toetsing aan de Grondwet

De leden van de P.v.d.A.-fractie trokken niet in twijfel dat de regering bevoegd is een verdrag te sluiten over de plaatsing van kruisraketten. De wel gehoorde mening dat plaatsing van deze wapens als zodanig reeds een onaanvaardbare inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit zou betekenen, konden deze leden niet onderschrijven. Op zichzelf kunnen voorts ook buitenlandse troepen en kernwapens op ons grondgebied worden toegelaten. Het gaat er, zo meenden deze leden, om of de voorwaarden waaronder zij worden toegelaten een afwijking van de Grondwet opleveren.

Bezwaren van veiligheidspolitieke aard kunnen naar hun mening niet tot de conclusie van ongrondwettigheid leiden. Deze leden hadden derhalve nagegaan of bepalingen van het verdrag afwijken van de Grondwet of tot zodanige afwijking zouden noodzaken. Ingevolge artikel 91, lid 3, van de Grondwet zouden in zo'n geval de Kamers de goedkeuring alleen kunnen verlenen met ten minste twee-derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze toetsing nu overziende, meenden zij te moeten concluderen dat het verdrag afwijkt van de Grondwet of tot afwijken kan noodzaken. Deze conclusie laat overigens onverlet dat elk lid van hun fractie na het antwoord van de regering te zijner tijd zelf zijn oordeel over de grondwettigheid van het verdrag zal moeten vellen.

Met betrekking tot een aantal artikelen hadden deze leden vastgesteld dat van in de Grondwet genoemde vormen van overheidsmacht en terzake getroffen regelingen wordt afgeweken, zeker wanneer men zich realiseert dat «afwijking» een ruimer begrip is dan «strijdigheid», zoals prof. Samkalden terecht bij de hoorzitting heeft opgemerkt. Derhalve moet het verdrag onderworpen worden aan een goedkeuring in de Staten-Generaal met twee-derde van de uitgebrachte stemmen.

Nu heeft prof. Kooymans er tijdens de hoorzitting al op gewezen dat de regering zich «de luxe» van een dergelijke procedure niet kan permitteren. De meerderheid in de Kamer voor plaatsing van de kruisvluchtwapens is daarvoor veel te gering. In meer algemene zin heeft prof. Oud de problematiek die voor een regering en een (te) kleine kamermeerderheid kan rijzen geschetst. In het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, tweede deel, bladzijden 332 en 333, beschrijft hij deze aldus: «Gesteld eens dat bij een wetsontwerp, dat een der hoekstenen van het buitenlands beleid der Regering vormt, wel een meerderheid, doch geen meerderheid van twee-derde met de Regering meegaat, wat dan? De Regering kan dan trachten zich door middel van een kamerontbinding alsnog de vereiste meerderheid te verschaffen, doch als dit mislukt, zijn de constitutionele middelen uitgeput. Het voeren van het door de meerderheid gewenste beleid is dan uitgesloten en daarmee het parlementaire stelsel in zijn hart aangetast en een tijdperk van onmacht in het buitenlandse beleid ingeluid, dat ernstige gevolgen kan hebben. Geloof men niet, dat bij een dergelijk vooruitzicht voor de Regering en kamermeerderheid de verleiding groot zal zijn om het met de Grondwet niet al te nauw te nemen en te verklaren, dat de overeenkomst geen afwijking van de Grondwet inhoudt en derhalve voor haar goedkeuring slechts een gewone meerderheid vordert? Zo zullen Regering en Staten-Generaal zich gesteld kunnen zien voor de keuze, of datgene wat zij als 's lands hoogste belang zien te schenden of ontrouw te worden aan hun eed op de Grondwet.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat het bijzonder ernstig zou zijn, indien om redenen van politieke opportuniteit met de Grondwet de hand zou worden gelicht. Zij deden daarom een ernstig beroep op de regering om, gelijk ook bij de Goedkeuringswet van het EDG-verdrag is gebeurd, om een goedkeuring met twee-derde van het aantal uitgebrachte stemmen te verzoeken.

De leden van de D'66-fractie gaven te kennen dat zij, hoewel zij op inhoudelijke gronden niet konden instemmen met de overeenkomst, mede in het licht van het advies van de Raad en de informatie verkregen tijdens de hoorzitting van de Kamer over deze kwestie, niet van mening waren dat de overeenkomst strijdig is met bepalingen van de Grondwet.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden eerder in dit verslag betoogd dat het verdrag inconstitutioneel zou zijn in die zin, dat het slechts zou kunnen worden goedgekeurd na grondwetswijziging. In ieder geval is er echter huns inziens sprake van afwijking van de Grondwet, namelijk van de artikelen 92 en 96 en van handelen in strijd met artikel 90, zodat een tweederde meerderheid voor de goedkeuring nodig is.

Deze leden hadden in het debat van 22 oktober 1985 opgemerkt dat zelfs als men zelf van mening is dat er geen sprake is van afwijking van de Grondwet, twee-derde meerderheid vereist is. Inmiddels is immers overduidelijk komen vast te staan dat er zeer gerede twijfel aanwezig is. Ook deze leden bezigden hierbij de citaten van het kamerlid Oud, die zij ook in dat debat hadden gebruikt. Waarom heeft de regering, nu er in brede kring zware argumenten voor de wenselijkheid van het vragen van een twee-derde meerderheid zijn aangedragen, niet zelf voorgesteld het verdrag met die meerderheid goed te keuren? Heeft de regering zulks overwogen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op grond van welke argumenten is dan besloten zo'n voorstel niet te doen? Schept een lichtvaardig heenstappen over de talloze bezwaren niet een zware verantwoordelijkheid, ook voor de toekomst? Moet niet worden vermeden dat achteraf geoordeeld wordt dat dit kabinet onvoldoende oog heeft gehad voor deze kwestie?

De leden van de C.P.N.-fractie hadden om al deze redenen het presidium van de Tweede Kamer verzocht in overweging te nemen een bijzondere commissie op te richten met het oog op de hier aan de orde zijnde toetsing aan de Grondwet. Tot hun spijt hadden zij moeten constateren dat het presidium (en de Kamer), zonder zelfs op de overwegingen van deze leden in te gaan, het voorstel hadden afgewezen. Een en ander was voor hen een extra reden om nogmaals grote aandacht te vragen voor de zorgvuldigheid van de procedure, ook van de kant van de regering.

In dit verband waren deze leden door een beschouwing van prof. Simons bij de hoorzitting op de gedachte gekomen dat de toevoeging aan de voorgestelde wet van een clause dat de goedkeuring «voor zoveel nodig» met toepassing van artikel 91, derde lid, plaatsvindt, moeilijk door de regering kan worden afgewezen. Die formulering laat immers de noodzaak van beslissing bij gekwalificeerde meerderheid in het midden en bevat eigenlijk niet meer dan een vanzelfsprekendheid, welke echter in geval van twijfel over de al of niet afwijking van de Grondwet onderstreept moet worden. Om dezelfde reden – zo begrepen deze leden prof. Simons – bevat artikel 92 van de Grondwet de clausulering «zo nodig».

Noch de argumenten van de bewindslieden, noch het advies van de Raad van State hadden de leden van de P.P.R.-fractie ervan overtuigd dat het hier niet gaat om een verdrag waarop artikel 91, lid 3 van de Grondwet van toepassing is.

De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat het hier niet handelt om een verdrag dat zodanig afwijkt van de Grondwet dat om die reden een goedkeuring met tweederde meerderheid van het parlement vereist zou zijn.

In de discussie over de mogelijke inbreuk op de soevereiniteit van Nederland zijn, zo stelde het E.V.P.-fractielid, enkele aspecten geaccentueerd. In de eerste plaats is gebleken dat de president van de Verenigde Staten de beslissingsbevoegdheid heeft over de inzet van de kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied. Dat geeft de feitelijke mogelijkheid tot inzet van deze wapens ook in het kader van een conflict buiten het Noordatlantische verdragsgebied. Deze optie zou een schending van het verdrag betekenen. Maar, zo vroeg dit lid zich af, is dat zo ondenkbaar als Amerikaanse veiligheidsbelangen in het geding zijn?

Het lid van de E.V.P.-fractie meende in de tweede plaats dat zulks niet wordt teniet gedaan door het verdrag te plaatsen in het kader van het NAVO-verdrag. De Amerikaanse opperbevelhebber in Europa is uiteindelijk ondergeschikt aan de Amerikaanse president.

In de derde plaats garanderen NAVO-procedures niet een optimale invloed van de Nederlandse regering. In een toestand van «general alert» kunnen, ook als Nederland daar niet aan mee wil doen, de raketten worden ingezet.

Deze drie conclusies waren voor het lid van de E.V.P.-fractie reden om vast te stellen. Daarom pleitte zij voor het nemen van een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid van twee-derde van de stemmen.

Het lid van de E.V.P.-fractie was van mening dat ten aanzien van de grondwettelijke aspecten van het wetsvoorstel uiterste zorgvuldigheid betracht moet worden. Dat betekent, zo meende zij, dat, wanneer er enige twijfel mocht zijn over de grondwettelijke aspecten van het verdrag, goedkeuring met een gekwalificeerde meerderheid gevraagd moet worden. Zo voorkomt men dat leden van regering en parlement ontrouw worden aan hun eed of belofte op de Grondwet.

VOLKENRECHTELIJKE ASPECTEN

Het humanitair oorlogsrecht in het algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de regering de opvatting dat de inzet van kruisvluchtwapens onvermijdelijk schending oplevert van de desbetreffende bepalingen van het humanitair oorlogsrecht onjuist acht. Deze regels, zo stelt de regering, hebben betrekking op de in gewapende conflicten gebruikte methoden, niet op de gebruikte wapens en een absoluut verbod van specifieke wapens kan dus uit deze regels niet worden afgeleid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden terzake grote twijfel. Welke zijn immers die algemene beginselen van humanitair oorlogsrecht die volgens internationale afspraak ook voor nucleaire wapens gelden, zo vroegen zij zich af. De Verenigde Naties bevestigden in 1968 een uitspraak van het Internationale Rode Kruis met de volgende beginselen:

- geen onbeperkt recht voor de strijdende partijen bij de keuze van middelen om de vijand schade toe te brengen;
- een verbod om aanvallen te richten tegen de burgerbevolking als zodanig;
- de verplichting te allen tijde onderscheid te maken tussen de deelnemers aan de vijandelijkheden en de burgerbevolking teneinde de laatste zoveel mogelijk te sparen.

Algemeen wordt aangenomen dat een «all out» nucleair conflict waarbij strategische wapens worden ingezet om steden en dichtbevolkte industriële concentraties te vernietigen, in strijd komt met deze richtlijnen. Hiervan lijken ook de Verenigde Staten overtuigd. Een publicatie van het Pentagon uit 1976 stelt bij voorbeeld als volkenrechtelijk basisprincipe dat «oorlogshandelingen achterwege moeten blijven wanneer schade aan de burgerbevolking excessief lijkt te zijn in verhouding tot concrete en directe militaire voordelen». De zogenaamde «second strike» als «wraak uit het graf» valt hieronder. Deze kan ook niet worden verdedigd met een

beroep op represaille in het kader van zelfverdediging, omdat het door Nederland (en de Verenigde Staten) ondertekende aanvullende Protocol van de Verdragen van Genève represailles tegen de burgerbevolking juist uitsluit.

De plaatsing van kruisraketten is door de Nederlandse regering vaak verdedigd met het «koppelingsargument». Dat wil zeggen dat inzet van in Europa gestationeerde Amerikaanse kruisraketten (als gevolg van de verwachte vijandelijke reactie) bijna automatisch leidt tot de inzet van de in de Verenigde Staten zelf geplaatste strategische (intercontinentale) kernwapens. Dit zou een escalatie betekenen tot een bijna wereldomvattend conflict en daarmee een inbreuk zijn op het humanitair oorlogsrecht. Het daadwerkelijk gebruik van Amerikaanse kruisvluchtwapens met daarachter de bedoeling de «koppeling» te materialiseren is dan zeker in strijd met het humanitair recht.

Door de plaatsing op Nederlands grondgebied neemt Nederland een grote verantwoordelijkheid op zich. Zoals de Raad van State al opmerkte, kan Nederland aansprakelijk worden gesteld voor een gebruik dat niet in overeenstemming zou zijn met het volkenrecht, een gebruik waarvoor Nederland de weg heeft vrijgemaakt door vrijwillig afstand te doen van de bevoegdheden om dat gebruik vanaf Nederlands grondgebied te beletten. Is het een grondregel van de volkenrechtelijke verantwoordelijkheid dat iedere staat verantwoordelijk is voor wat er op of vanaf zijn grondgebied gebeurt?

In hoeverre levert plaatsing bijzondere risico's op voor de eigen Nederlandse bevolking in tijden van oplopende spanning? Impliceert de plaatsing als zodanig niet reeds een grotere waarschijnlijkheid van een verrassingsaanval op deze wapens? Of meent de regering dat een tegenstander in tijd van crisis niet zal proberen deze wapens preventief uit te schakelen?

Uit het voorgaande blijkt dat het eerste gebruik van kruisvluchtwapens in strijd is met het humanitair oorlogsrecht vanwege het oproepen van tegenreacties van de vijand en het gevaar van escalatie. Ook een «second strike» tegen burgerdoelen is daarmee in strijd, omdat dit uitdrukkelijk is uitgesloten, ook als represaille. De vraag rijst wat nog de militaire mogelijkheden zijn van de kruisvluchtwapens, terwijl het humanitair oorlogsrecht bij inzet een afweging vraagt tussen het concrete en directe militaire voordeel en de mogelijkheid van door die inzet veroorzaakte burgerslachtoffers. Kan de regering duidelijk maken dat de kruisvluchtwapens niet op burgerconcentraties zijn gericht? Is de Nederlandse regering bekend met de doelen van deze wapens?

De regering betoogt dat de «reikwijdte van de regels van humanitair oorlogsrecht» wordt beperkt door wat wel wordt genoemd de «necessities of war». Na de Tweede Wereldoorlog is enkele malen een beroep gedaan op de oorlogsnoodzaak teneinde inbreuken op de regels van het humanitaire oorlogsrecht te rechtvaardigen. De rechter heeft echter dergelijke beroepen resoluut van de hand gewezen. In dit verband wezen de aan het woord zijnde leden – waar zich het lid van de E.V.P.-fractie bijvoegde – onder meer op de uitspraak van de Bijzondere Raad van Cassatie (NJ 1949, 87) «dat de beruchte Duitse leer, dat in geval van nood zelfs de wetten van de oorlog voor die nood hebben te wijken onder het motto «Kriegsrason geht vor Kriegsmanier» na hare algemene veroordeling door de beschaafde wereld geen andere weerlegging meer behoeft dan de opmerking, dat het oorlogsrecht juist is gecodificeerd om de «Kriegsrason» binnen de perken des rechts te houden». Deze uitspraak maakt het gewenst dat de regering het begrip «necessities of war» nader toelicht. De aan het woord zijnde leden wilden tenminste niet aannemen dat de regering afstand van deze uitspraak neemt.

De leden van de fractie van D'66 waren, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, tot de conclusie gekomen dat de ter

goedkeuring voorgelegde overeenkomst niet strijdig is met het internationale recht.

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen om het commentaar van de regering op het oordeel van het Tribunaal voor de Vrede: «De inzet van kernwapens is onrechtmatig, indien deze rechtstreeks is gericht tegen de burgerbevolking, niet onderscheidend is, disproportionele schade zou toebrengen aan deze of andere door het oorlogsrecht beschermde groepen. Gelet op het massale vernietigende karakter van kernwapens moet worden aangenomen dat bij inzet ervan deze normen zullen worden geschonden».

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen voorts of de kruisraketten in Woensdrecht gericht zullen zijn tegen de burgerbevolking in de Sovjet Unie. Kan de regering volstrekt garanderen dat dit in het geheel niet het geval zal zijn? Kan zij garanderen dat bij inzet van deze wapens geen disproportionele schade wordt toegebracht aan door het oorlogsrecht beschermde groepen, of moet zij de stelling van wijlen prof. mr. Röling onderschrijven dat kernwapens uit hun aard niet onderscheiden en wél disproportioneel schade toebrengen?

Als de regering de inzet van kernwapens vanaf Nederlands grondgebied niet kan verhinderen, hoe denkt de regering dan schending van het volkenrecht en het humanitair oorlogsrecht te voorkomen?

De leden van de P.P.R.-fractie vonden het opmerkelijk dat zowel de regering als de Raad van State zo stellig de opvatting menen te kunnen afwijzen dat inzet van kruisvluchtwapens schending oplevert van de bepalingen van het humanitaire oorlogsrecht. Regering en Raad van State erkennen dat de beginselen van het humanitaire oorlogsrecht van toepassing zijn op de inzet van kernwapens, maar laten vervolgens na om op een voor een ieder controleerbare wijze de inzet van kernwapens, en dus ook van kruisvluchtwapens, te toetsen aan die beginselen. Wil de regering dat alsnog doen?

Nog opmerkelijker achtten deze leden – waar zich het lid van de E.V.P.-fractie bijvoegde – het overigens dat regering en Raad van State de algemeen aanvaarde beginselen van het humanitaire oorlogsrecht niet geheel correct hadden weergegeven. Zij moesten constateren dat noch de bewindslieden in hun toelichting, noch de Raad van State in zijn advies de eis van discriminatoir optreden tijdens gewapende conflicten vermelden. Temeer is dit bevreemdend, omdat de regering het indiscriminatoir karakter van kernwapens herhaalde malen heeft onderschreven. Waarom heeft de regering juist dit element genegeerd?

Kritiek hadden ook deze leden tevens op de opvatting van de regering dat «de reikwijdte van de regels van humanitair oorlogsrecht wordt beperkt door wat wel wordt genoemd de «necessities of war». Volgens deze leden is het niet waar dat het oorlogsrecht niet of minder geldt indien er sprake is van oorlogsnoodzaak. In het oorlogsrecht is sprake van absoluut geformuleerde verboden, waarvan de reikwijdte niet kan worden ingeperkt door de «necessities of war». Erkent de regering dat er in het oorlogsrecht absoluut geformuleerde verboden zijn? En zo ja, hoe is dat dan te rijmen met haar opvatting over de reikwijdte van de regels?

Tenslotte hadden deze leden vastgesteld dat enigerlei toetsing of een eventuele inzet van kruisvluchtwapens in overeenstemming zou zijn met de wetten en gebruiken van de oorlog zowel in de toelichting als in het advies van de Raad van State volkomen ontbreekt. Gelet op het belang daarvan, vroegen zij de regering die toetsing alsnog te verrichten. Zij herinnerden daarbij tevens aan de uitspraak van de minister-president enige tijd geleden in de Kamer dat hij zo nodig niet zou aarzelen in te stemmen met het gebruik van kernwapens.

Het lid van de E.V.P.-fractie kon de opvattingen van het kabinet ten aanzien van het humanitaire oorlogsrecht niet delen. Het kabinet gaat

met zijn interpretatie van de internationale rechtsregels zeer onzorgvuldig te werk. Er worden selectief regels geciteerd en gehanteerd. Daardoor geeft de regering een onjuiste voorstelling van zaken.

Met het kabinet en de Raad van State achtte het lid van de E.V.P.-fractie de beginselen van humanitair oorlogsrecht van toepassing op de inzet van kernwapens. Ook zij achtte het daarom opmerkelijk dat kabinet noch Raad van State op een controleerbare wijze de inzet van de kruisvluchtwapens toetsen aan die beginselen.

De Raad van State antwoordt op de vraag of kruisvluchtwapens kunnen worden ingezet met inachtneming van de beperkingen die het humanitaire oorlogsrecht stelt, dat dit wordt bepaald door «de wijze waarop, de mate waarin en de omstandigheden waaronder zij zullen worden ingezet» (stuk 19 290 B, bladzijde 8). Is het echter niet redelijk hierbij te veronderstellen dat die inzet per se de burgerbevolking disproportioneel zal treffen? De beoordeling van de Raad van State, op basis van een volkomen abstractie, is dan niet te rechtvaardigen.

Artikel 23 van het Landoorlogreglement; het Gasprotocol van 1925

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering wijst op de in het Gasprotocol van 1925 neergelegde verboden van chemische en biologische (bacteriologische) wapens. Moet hieruit worden opgemaakt dat dit Protocol niet behoort tot de regels van het humanitaire oorlogsrecht en dat naast dat recht een apart «wapenrecht» bestaat? Betekent een en ander dat het verbod vergif of vergiftigde wapens te bezigen (artikel 23, onder a, van het Landoorlogreglement) en het verbod wapens te gebruiken die onnodig leed veroorzaken (artikel 23, onder 2, van het Landoorlogreglement) ook tot het «wapenrecht» behoren?

Zo ja, wil de regering dan uitleggen waarom het laatstbedoelde verbod is opgenomen als artikel 35, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol van 1977, behorend bij de Conventie van Genève?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich ook af op grond van welke overwegingen de regering artikel 23, onder a, van het Landoorlogreglement niet van toepassing acht op kernwapens. Zij meenden dat in dit verband de definitiebepaling van Bijlage II bij artikel 107 van het EDG-verdrag (dat destijds met tweederde meerderheid werd goedgekeurd) wellicht van belang zou kunnen zijn.

Voorts vonden de leden van de P.v.d.A.-fractie het opmerkelijk dat de regering wel spreekt over het verbod van chemische en biologische wapens, maar niet over het verbod van alle met «verstikkende, vergiftigde of dergelijke gassen» overeenkomende «vloeistoffen, vaste stoffen en procédés», dat eveneens in het Gasprotocol van 1925 is neergelegd. Wat is de reikwijdte van het laatstbedoelde verbod? Vallen naar de mening van de regering de kernwapens ook onder dat verbod? Zo niet, welke argumenten hebben de regering dan tot dat standpunt gebracht?

Vallen de kernwapens naar de mening van de regering niet onder het verbod van artikel 23, onder e, van het Landoorlogreglement? Wil de regering uitleggen waarom het lijden van de overlevende burgers en van de overlevende militairen van de atoomaanvallen op Hiroshima en Nagasaki, ver na het beëindigen van de Tweede Wereldoorlog, al dan niet moet worden aangemerkt als «onnodig lijden», zoals daar bedoeld? Geldt die uitleg ook ten aanzien van de mogelijke inzet van kruisvluchtwapens?

Het standpunt van de regering – de Raad van State gaat niet expliciet zo ver – dat de regels van het humanitaire oorlogsrecht betrekking hebben op de in gewapende conflicten gebruikte methoden, niet op de gebruikte wapens, kwam de leden van de P.P.R.-fractie onjuist voor. Het humanitaire oorlogsrecht verbiedt immers wel degelijk bepaalde wapens.

Zo verbiedt artikel 23 van het Landoorlogreglement onder meer «vergif of vergiftigde wapens te bezigen» en «wapenen, projectielen of stoffen te bezigen, die nodeloze smarten kunnen veroorzaken». Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie en de E.V.P.-fractie houden deze regels een verbod in op het gebruik van kernwapens. In dit verband wezen ook zij op de definitie van atoomwapens in Bijlage II bij artikel 107 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap, die onder meer spreekt over «massale vergiftigingen».

De aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève

Zoals bekend heeft een aantal landen (onder andere de Verenigde Staten en Groot-Brittannië) bij de ondertekening van de aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève de beperking gesteld dat deze niet betrekking hebben op het gebruik van nucleaire wapens, omdat dat niet zou passen binnen de NAVO-strategie voor atoomwapens. Ook de Nederlandse regering overweegt een dergelijk voorbehoud zo blijkt uit de stukken rond de wetsvoorstellen, 18 277 en 18 278. Is het niet beter, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie, om in plaats van een uitzondering te maken op internationale verdragen, de NAVO-strategie aan te passen, zodanig dat deze strijdigheid niet meer voorkomt? Welke functie zouden kruisvluchtwapens daarin dan nog kunnen hebben? Hoe oordeelt de regering over de mening van sommige volkenrechtkundigen, dat de huidige NAVO-strategie geheel in strijd is met het humanitaire oorlogsrecht?

Vervolgens vroegen deze leden hoe de Dienstvoorschriften luiden met betrekking tot de inzet van militaire (en met name nucleaire) middelen. Komen die overeen met de voorschriften van de verdragen van Genève, inclusief de aanvullende protocollen? Bestaat de mogelijkheid dat een bevel, gegeven aan een Nederlandse militair, in strijd is met het humanitaire oorlogsrecht? Welke mogelijkheid bestaat er dan voor die militair zich vanwege die strijdigheid tegen een dergelijk dienstbevel te verweren?

Het verdrag tegen milieuveranderende wapens

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe de inzet van nucleaire wapens zich verhoudt tot het verbod tot het aanrichten van overmatige ecologische schade (nucleaire winter).

Het Genocideverdrag

Het lid van de E.V.P.-fractie noemde nog het Genocideverdrag. Vanwege de koppeling van de Westeuropese middellange afstandsraketten aan de intercontinentale atoomraketten in de Verenigde Staten, die gericht zijn op bevolkingscentra, is genocide met grote waarschijnlijkheid het gevolg van inzet van deze wapens. Minister Lubbers bevestigde haar in deze stelling toen hij in een eerder debat de verantwoordelijkheid voor genocide bij inzet van de kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied wenste te accepteren (zie de Handelingen van 13 juni 1984, bladzijde 5223). Het Genocideverdrag stelt echter niet alléén feitelijke volkerenmoord strafbaar, maar ook de samenspanning daartoe. Daarom komt reeds de plaatsing van kruisvluchtwapens op gespannen voet met het Genocideverdrag.

Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties

Critiek hadden de leden van de P.P.R.-fractie op de opvatting van regering en Raad van State, dat plaatsing en inzet van kruisvluchtwapens mogelijk zijn, zolang deze plaatsvinden binnen het kader van de zelfverdediging als bedoeld in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde

Naties. Zelfverdediging rechtvaardigt immers geen oorlogsvoering in strijd met de wetten en gebruiken van de oorlog. Deelt de regering deze zienswijze? Wat is haar mening over de opvatting van prof. Tinbergen dat in een komende oorlog de «first strike» waarschijnlijk allesbepalend zal zijn? Past dit ook binnen het begrip «zelfverdediging»?

Het non-proliferatieverdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen naar een opmerking hunnerzijds weergegeven in de derde paragraaf van het hoofdstuk van dit Verslag over de grondwettelijke aspecten.

De leden van de P.P.R.-fractie bestreden de opvatting van de Raad van State dat plaatsing van kruisvluchtwapens in overeenstemming zou zijn met het non-proliferatieverdrag. De Raad van State heeft met name niet gezien of de plaatsing valt te verenigen met de verplichting van artikel VI van dat verdrag. Wil de regering dat alsnog vragen?

Ook het lid van de E.V.P.-fractie noemde het non-proliferatieverdrag en met name artikel VI, waar staat dat de verdragspartijen te goeder trouw dienen te onderhandelen over nucleaire ontwapening. Daarnaast wees zij op de preambule waar de intentie wordt uitgesproken zo spoedig mogelijk te komen tot de beëindiging van de nucleaire bewapeningswedloop. Plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied, zo stelde dit lid, is niet te verenigen met de verplichtingen die voortvloeien uit het non-proliferatieverdrag en is zeker niet in overeenstemming met de geest van het verdrag. Er ontstaat immers een wezenlijk nieuwe situatie als het mogelijk wordt rechtstreeks vanaf Nederlands grondgebied met kernraketten te dreigen.

INHOUD VAN HET VERDRAG

Looptijd en opzeggingstermijn

De leden van de P.v.d.A.-fractie was het opgevallen dat het verdrag eerst na vijf jaar door een van beide partijen kan worden opgezegd. De regering heeft tijdens de behandeling van de 1 oktober-brief in de Tweede Kamer toegegeven dat bij het eenzijdig onopzegbaar maken van het verdrag mede had voorgezeten de bondgenoten zekerheid te geven over de deelname van Nederland op het punt van de kruisvluchtwapens, met het oog op de Nederlandse binnenlandse politieke situatie (Handelingen Tweede Kamer 1984-85, bladzijden 719 en 720). De regering heeft hiermee de verdragsvorm – die eerst als een poging was voorgesteld het parlement, vanwege het belang van de zaak, optimaal zeggenschap te geven – aangegrepen om het volgende parlement en het volgende kabinet op dit punt monddood te maken. De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten dit gebruik van het volkenrecht voor intern-politieke doeleinden verwerpelijk. Hun woordvoerder tijdens het debat op 23 oktober had dan ook opgemerkt dat het volkenrecht er nooit is geweest «om te proberen de interne politieke ontwikkeling in een bepaald land en de mogelijkheid tot besluitvorming van een komende regering onderuit te halen in een verdrag tussen twee landen die het toevallig op een gegeven moment met elkaar eens zijn, wetend dat er een heftige verdeeldheid is in een van de landen over een van deze zaken» (Handelingen Tweede Kamer, 1984-85, bladzijde 720, middenkolom).

Genoemde leden hadden in de schriftelijke bijdrage van prof. dr. P. H. Kooymans tot de door de commissies belegde hoorzittingen, getiteld: «Karakter en looptijd van het kruisvluchtwapenverdrag: politiek in een juridisch jasje», geconstateerd dat deze het met die opvatting volledig eens is: «(...) daarvoor is het volkenrecht er niet». Professor Kooymans

voegt hieraan toe dat zulks niet betekent «dat een volkenrechtelijke vorm, waaraan juridische consequenties zijn verbonden, er niet voor gebruikt kan worden en in het verleden ook niet vele malen voor gebruikt is. Je kunt nu eenmaal veel in een verdrag opnemen, mits het maar niet strijdt met regels van dwingend recht».

Naar de opvatting van genoemde leden gaat het er hierbij niet om of de regering bevoegd is een verdrag te sluiten, maar of zij zodanig verdrag mag misbruiken voor intern-politieke doelstellingen. Het was deze leden in dit verband opgevallen hoe formalistisch de Raad van State dit probleem meent te kunnen ecarteren. Het was hun, evenals de Raad van State, bekend dat de Kamers voor vier jaren gekozen worden. Een redelijke consequentie van dit feit leek hun echter dat de Kamers, en het kabinet dat het vertrouwen van de Kamers moet genieten, zich zoveel mogelijk beperken tot datgene wat zich in die vier jaren afspeelt. Een doelbewuste poging van het kabinet om over het eigen graf heen te regeren leek hun in strijd met de mandaatsverlening door de kiezers voor vier jaren. Indien het hier een geval van gewone wetgeving zou betreffen, kan men, zo meenden deze leden, nog staande houden dat de volgende Kamer en het volgende kabinet een wet zouden kunnen wijzigen. Alleen met betrekking tot praktisch onomstreden aangelegenheden zijn in Nederland dan ook verdragen voor langere perioden aangegaan. De aan het woord zijnde leden was geen precedent bekend van een verdrag dat op de valreep vóór de verkiezingen, mede met het oog op de mogelijke uitkomst van die verkiezingen, ons land voor een langere periode vastlegt.

De leden van de C.D.A.-fractie brachten in herinnering dat zij in de vierde paragraaf van dit verdrag een vraag hadden gesteld over de opzegbaarheid ervan onder bepaalde, hypothetische, omstandigheden.

De leden van de D'66-fractie hadden bezwaren tegen de bepaling dat de onderhavige overeenkomst minimaal vijf jaar van kracht zal zijn. Zij zagen voor deze looptijd door de regering geen argumenten aangevoerd die niet ook voor de overige plaatsingslanden zouden gelden, hoewel bij die landen van een verdrag, en dus ook van een minimale looptijd, geen sprake is. Op grond waarvan heeft de regering gemeend dit onderscheid te moeten maken? Het bevreesdde deze leden tevens, dat de minimale looptijd van de onderhavige overeenkomst de opzegtermijn van het verdrag waarvan het afhankelijk is (het Noordatlantisch Verdrag) overschrijdt. Zij erkenden overigens de volkenrechtelijke en staatsrechtelijke legitimiteit van die bepaling. Hun twijfels betroffen de politieke legitimiteit ervan. Is niet een zelfstandige reden voor het opnemen daarvan in de overeenkomst gelegen in de wens een volgend kabinet te binden en zijn beleidsvrijheid op dit punt te ontnemen?

Het lid van de G.P.V.-fractie stemde ermee in, dat het verdrag een looptijd zal hebben van vijf jaar. Aangezien van deze looptijd ongeveer de helft nodig zal zijn om de voorbereidende werkzaamheden te verrichten, beschouwde dit lid die termijn overigens wel als de minimale.

De toevoeging van de NAVO-procedures

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden dat ook naar het oordeel van de regering de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van kernwapens juridisch verbindend worden. Tegelijkertijd moesten zij constateren dat deze procedures geheim zijn. Is het vaker voorgekomen, zo vroegen deze leden, dat goedkeuring wordt gevraagd voor een verdrag dat geheime afspraken juridisch bindend verklaart? Is de regering van mening dat in redelijkheid van de volksvertegenwoordiging gevraagd kan worden een verdrag goed te keuren waarvan essentiële onderdelen door de medewetgever niet gekend worden?

De te stationeren wapens zullen blijkens de briefwisseling alleen opereren in overeenstemming met de NAVO-procedures. De leden van de D'66-fractie achtten het in verband hiermee nodig dat binnen het bondgenootschap en in het bijzonder tussen de Verenigde Staten en Nederland overeenstemming bestaat over de interpretatie van de NAVO-procedures. Noch de briefwisseling zelf, noch de toelichting verschaft deze duidelijkheid.

De regering stelt dat over de NAVO-procedures binnen het bondgenootschap geen verschil van mening bestaat. De leden van de D'66-fractie waren daar echter niet van overtuigd. Kan nog eens exact worden aangegeven over welke interpretatie men het eens is? De aan het woord zijnde leden verwezen in dit verband naar de directe tegenspraak tussen enerzijds het antwoord op vraag 155 over de zogenaamde «beheersaspecten», en anderzijds de uitspraken hierover van de voormalige directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO op de hoorzitting van de Kamer op 9 december 1985.

Is de interpretatie van de NAVO-procedures van de regering expliciet aan de bondgenoten, in het bijzonder aan de Verenigde Staten, voorgelegd? Is de regering bereid haar interpretatie alsnog expliciet in de memorie van antwoord op te nemen en daarbij van de instemming van de Verenigde Staten met die interpretatie te doen blijken? Een mogelijkheid daartoe zou zijn een uitdrukkelijke verklaring in die zin van Amerikaanse zijde. Is de regering bereid hierover met de verdragspartner in contact te treden?

Ook de leden van de P.P.R.-fractie vroegen om meer duidelijkheid op het punt van de NAVO-procedures. Kunnen deze niet als bijlage aan de briefwisseling worden toegevoegd? Het is immers onaanvaardbaar procedures, die niet volledig bekend zijn en derhalve geen zekerheid bieden dat kruisvluchtwapens niet tegen de wil van Nederland kunnen worden ingezet, via dit verdrag een juridisch bindende betekenis te geven.

Om het verdrag te toetsen aan de Grondwet, zo stelde het lid van de E.V.P.-fractie, moet het duidelijk zijn hoe de zaken in elkaar zitten. NAVO-consultatieprocedures zijn grotendeels geheim, maar om een verantwoord besluit te kunnen nemen zou zij tenminste de politieke bevoegdheidslijnen moeten kennen. Tot nu toe zijn daar slechts fragmenten van openbaar geworden.

Artikel 1 van het verdrag

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering van de Verenigde Staten kruisvluchtwapens *mag* plaatsen. Zij vroegen waarom deze bepaling zo vrijblijvend geformuleerd is. Aangezien de Nederlandse regering, geheel anders dan deze leden, zozeer aan de plaats van deze wapens hecht, verbaasde het deze leden van de Verenigde Staten eenzijdig kunnen beslissen of zij van deze mogelijkheid gebruik maken. Zou het niet door de Verenigde Staten gebruik maken van deze bevoegdheid door de regering als schending van de overeenkomst worden beschouwd?

De leden van de P.P.R.-fractie achtten het vreemd dat de bewindslieden Nederland willen binden aan een opzegtermijn van vijf jaar, terwijl voor de Verenigde Staten geen enkele opzegtermijn geldt. Elke president kan immers op elk moment besluiten van de mogelijkheid om kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied te plaatsen af te zien.

Artikel 2 van het verdrag

De leden van de V.V.D.-fractie stelden met instemming vast dat voorzien is in de mogelijkheid tot vermindering van het aantal kruisvlucht-

wapens, indien de Sovjet Unie in de toekomst alsnog een verdrag met de Verenigde Staten zou sluiten tot tweezijdige beperking van kernwapens voor de middellange afstand. In dat geval kan de plaatsing in Nederland in overleg met de NAVO evenredig worden aangepast, rekening houdend met technische en operationele factoren.

Het lid van de R.P.F.-fractie informeerde of plaatsing van een lager aantal dan 48 systemen vanwege een wapenbeheersingsovereenkomst, gezien de militair-technische uitvoerbaarheid, uitsluitend plaatsing van 32, 16 of het achterwege blijven van elke plaatsing kan betekenen.

Artikel 3 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom hier alléén verwezen wordt naar artikel 6 van het NAVO-verdrag. Dat artikel definieert wat onder een aanval moet worden verstaan. Artikel 5 van het NAVO-verdrag bepaalt echter dat elke lid-staat in geval van een aanval zelf de actie moet bepalen die hij in dat geval noodzakelijk oordeelt. De regering wil voor wat betreft de kruisvluchtwapens afstand doen van deze bevoegdheid.

Artikel 3 verwijst naar «NATO-procedures». De Nederlandse vertaling spreekt echter van «de NAVO-procedures». Welke procedures zijn hier bedoeld en welke niet? Waarom wijkt de Nederlandse tekst af van de Engelse?

Ook de leden van de C.D.A.-fractie vroegen welke betekenis moet worden gehecht aan het feit dat de Engelse tekst van de overeenkomst met de Verenigde Staten spreekt van «in accordance with NATO procedures», terwijl in de Nederlandse teksten de formulering is gebruikt: «in overeenstemming met de NAVO-procedures».

Ook de leden van de fractie van D'66 vroegen de regering om een nadere uiteenzetting over de precieze betekenis en draagwijdte van de verwijzing naar artikel 6 van het Noordatlantisch Verdrag. Waarom is noch hier, noch elders in de briefwisseling een verwijzing opgenomen naar artikel 5 van datzelfde verdrag?

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen of moet worden uitgegaan van de Engelse tekst van de briefwisseling. Geldt dat ook voor «de NAVO-procedures» in artikel 3 van de briefwisseling? Hoe ziet de regering dit in het licht van het feit dat in Nederland de rechtstaal Nederlands is en dat het parlement besluiten dient te nemen op grond van Nederlandse teksten?

De leden van de P.P.R.-fractie wezen op door hen in de vierde en de zevende paragraaf van dit verslag gestelde vragen naar aanleiding van artikel 3.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie memoreerde de stelling van Prof. De Waart op de hoorzitting van 13 december als zou de Nederlandse tekst niet identiek zijn aan de Engelse. De toevoeging van het lidwoord «de» voor «NAVO-procedures» zou een beperkter strekking geven dan de Engelse tekst die spreekt over «NATO-procedures» zonder lidwoord «the». Met name vroeg het lid nu aan het woord of de regering de mening deelt dat de Engelse versie de mogelijkheid van verandering van die procedures openlaat.

Artikel 4 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de eenheid in Woensdrecht, anders dan de Amerikaanse eenheid in Soesterberg, niet onder Nederlands operationeel bevel wordt geplaatst. Zij vroegen de regering terzake om nadere opheldering.

Artikel 5 van het verdrag

De Raad van State heeft er reeds op gewezen dat het woord «control» door de regering in de Nederlandse tekst van het verdrag veel te zwak was vertaald met «toezicht». De regering had daarop deze term in een vervolg-tractatenblad veranderd in «beschikkingsmacht». Dat betekent dus – merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op – dat de Verenigde Staten bezit, eigendom, beveiliging en beschikkingsmacht over de wapenen behouden. Waarom is in het verdrag niet opgenomen dat de president van de Verenigde Staten slechts een «vetorecht» heeft zoals de regering eerder had beweerd? Is «beschikkingsmacht» een ruimer begrip, dat méér bevoegdheden inhoudt dan het begrip «vetorecht»?

Ook de eerdere beweringen van de regering dat SACEUR in feite de kernwapens zou inzetten, gaven deze leden in het licht van de verdere toelichting op dit artikel te denken. SACEUR is immers een orgaan van de NAVO. Volgens de toelichting kunnen echter aan de NAVO geen kernwapens of de beschikkingsmacht daarover worden overgedragen. Hoe moet zulks in het licht van eerdere uitspraken van de regering worden verstaan?

Artikel 7 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie lazen in het artikel dat de beveiliging van de kruisraketten als een «gemeenschappelijke taak» wordt beschouwd. De toelichting spreekt van «een» Nederlandse verantwoordelijkheid. Welke verantwoordelijkheid wordt hier bedoeld? Hoe ver gaat de bevoegdheid van de Amerikaanse strijdkrachten om zichzelf te beveiligen? Sluit dit het gebruik van wapens in? Welke grenzen stelt de Nederlandse wet terzake?

De toelichting spreekt van locaties binnen de basis die vitaal zijn voor de kruisvluchtwapeneenheid, waar Amerikaanse militairen de beveiligings-taken uitoefenen. Gaat het hier om een exclusieve Amerikaanse bevoegdheid? Met welke middelen en onder welke instructies vindt deze beveiliging plaats? Is de basiscommandant hiervoor verantwoordelijk?

Hoe verhoudt zich artikel 7 tot artikel 5, waarin «custody and control» aan de Amerikanen wordt toegekend?

Heeft Nederland de bevoegdheid om de Amerikaanse bevoegdheid terzake over te nemen of onttrekt zich de bedoelde locatie aan Nederlandse bevoegdheden?

Welke civiele autoriteiten zijn tijdens de verplaatsing van konvooien voor de handhaving van orde en recht verantwoordelijk?

Draagt Amerikaans beveiligingspersoneel buiten de basis wapens?

Welke bevoegdheden hebben de Amerikaanse troepen om binnen of buiten de basis geweld te gebruiken? Verdraagt zich dat met ons recht?

Artikel 8 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering het tijdschema precies in te vullen.

Het was het lid van de G.P.V.-fractie opgevallen dat de briefwisseling onder artikel 1 spreekt van een bevoegdheid van de regering van de Verenigde Staten, terwijl beide regeringen zich onder artikel 8 verplichten onmiddellijk na de inwerkingtreding van de overeenkomst onder meer de noodzakelijke bouwwerkzaamheden uit te voeren. Waarschijnlijk is de formulering onder artikel 1 gekozen teneinde rekening te houden met de mogelijkheid dat als gevolg van de totstandkoming van een wapenbeheersingsovereenkomst vooralsnog niet tot plaatsing zal behoeven te worden overgegaan, terwijl de verplichtende formulering onder artikel 8 noodzakelijk is om overeenkomstig het tijdschema zo nodig in december 1988 tot plaatsing te kunnen overgaan. Het lid nu aan het woord leidde hier voorts uit af, dat als de Nederlandse regering te eniger tijd tot de conclusie zou komen, dat ook zonder wapenbeheersingsovereenkomst

afgezien zou moeten worden van plaatsing en in verband daarmee de voorbereidende werkzaamheden zouden moeten worden gestaakt, ook dit laatste alleen zal kunnen met toepassing van artikel 13, dat wil zeggen na het bereiken van overeenstemming met de Amerikaanse regering over wijziging van het verdrag.

Artikel 9 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden welke kosten de stationering met zich meebrengt voor Nederland, voor NAVO-infrastructuurfonds en voor de Verenigde Staten.

Artikel 13 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in de algemene bespreking van het verdrag reeds aandacht aan dit punt besteed. Is hun indruk juist dat de Verenigde Staten hun mogelijkheden zelf kunnen invullen en dat Nederland dat niet kan? Is daarom de mogelijkheid van heronderhandeling alleen voor Nederland van belang? Aan welke omstandigheden die heronderhandeling nodig zouden maken heeft de regering hierbij gedacht?

Waarom meent de regering dat voor opzegging en wijziging van het verdrag de goedkeuring der Staten-Generaal nodig zou zijn? Is dat ook nodig als beide partijen het verdrag willen beëindigen? Wat zou daarvan de praktische betekenis zijn?

PROCEDURE, TIJDSTIP EN GEVOLGEN VAN GOEDKEURING

Het tijdstip van de stemming in de Tweede Kamer

De Raad van State heeft zich kennelijk – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – van de partijpolitieke oogmerken van de regering bij de keuze van een looptijd van vijf jaar geen rekenschap willen geven. Wel heeft de Raad (stuk 19 290 B, bladzijde 4, middenkolom) de regering in overweging gegeven in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet te vermelden waarom naar het oordeel van het kabinet parlementaire besluitvorming geboden is vóór de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer. Hieruit blijkt, dat ook de Raad de relevantie van de aanstaande verkiezingen in deze aangelegenheid onderkent. Zagen deze leden het goed, dan had zulks geresulteerd in de mededeling dat besluitvorming vóór de aanstaande verkiezingen nodig was om binnen het NAVO-plaatsingsschema te blijven. Een sterkere argumentatie om te rechtvaardigen dat de kiezers buiten spel gezet moeten worden, hadden deze leden niet aangetroffen.

Maken, naar de mening van de regering, inderdaad één of enkele maanden vertraging in de bouw, het één of enkele maanden wachten op legitimatie door de kiezers onmogelijk? Zou een voorwaardelijke gunning zulks niet kunnen verhelpen? Uiteraard zou de staat eventuele kosten te maken door derden voor haar rekening moeten nemen. Heeft de regering deze mogelijkheid overwogen? Is het ook niet mogelijk door een intensievere bouwinspanning de termijn van de bouw enigszins in te perken? Zou het ook al in het licht van afschrikking en geloofwaardigheid niet beter zijn enkele maanden vertraging in de plaatsing te aanvaarden, als daardoor de Nederlandse kiezers hun oordeel kunnen geven? Wil de regering geloofwaardig staande kunnen houden dat zij met betrekking tot dit punt verkiezingen niet van hun zin wil ontdoen en niet een blokkade opwerpen voor een politiek anders samengestelde coalitie, dan kan zij niet volstaan met een beroep op het NAVO-plaatsingsschema.

De leden van de fractie van D'66 waren zich ervan bewust dat de Tweede Kamer zelf beslist over het tijdstip waarop over aanhangige

voorstellen wordt gestemd. Niettemin kan de regering natuurlijk van haar wensen doen blijken. Daarom wilden de genoemde leden er in dit verslag voor pleiten om de stemmingen over dit wetsvoorstel eerst ná de komende verkiezingen te laten plaatsvinden. De reden hiertoe is gelegen in het feit dat het verdrag ook het volgende kabinet bindt en dat – naar deze leden eerder in dit verslag hadden opgemerkt – de looptijd van vijf jaar mede om die reden lijkt te zijn gekozen.

De leden van de C.P.N.-fractie namen aan dat de regering zich bewust is dat het sluiten van het verdrag met de Verenigde Staten op 4 november 1985 voor velen een ernstig verlies aan vertrouwen in het functioneren van onze parlementaire democratie heeft betekend. De nu aan het woord zijnde leden wezen in dit verband op de vele onderzoeken die aangeven dat een zeer groot deel, ja zelfs een meerderheid van de Nederlandse bevolking zich keert tegen de plaatsing, hoewel dit tot nu toe niet tot uitdrukking is gekomen in het parlement. Het zal dan toch ook voor de regering een zaak van voortdurende zorg moeten zijn hoe te voorkomen dat de goedkeuring van dit verdrag het vertrouwen in de democratie mogelijk voor lange tijd schaadt. Ook de regering acht immers het hooghouden van democratische waarden en normen essentieel. Daarom achtten de leden nu aan het woord het onbegrijpelijk dat de regering het verdrag zo'n vijf maanden vóór de verkiezingen ter goedkeuring aan het parlement heeft voorgelegd en dat er bovendien op haar verzoek in het verdrag een looptijd van vijf jaar en opzegtermijn van één jaar is vastgelegd. Zorg over het functioneren van de democratie bracht deze leden ertoe de Kamer – en voor zover deze hierbij betrokken is ook de regering – ernstig in overweging te geven de procedure en termijnen van parlementaire goedkeuring van het verdrag te heroverwegen.

Het lid van de E.V.P.-fractie zou het in hoge mate betreuren als het wetsvoorstel vóór de kamerverkiezingen van mei 1986 onderwerp zou zijn van openbare behandeling. Zij achtte het, gezien de niet ondubbelzinnige houding van één van de coalitiegenoten bij de verkiezingen in 1982, van belang de kiezer alsnog een mogelijkheid te bieden zich uit te spreken.

Het kabinet motiveert het tijdstip van behandeling met een beroep op het plaatsingsschema van de NAVO, daterend uit 1979. Uitstel zou de geloofwaardigheid van het Nederlandse beleid en de betrouwbaarheid van Nederland als NAVO-partner aantasten. Het lid van de E.V.P.-fractie zou hier tegenin willen brengen dat de geloofwaardigheid ten opzichte van de eigen bevolking zwaarder dient te wegen dan de geloofwaardigheid ten opzichte van regeringen van vreemde mogendheden. Bovendien zou uitstel tot na de verkiezingen slechts enkele maanden hoeven te bedragen, wat redelijkerwijs geen nationaal of NAVO-belang behoeft te schaden.

Voorafgaande volksraadpleging

Nu zich via het volkspetitionnement, georganiseerd door de Nederlandse vredesbeweging, zo'n overweldigend aantal mensen tot regering en parlement heeft gericht met het verzoek niet tot plaatsing over te gaan, vroegen de leden van de C.P.N.-fractie nogmaals of ook de regering dit niet opvat als een signaal van grote maatschappelijke en democratische spanning. Zo ja, hoe denkt de regering dan over de mogelijkheid om een nader te concretiseren vorm van referendum te organiseren, opdat een raadpleging van de bevolking een rol kan spelen bij het onderhavige wetsvoorstel? Zou de regering bereid zijn de bekrachtiging van het, onverhoopt door het parlement goedgekeurde, wetsvoorstel uit te stellen totdat een referendum zou zijn gehouden, indien daartoe vanuit de Kamer een initiatief zou worden genomen?

De leden van de C.P.N.-fractie waren van mening dat een geloofwaardig veiligheidsbeleid moet berusten op een goed functionerende democratie en op het vertrouwen van de bevolking in het functioneren van die democratie. Die overweging was voor hen in deze unieke en ernstige

situatie aanleiding tot dit ongebruikelijke voorstel. Zij zouden het op prijs stellen als de regering serieus en diepgaand op deze suggestie zou willen ingaan. Hiertoe is te meer aanleiding, omdat de regering zelf meerdere malen heeft laten blijken het bereiken voor een nieuwe consensus over veiligheidsbeleid van groot gewicht te achten.

De leden van de P.P.R.-fractie deden een dringend beroep op de regering het alsnog mogelijk te maken, dat de Nederlandse bevolking zich over de al dan niet goedkeuring van het plaatsingsbesluit kan uitspreken.

Mocht de Kamer besluiten het wetsvoorstel vóór de verkiezingen te behandelen, dan stelde het E.V.P.-fractielid voor het aan een volksraadpleging te onderwerpen alvorens er een definitieve beslissing over te laten nemen. De Grondwet sluit deze optie niet uit en een dergelijk consultatief referendum zou geheel in de lijn liggen van recente voorstellen van de commissie-Biesheuvel.

Het later op de goedkeuring terugkomen

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen op de discussie die bij de grondwetsherziening had plaatsgevonden met betrekking tot de betekenis van artikel 91, lid 3. De regering heeft toen bij herhaling uiteengezet dat eventueel het verdrag alsnog – respectievelijk opnieuw – aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal moeten worden onderworpen, die terzake met gekwalificeerde meerderheid zouden moeten beslissen (stuk 15 049, nr. 10). Het is duidelijk dat hierdoor een uiterst gecompliceerde situatie kan ontstaan. De regering onderscheidt de situatie waarin een verdrag inmiddels verbindend is geworden voor het Koninkrijk, en de situatie waarin zulks niet het geval is. In het eerste geval zal veel afhangen van de concrete omstandigheden. Het Weense Verdrag over Verdragenrecht biedt dan een juridisch kader voor de beoordeling. «In het uiterste geval resteert als mogelijkheid een wijziging van het verdrag of opzegging daarvan, dan wel een wijziging van de Grondwet», aldus de regering. Het overzien van deze mogelijke consequenties onderstreept te meer het belang van een juiste constitutionele afweging vanaf den beginne.

Het was deze leden overigens opgevallen dat de minister van Buitenlandse Zaken had laten doorschemeren dat datgene wat bij de grondwetsherziening bij herhaling tussen regering en Staten-Generaal was besproken, niet juist zou zijn. Deze leden willen daarover gaarne door de regering nader worden geïnformeerd.

Naar Nederlands verdragenrecht schept een briefwisseling een (constitutioneel) verdrag. De leden van de C.P.N.-fractie informeerden of dit ook het geval is naar Amerikaans verdragenrecht, te meer daar de Verenigde Staten het Verdragenverdrag van Wenen niet hebben geratificeerd. Hoe ligt dat constitutioneel in de Verenigde Staten?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of aan de Verenigde Staten is meegedeeld dat een nieuw parlement en een nieuw kabinet anders kunnen oordelen over de strijdigheid van deze overeenkomst met de Grondwet. Is aan de Verenigde Staten tevens meegedeeld dat in dat geval, volgens de in 1979 in het kader van het voorbereidend onderzoek van de voorgestelde grondwetswijziging ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen vastgelegde procedure, zoals eerder geciteerd van P.v.d.A.-zijde, de Goedkeuringswet opnieuw aan de Kamer moet worden voorgelegd en met twee-derde meerderheid aanvaard? Is de Verenigde Staten ook meegedeeld dat, indien die twee-derde meerderheid dan uitblijft, een impasse ontstaat die hoe dan ook zal leiden tot niet-uitvoering van het verdrag?

Het was de leden die deze vragen stelden bekend dat men in de Verenigde Staten weet van deze procedure. Zou het desondanks niet van fatsoen getuigen als de regering hiervan officieel mededeling deed? Realiseren de bewindslieden zich dat, als deze impasse na de verkiezingen zou ontstaan, de vijf jaar opzegtermijn daarvoor geen oplossing biedt?

Het lid van de G.P.V.-fractie zou het op prijs stellen als de regering kon ingaan op de betekenis van de toetsing aan Grondwet en volkenrecht, welke plaatsvindt bij de behandeling van dit verdrag. Naar de mening van dit lid vindt deze toetsing door regering en Staten-Generaal uitsluitend plaats vóór de goedkeuring. Een eventuele wijziging in opvatting over de grondwettigheid, die zich bij regering of Staten-Generaal manifesteert nadat het verdrag is goedgekeurd, kan naar zijn indruk alleen leiden tot toepassing van de procedure voor wijziging of intrekking van het verdrag, niet tot het ter discussie stellen van de rechtsgeldigheid ervan. Delen de bewindslieden dit standpunt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ten Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Evenhuis

De voorzitter van de bijzondere commissie voor Grondwetsherziening,
De Kwaadsteniet

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Beaufort

PRODUCTIE 19

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 228

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 december 1998

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 12 november 1998 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister De Grave van Defensie over **de ontwikkelingen in Kosovo**.

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Apostolou (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Voorhoeve (VVD), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkzma (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Van der Knaap (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA) en Wilders (VVD).
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Bolkestein (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF), Belinfante (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Patijn (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Zijlstra (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Schelte-ma-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Remak (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Van den Akker (CDA), Leers (CDA), Vendrik (GroenLinks), Feenstra (PvdA) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Valk (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), ondervoorzitter, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Stellingwerf (RPF), Essers (VVD), Verhagen (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Niederer (VVD), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP),

De heer **Verhagen** (CDA) kenschetste de huidige situatie in Kosovo als buitengewoon onzeker ondanks het feit dat er groepen vluchtelingen terugkeren. Milosevic mag dan bijna geheel voldoen aan de eisen van de resolutie van de Veiligheidsraad, maar dit biedt geen enkele garantie voor de toekomst.

Het CDA is in beginsel bereid een bijdrage te leveren aan de oplossing van de crisis in Kosovo. Een succesvolle verificatiemissie kan daarin een belangrijk aandeel hebben. Een van de voorwaarden voor het zenden van waarnemers is een geloofwaardige troepenmacht van de NAVO in Macedonië opdat wordt voorkomen dat de waarnemers gegijzeld worden. Als de veiligheid van de waarnemers in het geding is, is ook de veiligheid van de vluchtelingen in het geding. Bij gijzeling kan de NAVO het luchtwapen niet inzetten. De heer Verhagen zou graag een nadere analyse van de risico's willen horen. Hoe verhoudt de uitslating van minister De Grave – de operatie is risicovol – zich tot de brief van 10 november waarin staat dat Nederlandse deelname verantwoord is?

Hoe hard zijn de afspraken met de FRJ en wat houdt de medewerking van de FRJ in geval van een evacuatie?

Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), Balemans (VVD) en Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Dittich (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Leers (CDA), Van Oven (PvdA), Weisglas (VVD), Eurlings (CDA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Passtoors (VVD), Van der Hoeven (CDA), Vendrik

(GroenLinks), Lambrechts (D66), Blaauw (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Van Dok-van Weele (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), E. Meijer (VVD), Dijkzma (PvdA), Marijnissen (SP), Voorhoeve (VVD), Van Gijssel (PvdA), Wilders (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Hoewel de regering nog geen besluit heeft genomen zijn aan de OVSE en de NAVO toezeggingen gedaan inzake de waarnemers en de extraction force. Kan hierop nog worden teruggekomen?

De heer Verhagen vond het commitment van Amerika met betrekking tot de verificateurs zeer onduidelijk. Aangezien Amerika niet mee schijnt te doen met de extraction force – Amerikaans commitment is een voorwaarde – moet worden gesproken over een combined joined task force, die gebruik maakt van NAVO-middelen. De extraction force moet voorkomen dat de waarnemers potentiële gijzelaars worden.

Aangezien nog onduidelijk is of aan de voorwaarden voor het zenden van waarnemers en deelname aan de extraction force wordt voldaan wenste de heer Verhagen eerst het antwoord van de minister af te wachten, alvorens tot een oordeel te komen.

De heer **Blaauw** (VVD) vond het een merkwaardige zaak, dat geen gemeenschappelijk document bestaat over de tussen Holbrooke en Milosevic gemaakte afspraken. Overigens is Milosevic al direct in de fout te gaan door geen visa te verstrekken aan leden van het Joegoslavië tribunaal die in Kosovo aanwezig wilden zijn. Wat is de sanctie van de internationale gemeenschap op deze eerste inbreuk op resolutie 1199 van de VN?

De heer Blaauw vroeg zich af of de OVSE de meest adequate organisatie is voor het sluiten van een overeenkomst met de FRJ over de verificatie van resolutie 1199. Die overeenkomst is niet gesteund door de Albanese Kosovaren. Hoe kan de veiligheid van de 2000 verificateurs worden gewaarborgd? De FRJ – in feite Servië – wordt verantwoordelijk gesteld voor de veiligheid van de verificateurs. Zij zullen dan steeds meer worden gezien als een tegenstander van de Kosovaren waardoor de neutraliteit onder druk komt te staan.

De heer Blaauw zette vraagtekens bij de overeenkomst inzake luchtverificatie tussen de NAVO en de FRJ. Waarom is niet gekozen voor een no fly zone boven Kosovo?

Hij vond de extraction force een versterking als het gaat om het oplossen van de problematiek van de veiligheid. Het niet meedoen van de Amerikanen moet worden betreurd. Wordt het mandaat nog meegedeeld? Voorkomen moet worden dat de operatie vanuit diverse punten wordt geleid. De grondverificatie wordt geleid door de OVSE met een rapportagelijn naar boven. De luchtverificatie gebeurt vanuit de NAVO, alhoewel de Amerikanen hun informatie rechtstreeks teruggeven naar de VS. Wellicht heeft de extraction force haar eigen commandolijn. De heer Blaauw constateerde een gigantisch coördinatieprobleem dat verlamd op de besluitvorming werkt.

De heer Blaauw wenste niet direct groen licht te geven. Vooral ten aanzien van de grondverificateurs toonde hij zich uitermate terughoudend.

De heer **Valk** (PvdA) vond het akkoord tussen Holbrooke en Milosevic een kwetsbaar akkoord, hoewel het gegeven de huidige politieke omstandigheden het enig haalbare is. Het is wel zaak, dat toegezien wordt op het nakomen ervan. Het weigeren van visa aan leden van het Joegoslavië tribunaal is een teken aan de wand.

Voordat waarnemers naar dat gebied worden gestuurd moeten er veiligheidsgaranties worden geboden. Een belangrijke garantie is een geloofwaardige extraction force. De heer Valk steunde de principiebereidheid van de Nederlandse regering om aan de OVSE-waarnemersmissie deel te nemen, hoewel zeer goed moet worden beseft dat deze missie niet risicoloos is. Feitelijke uitzending is afhankelijk van de rust op dat moment. Wie worden uitgezonden? Hoe zal een eventuele evacuatie van de waarnemers organisatorisch vorm krijgen? Op wiens verzoek gebeurt dat? Is het een beslissing van de OVSE, waarna de extraction force gaat optreden? Een dubbele sleutel bij het nemen van beslissingen

moet worden voorkomen. Ook steunde de heer Valk de principebereidheid om deel te nemen aan de evacuatiemacht.

De heer Valk benadrukte dat de evacuatiemacht met voldoende bewapening moet worden uitgerust (bewapende helikopters). Verder is het van belang dat een voldoende aantal andere landen eraan deelneemt. Belangrijker dan Amerikaanse deelname vond de heer Valk het antwoord op de vraag in hoeverre een evacuatiemacht in staat is om de taak te volbrengen waarvoor zij zich ziet gesteld. Aan welke Nederlandse eenheid wordt gedacht?

De missie duurt in principe een jaar. Hoe ziet de exitstrategie eruit? Wellicht kan onder leiding van de OVSE een gemengde commissie in het leven worden geroepen, waarin Albanese eenheden en Servische vertegenwoordigers worden opgenomen die worden betrokken bij het verloop van de verificatie en de politieke onderhandelingen.

De heer **Hoekema** (D66) typeerde het akkoord tussen Milosevic en Holbrooke als niet volmaakt, maar wel «the only game in town» en bracht hulde aan Holbrooke en Solana. Het is bizar dat de naleving van de afspraken wel op papier is vastgelegd maar de afspraken zelf niet. De OVSE heeft ervaring en er wordt brede politieke steun gecreëerd waarbij de positie van Rusland niet moet worden vergeten.

Betekent de handhaving van ACTORD dat op elk gewenst moment en bij elk gewenst scenario luchtacties van de NAVO mogelijk zijn ten behoeve van de veiligheid van de missies?

De heer Hoekema benadrukte de politieke richting van het dossier-Kosovo en vroeg wat er gaande is aan onderhandelingen over de status van Kosovo. Heeft de heer Petritsch nog enige rol bij die onderhandelingen?

Een zwak element in het akkoord is dat de luchtmacht en de krijgsmacht van Servië een essentiële rol spelen bij de garantie van de veiligheid van de aersurveyers.

De heer Hoekema kon zich voorstellen dat er geen absolute garanties gegeven kunnen worden voor de veiligheid van de verificatiemissie. Hij vond de risico's verantwoord en beheersbaar door de mede op Nederlands verzoek ingebouwde veiligheidsvoorzieningen en toonde zich bereid mee te werken met het kabinet. Positieve punten voor hem zijn:

- brede deelname aan de verificatiecommissie, inclusief de VS en Rusland.
- de juridische basis lijkt voldoende voor de internationale gemeenschap.
- de veiligheidsvoorziening van de extraction force en de luchtacties van de NAVO op basis van ACTORD lijken een redelijke basis om gijzelaarsscenario's te voorkomen.

Hij had echter ook een aantal vragen.

- Hoe is de extraction force internationaal juridisch ingebed? Valt die onder paragraaf 9 van resolutie 1203?
- Is ooit overwogen om het akkoord tussen de RFJ en de OVSE uit te breiden met de voorzieningen voor de extraction force?
- Zitten er risico's in ongeorganiseerde elementen aan Albanese en Servische zijde?
- Wat is de exacte inbedding van de extraction force in de NAVO? Is het een volwaardige NAVO-operatie of een combined-joined-task-forceoperatie?
- Wat is het «plan of operations»?
- Is er een heldere commandostructuur?
- Hoe is de coördinatie tussen de drie operaties verzekerd?
- Is de NAVO de commanderende instantie?
- Wat gebeurt er als de NAVO besluit om de extraction force in te zetten? Kan de NAVO daartoe besluiten, ook al ligt er geen verzoek van de leider van de OVSE-verificatiemissie?

- Is niet sluipend een dubbele sleutel ingebouwd?

De heer Hoekema vroeg aan de minister van Defensie, of zich onder de Nederlandse verificateurs militairen op vrijwillige basis bevinden. Hoe komt het kabinet aan deze verificateurs? Waarom is er een Frans commando? Is daarover internationaal overleg gevoerd? Kan niet meer balans worden ingebouwd in het aantal OVSE-landen dat meedoet en het aantal dat niet meedoet?

Kan toegang van het Joegoslavië tribunaal tot Servië worden afgedwongen bij de Servische autoriteiten?

Hoeveel schendingen zijn er geconstateerd van het staakt-het-vuren?

Ten slotte vroeg de heer Hoekema aandacht voor de vluchtelingen en pleitte voor voldoende financiële ondersteuning door de VN.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) merkte op grote moeite te hebben met het op dit moment zonder voorwaarden honoreren van het verzoek van de OVSE. De taak van die missie – waarnemen van de uitvoering van resolutie 1199 en assisteren bij de activiteiten van UNHCR en het ICR – veronderstelt een goed getrainde, goed georganiseerde, professionele, fullyfledged organisatie die Nederland niet heeft. Over welk type functionaris gaat het hier? Vrijwilligheid is van belang. Kunnen ambtenaren of diplomaten contractueel verplicht worden om aan dat soort missies deel te nemen? Wordt aan de waarnemers ook gevraagd om mee te werken aan een opsporingsverzoek van het Joegoslavië tribunaal? De heer Van Middelkoop vond het zenden van waarnemers naar Kosovo een overijlde, niet goed doordachte en moeilijk te verantwoorden beslissing. Er is nog altijd geen formeel staakt-het-vuren. Er is geen uitgewerkt bestand dat houvast biedt bij het waarnemen. De risico's zijn nauwelijks goed in te schatten. Wat moeten de waarnemers doen als waarschijnlijk Belgrado – het wettige gezag – «toegestaan» geweld gebruikt? Heeft het gesprek met Agani en Demaci nog tot nieuwe inzichten geleid? Er zijn tal van onzekerheden over de veiligheid van de waarnemers. De heer Van Middelkoop vond dat je per definitie geen ongewapende waarnemers naar een gebied zendt, die je verplicht om scenario's te ontwikkelen om ze er met militaire middelen weer uit te halen. Dit type verificatiemissie is gewoon te vroeg. De heer Van Middelkoop adviseerde het kabinet door te gaan met de werkzaamheden in OVSE-verband. Werkelijke ontplooiing kan pas dan als sprake is van een verdere pacificatie en normalisering van de situatie in Kosovo. Aan een extraction force kwam de heer Van Middelkoop al helemaal niet toe. Die macht kan niet de gewenste veiligheidsgaranties geven.

De heer **Van Bommel** (SP) vroeg hoe het staat met de rechtstreekse onderhandelingen. Het ontbreken van een akkoord tussen de Kosovo-Albanen en Milosevic is een centraal probleem.

Het kabinet heeft voorwaarden genoemd voor een verificatiemissie: deelname van andere landen, een juridische basis en adequate voorzieningen voor de veiligheid. De deelname van andere landen is verzekerd en resolutie 1203 legt de juridische basis. In paragraaf 8 van de resolutie worden partijen opgeroepen om alle benodigde stappen te ondernemen om te garanderen dat de waarnemers niet met dreiging of gebruik van geweld of andere bemoeienis te maken krijgen. Welke stappen zijn dat? Het was de heer Van Bommel niet duidelijk hoe bij een gijzeling wordt gehandeld.

Nog steeds is er bij het UCK sprake van andere politieke aspiraties dan bij de internationale gemeenschap. Het bedreigt met provocaties het staakt-het-vuren. Hoe beoordeelt het kabinet dat politieke verschil in aspiraties?

Bij het sturen van waarnemers en de extraction force vallen de VS op. De waarnemers van de VS zijn afkomstig van een externe organisatie. Berichten wijzen erop dat het gaat om mensen van een particuliere

onderneming: de Military Professional Resources Incorporated. Is hier geen sprake van privatisering van militaire veiligheid?

De heer Van Bommel vroeg een reactie op de uitspraken in de media van Demaci dat de tijd voor een overeenkomst tussen het UCK en Rugova voorbij is. Wat betekent de in de brief vermelde opmerking dat FRJ garant staat voor de veiligheid van de verificateurs in de praktijk? Zal dit door Kosovaren niet worden opgevat als samenwerking tussen de internationale gemeenschap en Milosevic? De Kosovaren vragen overigens niet om verificatie, wel om meer preventie.

De heer Van Bommel zette vraagtekens bij de mening van de regering dat het verantwoord is deel te nemen aan de verificatiemissie, daar het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken de missie typeert als hoogst riskant. Waaraan wordt gedacht als het gaat om civiel personeel?

Zonder een politiek akkoord tussen de Kosovo-Albanen en Milosevic vond de heer Van Bommel het niet verantwoord om deel te nemen aan de verificatiecommissie.

Welke veiligheidsrisico's brengt de Orion, ingezet voor luchtverificatie met zich mee?

Besluitvorming over de extraction force achtte de heer Van Bommel nog niet aan de orde. Het toetsingskader en de operationele aspecten moeten nog worden besproken.

Mevrouw Vos (GroenLinks) meende dat het akkoord dat nog niet heeft geleid tot het stoppen van geweld en de terugkeer van alle vluchtelingen, de enige mogelijkheid is om te komen tot een vreedzame oplossing. Voor de naleving van het akkoord is het sturen van een waarnemingsmacht noodzakelijk, waarbij de risico's zo klein mogelijk gemaakt moeten worden. Mevrouw Vos vond het van belang dat de missie vanuit de lucht goed in de gaten wordt gehouden. De extraction force is van groot belang; wanneer het mis gaat moet er ingegrepen kunnen worden. Het ontbreken van een akkoord met de oppositie in Kosovo vond zij een behoorlijk groot risico. Wat is in het gesprek met de oppositie van Kosovo besproken? Kan inzicht worden gegeven in de onderhandelingen van de heer Hill met de oppositie?

Kan het feit, dat de basis voor de extraction force in Macedonië ligt, niet voor problemen zorgen, aangezien daar een centrumrechtse coalitie komt die wellicht problemen heeft met een NAVO-troepenmacht op haar grondgebied? Moeten ook niet in Albanië troepen worden gestationeerd? Wat betekent de mededeling van de regering dat er een grotere troepenmacht achter de hand wordt gehouden? Zijn de VS hierbij betrokken? Mevrouw Vos sloot zich aan bij de vragen over de afwezigheid van de VS bij de extraction force. Wie beslist wanneer de extraction force wordt ingezet? Met welke onderdelen denkt Nederland mee te doen?

Mevrouw Vos plaatste vraagtekens bij het gegeven dat de Amerikaanse verificateurs komen uit een gespecialiseerde militaire organisatie. Zij had begrepen dat het gaat om een particuliere commerciële organisatie. Hoe staat het met de politieke controle en verantwoordelijkheid?

Mevrouw Vos vroeg inzicht in het geweld in Kosovo. Wat is de situatie van de vluchtelingen? Is de regering op de hoogte van het bericht over martelpraktijken door Serviërs tegen Albanese burgers in Kosovo?

Ten slotte wilde mevrouw Vos weten wie gezag zal uitoefenen op een eventueel eigen politieapparaat in Kosovo.

Antwoord van de regering

De **minister van Buitenlandse Zaken** zette uiteen dat door de druk op Milosevic – ACTORD van de NAVO en het ter beschikking stellen van F-16's – onderhandelingen konden beginnen en de vluchtelingen uit de bergen konden terugkeren. ACTORD blijft de komende maanden als een zwaard van Damocles boven Milosevic hangen.

Het standpunt dat Nederland pas deelneemt aan de verificatiemissie als er veiligheidsgaranties zijn, heeft tot de nodige kritiek geleid omdat Nederland in het algemeen meedoet aan missies. Nederland hanteert een breed veiligheidsconcept. De verificateurs kunnen niet onder alle omstandigheden worden gevrijwaard van enig risico voor lijf en leden. Het gaat erom, omstandigheden te creëren die de missie in staat stellen om haar taak te vervullen. Het belemmeren van die missie kan niet worden getolereerd. De minister toonde zich gelukkig met de gemaakte afspraken over de heldere bevelstructuur. Indien het hoofd van de verificatiemissie van oordeel is dat de verificatiemissie of verificateurs in een zodanige positie komen dat zij de taak niet meer kunnen uitoefenen, kan hij rechtstreeks contact leggen met SACEUR en verzoeken om ingrijpen van de evacuatiemacht. Van een dubbele sleutel of een ingewikkelde omweg is geen sprake. De evacuatiemacht heeft het vermogen om majeure reddingsoperaties uit te voeren. De minister twijfelde er niet aan, dat er opgetreden wordt, mede omdat er Amerikaanse verificateurs aanwezig is. Naast het politieke commitment is dit een extra zekerstelling.

Milosevic en het UCK hebben belang bij een ongestoorde taakuitoefening van de verificatiemissie die de ogen en oren van de wereld in Kosovo is. De minister legde uit dat Nederland een bescheiden bijdrage aan de verificatiecommissie wil leveren in de orde van grootte van 30 tot 50 personen. Hij kon geen antwoord geven op de vraag welk type mensen van Nederland wordt verwacht. In eerste instantie wordt gedacht aan burgers. De werving geschiedt via het ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister benadrukte de vrijwilligheid. Hij veronderstelde dat hij diplomaten niet kan verplichten om deel te nemen. Dertig mensen hebben zich al bereid verklaard aan de missie deel te nemen. Het varieert van politiemensen tot ambtenaren/diplomaten van Buitenlandse Zaken. Het is niet juist dat de VS een huurlingenleger op de been brengen voor de verificatiemissie. Het Amerikaanse aandeel bestaat uit 160 ambtenaren van de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Logistiek personeel wordt via een «contracter» geworven. De minister vond het belangrijk dat het hart van de Amerikaanse missie uit overheidsdienaren bestaat. Evenals de Nederlanders vallen de Amerikanen onder het OVSE-regime.

De minister meende dat er geen voor de hand liggend alternatief voor de OVSE is. Een van de belangrijkste overwegingen om de OVSE erbij te betrekken is de betrokkenheid van de Russische Federatie.

Een brede delegatie vanuit Kosovo – onder meer Agani en een aantal UCK-vertegenwoordigers – heeft dezer dagen in een gesprek met de minister onomwonden gezegd dat ze zich ten volle zal houden aan de resolutie van de Veiligheidsraad en de gemaakte afspraken over de veiligheid van de verificateurs. Er werd in dat gesprek overigens ook grote zorg uitgesproken over de Servische politie. Desgevraagd bevestigde de minister dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende denominaties van de Kosovaren.

De minister deelde mee, dat hij in het gesprek er bij de Kosovaren op had aangedrongen dat alles wordt gezet op het vinden van een politieke oplossing en het in eenheid meewerken aan de missie van Hill en Petritsch. Er moet worden voorzien in een interim-status met zelfbestuur voor Kosovo. Een status quo is ondenkbaar, evenals onafhankelijkheid. Ergens daartussen moet het zich bewegen. Na een interim-periode van drie jaar moet sprake zijn van een uitspraak van de inwoners van Kosovo, een eigen parlement, autonomie en een eigen herkenbare rechtspraak, met inachtneming van de territoriale integriteit van de FRJ.

De minister merkte verder op dat de heer Holbrooke aan Milosevic heeft toegezegd dat de FRJ medewerking zal verlenen aan het onderzoek door het Joegoslavië tribunaal naar oorlogsmisdaden in Kosovo. Het zich niet houden aan afspraken zal ertoe leiden dat in de Europese Unie de

bereidheid zal toenemen om forsere sancties ten aanzien van Joegoslavië te nemen.

Er is sprake van 200 000 ontheemden in Kosovo. Rond de duizend mensen bevinden zich nog in de open lucht in de bergen. De totale Nederlandse hulpinspanning bedraagt 7 mln., waarvan 4 mln. is bijgedragen aan de VN en 1 mln. aan het Rode Kruis. De NGO's zijn met 2 mln. ondersteund. Het VN-verzoek bedraagt voor de periode juni tot december 54 mln. dollar. Het Internationale Rode Kruis heeft om 16 mln. dollar gevraagd.

De minister had geen kennis genomen van berichten over martelingen. De opbouw van het politieapparaat wordt ondersteund en komt overigens in een latere fase aan de orde.

De **minister van Defensie** merkte op dat de risico's van de inzet van de Orion laag worden ingeschat. Er is een afspraak met de FRJ en de NAVO over de deactivering van de Servische luchtafweer en een vliegverbod voor Servische gevechtsvliegtuigen tijdens de NAVO-verificatievluchten. Op een no fly zone boven geheel Kosovo is overigens niet aangedrongen. De minimumvluchthoogte van de Orion is bij deze actie 5 km en dat maakt het vliegtuig relatief onkwetsbaar voor vanaf de schouder afgeschoten wapens. De Orion zal worden uitgerust met radarwaarschuwingssaparatuur. Vanzelfsprekend is voorzien in search- en rescueoperaties, indien sprake is van een ongeval. Ten slotte is deze operatie ingebed in de NAVO-commandostructuur.

Sprekend over de extraction force wees de minister erop dat nog vele operationele zaken moeten worden uitgewerkt en dat de Kamer voordat zij een besluit neemt alle gegevens zal krijgen. Het operationele plan komt morgen in de Noord-Atlantische raad. Het gaat om de eenheid van een versterkt bataljon, ongeveer 1500 man, te legeren in Macedonië. Over Albanië is gedacht, maar hieraan kleven operationele bezwaren (terrein-omstandigheden). Afhankelijk van omstandigheden kan de eenheid worden uitgebreid tot brigadeniveau.

De extraction force komt onder bevel te staan van SACEUR en daarvan afgeleid de commander in chief south, nadrukkelijk een NAVO-structuur. De Fransen hebben aangeboden om een zeer substantieel deel van de extraction force te leveren. Hieruit leidde de minister af dat de Fransen meer en meer in de militaire NAVO-structuur willen werken. Het is mogelijk een Franse force commander te hebben die onder de NAVO-commandostructuur opereert.

Naast Nederland en Frankrijk wordt op dit moment gesproken met Engeland, Duitsland en Italië. Uitbreiding met nog meer landen in de omvang van Nederland is wel interessant, maar naar de mening van de minister zit er ook enige waarde in een niet al te breed samengestelde eenheid. De keuze van genoemde landen voor de extraction force heeft te maken met een operationele lijn, geen principiële. Amerika is niet genegen om deel te nemen vanwege politieke bezwaren van het Amerikaanse Congres dat meent dat Amerika al een forse inspanning levert. Amerika is wel gecommiteerd aan het gehele politieke proces. Het levert de leider van de waarnemersmissie en het staat politiek geheel achter de implementatie van het Hillakkoord. De minister meende, dat de extraction force voldoet aan het criterium van politieke en militaire geloofwaardigheid. onvergelijkbaar met de situatie in Bosnië. Hij had er zich van laten overtuigen dat de verschillende operaties op elkaar worden afgestemd en dat informatie wordt uitgewisseld. In NAVO-verband zou nagegaan kunnen worden in hoeverre Amerikaanse intelligence van belang kan zijn voor de operationaliteit en of Amerikanen aan de staf kunnen worden toegevoegd. De minister voelde niet voor de stelling dat zonder Amerikaanse deelname geen sprake kan zijn van een gedegen, verantwoorde militaire inzet. Hij benadrukte, dat de besluitvorming bij SACEUR ligt en derhalve sprake is van een single key.

De extraction force zal over zodanige middelen moeten beschikken dat de taken goed kunnen worden uitgevoerd. Gedacht kan worden aan bewapende helikopters, pantserwagens, enz.
De vrijwilligheid is een betrekkelijk begrip: op het moment dat het in het belang van dienst nodig wordt geacht, gaan betrokkenen daarheen. Primair zal worden gekeken naar burgervrijwilligers.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Verhagen** (CDA) vroeg of de waarnemers van de OVSE-missie in teamverband opereren dan welke afzonderlijk.

Beide bewindslieden onderkennen dat de operatie staat of valt met een geloofwaardige troepenmacht. Voor het kunnen blijven hanteren van ACTORD moet sprake zijn van een geloofwaardige extraction force. Het dilemma is overigens dat ACTORD pas kan worden uitgevoerd als de verificateurs eruit zijn. Een geloofwaardige NAVO-troepenmacht is een *conditio sine qua non*.

De heer Verhagen was blij dat er helderheid is gekomen over de Amerikaanse committering. Het hart zal bestaan uit ambtenaren en geen gecontracteerden.

Hij kon geen oordeel uitspreken over de vraag of die *conditio sine qua non* in voldoende mate is vervuld en had behoefte aan nader overleg in de fractie, beseffend dat de regering terzake van de extraction force een aantal stappen vooruit moet zetten. Hij kondigde aan het verslag van dit overleg op de agenda voor de plenaire vergadering te zullen zetten.

De heer **Blaauw** (VVD) wees erop dat de inzet van helikopters onmogelijk wordt in het geval van gijzeling van de verificateurs. Onder Unprofor werd verticale logistiek ook geweigerd. Als de verificateurs geëvacueerd moeten worden, is het geweldsniveau in Kosovo vrij hoog geworden. De heer Blaauw kondigde aan, dat met de fractie overleg zal worden gevoerd. Ook hij wenste een plenaire afronding.

De heer **Valk** (PvdA) toonde zich verrast over de mededeling dat op dit moment zich nog ongeveer duizend daklozen in Kosovo bevinden, terwijl het drie weken geleden nog om 50 000 mensen ging en trok de conclusie dat sprake is van een beginnend klimaat van vertrouwen als gevolg van het akkoord Holbrooke/Milosevic en de ontplooiing van de verificatiemissie van de OVSE.

De heer Valk wilde nog weten welke Nederlandse eenheden ter beschikking worden gesteld.

Hij ondersteunde ten slotte de conclusie van de regering dat op dit moment sprake is van een principebereidheid tot deelname aan die missie en de bereidheid tot het in overweging nemen van deelname aan de extraction force.

De heer **Hoekema** (D66) herhaalde dat zijn fractie wil meedenken en meewerken in de richting die het kabinet is gegaan met de overigens zeer zorgvuldige besluitvorming van de laatste weken. De heer Hoekema concludeerde dat de risico's zo klein mogelijk kunnen worden gehouden. Moet het aantal deelnemende OVSE-landen aan de OVSE-missie – 25 van de 54 – niet worden verhoogd?

Ten slotte moedigde de heer Hoekema de minister van Buitenlandse Zaken aan het onderwerp sancties van de Unie tegen Milosevic scherp op de agenda te houden. Het optreden tegen het Joegoslavië tribunaal is schandelijk.

De heer **Van Bommel** (SP) vond het niet verantwoord de bereidheid uit te spreken deel te nemen aan een verificatiemissie. De komst van de verificateurs zal opgevat worden als samenwerking tussen de interna-

tionale gemeenschap en de mensen van Milosevic, hetgeen een contra-productief effect heeft. Als het feitelijke besluit moet worden genomen zijn die omstandigheden wellicht veranderd, met als gevolg een ander standpunt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) steunde de inzet van de regering met betrekking tot de bereidheid om Nederlanders deel te laten uitmaken van de waarnemersmissie die moet zorgen voor de naleving van het akkoord en een vreedzame oplossing. Een grondige training en briefing achtte mevrouw Vos van groot belang. Het door de regering in overweging nemen van deelname aan de extraction force steunde zij evenzeer. Worden eventueel mariniers ingezet?

Mevrouw Vos bleef zorgen houden over Albanië omdat er vanuit dat land UCK-strijders naar Kosovo gaan. Wat wordt eraan gedaan om dit geweld terug te dringen?

Ten slotte was zij erover verheugd, dat de situatie van de vluchtelingen behoorlijk is verbeterd.

De **minister van Buitenlandse Zaken** merkte op dat het de bedoeling is dat de waarnemers in teamverband zullen opereren, waarbij nationaliteiten door elkaar zullen opereren. Het is van belang, dat men goed getraind en gebriefd is. Daarom is het belangrijk dat de leiding van de missie in Pristina aanwezig is.

De minister benadrukte dat de regering een besluit heeft genomen en binnen dat kader verder handelt.

Hij schetste de gang van zaken destijds in Bosnië en deelde mee dat de suggestie van een rapid reaction force pas werd gedaan nadat er gijzelaars waren genomen. Het was een idee van de Franse president Chirac. Na de totstandkoming van de Daytonakkoorden was het niet meer nodig. Een van de geleerde lessen is de aanwezigheid van een evacuatiemacht waarvoor Nederland zich zo druk heeft gemaakt.

Wat het aantal OVSE-landen betreft dat deelneemt aan de verificatiemissie, is er één belangrijk land waarvan nog niet bekend is of het mee zal doen, namelijk de Oekraïne. Zou Nederland niet meedoen aan de verificatiemissie, dan is de geloofwaardigheid in het geding.

De minister was het ermee een dat de sancties van de EU op de agenda moeten blijven. Timing is van groot belang.

De **minister van Defensie** kon geen antwoord geven op de vraag welke eenheid deelneemt aan de extraction force. Dat komt in een latere fase aan de orde.

De minister verzekerde dat gijzeling bij de extraction force een aparte plaats krijgt en dat hiervoor getrainde eenheden zullen worden ingezet.

Ten slotte deelde hij mee dat alle Amerikaanse intelligence binnen de NAVO beschikbaar is voor de operatie. In NAVO-verband zal worden nagegaan of hiervoor een aparte Amerikaanse informatiecel bij het hoofdkwartier van de extraction force aanwezig moet zijn. Dit kan ook in politieke zin van belang zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Valk

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Hommes

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 222

MOTIE VAN DE LEDEN VERHAGEN EN VAN MIDDELKOOP

Voorgesteld 18 november 1998

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening, dat de veiligheid van de waarnemers voor de OVSE-missie in Kosovo tot op heden onvoldoende is gewaarborgd;

roept de regering op nu geen besluit te nemen tot het zenden van Nederlandse waarnemers naar de OVSE-verificatiemissie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Verhagen
Van Middelkoop

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 223

MOTIE VAN HET LID VAN BOMMEL

Voorgesteld 18 november 1998

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat een politiek akkoord tussen Belgrado en de etnische Albanezen in Kosovo ontbreekt en dat er nu al sprake is van bedreiging van diplomatieke waarnemers;

van mening, dat het sturen van ongewapende waarnemers onder die omstandigheden een onverantwoord risico inhoudt;

overwegende, dat het zenden van een reddingsmacht rechtstreeks samenhangt met de aanwezigheid van de bedoelde verificatiemissie;

verzoekt de regering noch een bijdrage te leveren aan een verificatiemissie in Kosovo noch aan een reddingsmacht in Macedonië,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Bommel

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 224

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 november 1998

Op 12 en 18 november jl. hebben wij met uw Kamer gedebatteerd over de deelname van Nederlandse vrijwilligers aan de OVSE verificatiemissie in Kosovo, de inzet van een P3C Orion voor de NAVO luchtverificatiemissie en de deelname van Nederlandse militairen aan de in NAVO-verband vormgegeven zogenoemde «extraction force». De veiligheid van de deelnemers aan de verificatiemissie heeft in de discussie centraal gestaan. Wij hebben uiteengezet dat ook in het kabinet een zeer zware afweging heeft plaatsgevonden over de principe bereidheid om met de drie genoemde elementen een bijdrage te leveren. De regering heeft bij deze afweging uitvoerig stilgestaan bij vooral de veiligheid van de deelnemers aan de verificatiemissie.

Zoals in het debat uiteengezet, heeft juist de Nederlandse regering een voortrekkersrol gespeeld in dit veiligheidsvraagstuk. Mede dankzij onze initiatieven is met de instelling van de «extraction force» een operationeel antwoord gezocht op onze zorgpunten. In het bijzonder is aandacht gegeven aan de veiligheidssituatie in het geval van gijzelingen. In het operatieplan van de NAVO zijn voor dit soort gevallen speciale acties voorzien met een uiterst korte reactietijd. Voorts hebben wij aangegeven dat ook weer op aandringen van Nederland de dreiging met luchtacties door de NAVO wordt gehandhaafd door de ACTORD van kracht te laten blijven. Mede in het licht van de wat betreft nationaliteiten brede samenstelling van de verificatiemissie ontstaat een samenhangend stelsel van maatregelen die onze veiligheidszorgen kunnen verzachten. Wij hebben duidelijk uitgesproken, zoals ook uw Kamer, dat de verificatiemissie niet een volledige veiligheidsgarantie kan worden geboden; het is en blijft een operatie met risico's. Wij kunnen wel zo intensief mogelijk maatregelen voorbereiden om optredende veiligheidsproblemen maximaal het hoofd te bieden. In het licht van de getroffen maatregelen is de regering, zoals uiteengezet, bereid Nederlandse deelname op alle drie de elementen toe te zeggen.

Wij herkennen in het debat met de Kamer de intensiteit en de zorg zoals die ook in de beraadslaging van de regering over de Nederlandse deelname de boventoon hebben gevoerd. Wij voelen daarom een directe aansluiting met de zorgen en aandachtspunten zoals die in het debat naar voren zijn gebracht. Regering en Kamer delen dezelfde zorgen, zien dezelfde risico's en leggen dezelfde nadruk op de noodzaak van een samenhangend pakket van maatregelen om de veiligheidsdreiging binnen aanvaardbare grenzen te houden.

Mede in het licht van de moties die zijn ingediend, is het in onze ogen van belang de Kamer een inzicht op operationeel niveau te geven in de maatregelen die getroffen zijn. Wij zijn daartoe gaarne bereid voor de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie in een vertrouwelijke bijeenkomst door de betrokken ambtelijke en militaire deskundigen een uiteenzetting te laten geven over de wijze waarop de maatregelen operationeel zijn vorm gegeven en hoe de acties bij verschillende scenario's worden uitgevoerd. Deze informatieoverdracht kan worden aangevuld met een debriefing van besprekingen die de eerste ondergetekende met zijn Amerikaanse collega, mevrouw Albright, hoopt te voeren op 24 dezer. De situatie in Kosovo en in het bijzonder de uitvoering van de OVSE verificatiemissie, waaraan ook ca. 200 Amerikanen deelnemen, is een belangrijk onderdeel van de agenda van deze ontmoeting. Zoals wij al in onze brief van 10 november aangaven is het aantal en de samenstelling van de uit te zenden verificateurs afhankelijk van de nader te bepalen behoeftestelling en vergt nadere besluitvorming. De regering zal, scherp rekening houdend met de gevoelens in uw Kamer, de nadere besluitvorming over de Nederlandse bijdrage voorbereiden en over naar verwachting twee weken aan u voorleggen.

Met deze brief hopen wij bij te dragen aan de completering van het beeld van de stand van zaken en de reikwijdte van de maatregelen die getroffen zijn om de veiligheidsrisico's van de OVSE verificatiemissie binnen aanvaardbare grenzen te houden. Wij spreken de hoop uit dat de door ons voorgestelde aanvullende informatieverstrekking behulpzaam zal zijn bij de uiteindelijke standpuntbepaling van uw Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Nr. 225

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 december 1998

Ten vervolge op onze eerdere brieven (laatstelijk 20 november) informeren wij u over de algemene situatie in Kosovo, de stand van zaken met betrekking tot de «Extraction Force», de Kosovo Verification Mission (KVM), met name de veiligheidsprocedures en de onderlinge coördinatie en afstemming, alsmede over het besluit dat de Regering heeft genomen met betrekking tot uitzending van Nederlandse vrijwilligers en militairen.

Algemeen

Het akkoord Holbrooke-Milosovic en de daaraan intussen gegeven uitvoering heeft bijgedragen aan een aanmerkelijke verbetering van de humanitaire situatie in Kosovo. Volgens gegevens van UNHCR zijn ongeveer 65 000 personen teruggekeerd naar hun woonplaats. Daar waar de KDOM (en de zich thans ontplooiende KVM) aanwezig is, vindt de meeste terugkeer plaats. Veel vluchtelingen treffen bij terugkeer echter hun woning in verwoeste staat aan. In zo goed als alle dorpen is sprake van vernieling. Er zijn volgens UNHCR 175 000 ontheemden in Kosovo en ongeveer 60 000 vluchtelingen in de regio. UNHCR verwacht dat een groot aantal van hen zal proberen naar West-Europa door te reizen. Er verblijven geen ontheemden meer in de open lucht. Mevrouw Ogata heeft opgeroepen om door te gaan met het scheppen van veilige omstandigheden, zodat de vluchtelingen naar huis kunnen terugkeren. Naar haar mening is daarom van groot belang dat de KVM snel wordt ontplooid.

Het akkoord is daarnaast gericht op een politieke oplossing voor dit gebied. Deze oplossing zal zowel gebaseerd moeten zijn op de territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) als een vergaande mate van autonomie voor de Kosovo-Albanezen. De onderhandelingen hierover met de partijen worden gevoerd door VS-bemiddelaar Hill en EU-gezant Petritsch, op basis van het door de Contactgroep en de EU goedgekeurde voorstel voor een interimregeling van drie jaar met een vergaande mate van zelfbestuur voor de Kosovo-Albanezen. De bemid-

deling door Hill en Petritsch loopt langzaam ten einde. Het is de bedoeling dat de partijen zo snel mogelijk direct met elkaar gaan onderhandelen.

Tijdens de gesprekken in Washington van eerste ondertekenaar met zijn Amerikaanse ambtgenoot is van Amerikaanse zijde nogmaals gewezen op het belang van een snelle ontplooiing van de verificateurs. Er is naar Amerikaanse opvatting sprake van een begin van normalisatie, maar het gevaar van een geweldsspiraal is nog niet geweken. Het is daarom zaak nu de verificatiemissie van de grond te krijgen, de lokale politie op te zetten en energiek de voorbereidingen van de beoogde verkiezingen ter hand te nemen. Voor het welslagen van de missie van de bemiddelaars Hill en Petritsch is de aanwezigheid van de verificateurs een extra impuls. De aanwezigheid van verificateurs zal de Albanezen doen inzien dat het meedoen aan onderhandelingen bijdraagt aan een veiliger omgeving. Ook voor de VS, die met ongeveer 200 personen zal deelnemen aan de KVM, staat de veiligheid van de verificateurs centraal.

Kosovo Verification Mission (KVM)

De opbouw van de KVM verloopt voorspoedig. Het operatie-centrum in Pristina is thans op 24-uurs basis operationeel. Deels gebruik makend van bestaande KDOM-presentie waren per 3 december jl. 515 internationale stafleden in het veld aanwezig. Inmiddels hebben 34 landen toegezegd deel te nemen. De planning voorziet in een uitbreiding met 250 man per week. De KVM zal naar verwachting eind januari 1999 op volle sterkte zijn. Uiteindelijk komen er 180 verificatieteams, elk bestaande uit enkele verificateurs, een tolk en een chauffeur. Het opleidingscentrum («induction centre») in Brezovica is eveneens begonnen met de opleidingen. Hier krijgen de verificateurs een cursus, die naast de verificatietaken vooral is toegespitst op de veiligheidssituatie en het hanteren van de veiligheidsprocedures.

Op 20 november is het Concept of Operations van de OVSE gereed gekomen. Dit concept stoelt op NAVO-procedures en zal voortdurend worden getoetst aan de feitelijke omstandigheden in het veld. Het veiligheidsplan vormt een essentieel onderdeel van het Concept of Operations. De volgende elementen dienen hier vermeld:

- Bij selectie wordt veel aandacht besteed aan kennis en ervaring in eerdere missies. Bij de training van het personeel in het «induction centre» staan veiligheid en kennis van de veiligheidsprocedures centraal.
- Moderne communicatiemiddelen staan garant voor optimale bereikbaarheid van het OVSE-personeel.
- De Noorse bestaffing van het KVM-hoofdkwartier in Pristina staat garant voor een optimale communicatie met de NAVO.
- Er worden hoge eisen gesteld aan accommodatie, bescherming d.m.v. gepantserde personenvoertuigen (188 in totaal) en individuele bescherming in de vorm van scherpwerende vesten en helmen. Bovendien zijn veiligheidsexperts ingedeeld in de organisatie voor het continu verzamelen en analyseren van gegevens op veiligheidsgebied. Elke informatie inzake dreiging zal onmiddellijk worden gedeeld met de NAVO.
- Alle verificatierapporten en analyses van de OVSE-missie worden gedeeld met de NAVO. De NAVO zal gegevens verstrekken die middels luchtverificatie worden ontvangen, alsmede alle informatie die van nut kan zijn voor de KVM, speciaal betreffende de veiligheid van en eventuele bedreigingen jegens de KVM. Er vindt op diverse niveaus afstemming en overleg plaats tussen de KVM en de NAVO. Ten behoeve van de samenwerking met de KVM heeft de NAVO het

Kosovo Verification and Coordination Center» (KVCC) opgericht, gevestigd in Skopje.

- Er is een vijftal alarmscenario's uitgewerkt, elk met vast omschreven procedures hoe te handelen. Elk niveau in de organisatie van de KVM kan zelfstandig een verhoogde alarm fase afkondigen. Indien de mogelijkheden van de KVM om de veiligheid van het personeel te handhaven, uitgeput zijn en de FRJ niet bereid is of in staat adequate assistentie te verlenen kan de hulp van de NAVO «extraction force» worden ingeroepen door HoM Walker.

Het veiligheidsplan maakt een gedegen indruk. In alle aspecten van de activiteiten van de KVM wordt maximale aandacht gegeven aan de veiligheid van het verificatiepersoneel.

Zoals aangekondigd in onze brief van 20 november is nadere besluitvorming over Nederlandse deelname aan de KVM en de EF noodzakelijk. De Regering acht nu het tijdstip gekomen om een besluit te nemen over daadwerkelijke uitzending.

Nederlandse deelname aan de Kosovo Verification Mission

De KVM-missie is zich thans aan het ontplooiën. De aanwezigheid van de ongeveer de 2000 missieleden zal een belangrijke factor zijn voor het herstel van stabiliteit, de terugkeer van de vluchtelingen naar hun huizen, en uiteindelijk het welslagen van het politieke proces in Kosovo. Een duurzame politieke oplossing is ook voor Nederland van groot belang. De rechtsgrond wordt gevormd door de in VR-resolutie 1203 bekrachtigde overeenkomst tussen de OVSE en FRJ, alsmede Resolutie 1203. De missie wordt door de participatie van 34 landen, waaronder alle EU- en NAVO-landen, alsmede de Russische Federatie, internationaal breed gesteund. Voor Nederland staat de veiligheid van de missieleden centraal. Er blijven risico's bestaan. Niettemin zijn naar de mening van de Regering zo intensief, professioneel en gedegen als mogelijk maatregelen voorbereid teneinde veiligheidsproblemen maximaal het hoofd te kunnen bieden. Over de laatste stand van zaken met betrekking tot de veiligheidsvoorzieningen is Uw kamer op 2 december jl. vertrouwelijk geïnformeerd.

Na een zorgvuldige afweging van de risico's en de getroffen veiligheidsmaatregelen heeft de Regering besloten om met een groep van ongeveer 30 personen aan de verificatiemissie in Kosovo deel te nemen. Met de OVSE heeft overleg plaatsgevonden over aantal en samenstelling. Deze personen zullen worden uitgezonden op basis van vrijwilligheid. 25 potentiële kandidaten zijn door de Hoofdafdeling Personele Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken extern geselecteerd. Daarnaast zal een vijftal diplomaten aan de KVM deelnemen. Het voornemen bestaat deze personen in januari uit te zenden. Voordien zal deze groep ter voorbereiding in Nederland een vooral op de veiligheid toegespitste cursus van het Ministerie van Defensie volgen. Ook zal worden deelgenomen aan de inleidende cursus van de OVSE. De tijdelijke detachering van een militair als personeelsdeskundige bij het Secretariaat te Wenen zal voorshands worden gecontinueerd. Deelname geldt voor één jaar, met de mogelijkheid van verlenging. Over eventuele verlenging zal een nieuw besluit worden genomen. De kosten zullen voor Nederland op jaarbasis naar schatting f 20 miljoen bedragen, dat is inclusief de verplichte bijdrage aan de OVSE van naar schatting f 16 miljoen. Financiering van de uitzending van de Nederlandse deelnemers aan de KVM zal plaatsvinden via HGIS Vredesoperaties.

«Extraction Force» (EF)

De «Extraction Force» is opgericht om de KVM in bepaalde situaties bijstand te verlenen bij de evacuatie van verificateurs in moeilijkheden. Het kan hierbij gaan om het afvoeren van gewonden, het ondersteunend optreden bij gijzelingen, het redden van verificateurs uit mijnenvelden, het evacueren van één of enkele verificateurs of grootschaliger evacuatie. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de OVSE en de NAVO: goede verbindingen en heldere procedures maken optreden met een korte reactietijd mogelijk.

De «Extraction Force» die zal worden ontplooid vanaf medio december, wordt gelegerd bij Skopje (FYROM). Op 3 december jl. heeft de FYROM meegedeeld met de stationering akkoord te gaan. De «Extraction Force» staat onder NAVO-commando (SACEUR/CINCSOUTH), waarbij Frankrijk als «lead nation» optreedt. De EF, die zal bestaan uit 1500 tot 2000 militairen, wordt in beginsel samengesteld uit eenheden van Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Door het aantal deelnemende landen te beperken wordt de noodzakelijke onderlinge afstemming bevorderd en is de effectiviteit bij inzet optimaal. Hoewel de VS niet participeren in de EF, zijn Amerikaanse militairen werkzaam in het hoofdkwartier van de EF, waarmee de afstemming met de VS en de toegang tot Amerikaanse inlichtingen is verzekerd.

De Nederlandse deelname aan de «Extraction Force»

Op basis van het operatieplan dat de afgelopen weken is uitgewerkt, heeft de Regering besloten in te stemmen met het verzoek van de NAVO deel te nemen aan de EF voor de duur van een jaar. Bij voortzetting van de EF vergt verdere Nederlandse deelneming daaraan een nieuw kabinetsbesluit. Een belangrijke overweging bij dit besluit is het cruciale belang van deze missie voor de veiligheid van de KVM-verificateurs geweest. Nederland zal met verschillende eenheden bijdragen. De eerste vier maanden wordt, evenals door de andere deelnemende landen, een geniecompagnie (ongeveer 70 militairen geleverd, die worden ingezet bij het opbouwen van de kampementen en de daarbij behorende infrastructuur. Voorts levert Nederland op rotatiebasis (zesmaandelijks) met het Verenigd Koninkrijk een luchtmobiele infanteriecompagnie van ongeveer 200 militairen, uitgerust met pantservoertuigen van het type YPR 25 mm. Deze compagnie zal in juni 1999 de Britse compagnie die als eerste wordt ingezet, aflossen. Gedurende de gehele operatieperiode biedt Nederland drie transporthelikopters aan, die afwisselend met de Britse en de Nederlandse compagnie zullen opereren. Het helikopterdetachement bestaat uit ongeveer 50 militairen. Ook gaat Nederland gedurende de gehele periode twintig staffuncties vervullen in het hoofdkwartier van de EF; vijf militairen hebben ondersteunende functies. Hiermee verzekert Nederland zich van voldoende medezeggenschap en coördinatie in het hoofdkwartier. Tenslotte stuurt Nederland, op verzoek van «lead nation» Frankrijk, drie ambulances, bemand door zeven militairen. In totaal zal de omvang van de Nederlandse bijdrage variëren van 80 tot 280 militairen. Financiering van de uitzending zal plaatsvinden via HGIS Vredesoperaties. De kosten van de EF bedragen voor Nederland zo'n 25 miljoen gulden.

Met de deelneming aan de EF onderstreept Nederland het belang dat het hecht aan het bevorderen van de stabiliteit en de vrede op de Balkan. Ook toont Nederland zich solidair met de NAVO-inspanningen ten aanzien van Kosovo. Voorts past de deelneming in de Nederlandse wens de internationale rechtsorde te bevorderen. Deze overwegingen zijn in overeenstemming met het Toetsingskader. Dat geldt ook voor de juridische basis van de EF. Deze berust op VR-resolutie 1203, de overeenkomsten tussen

de NAVO en de FRJ, en de OVSE en de FRJ, alsmede de instemming op 3 december door Macedonië met de stationering van de EF in Macedonië. Het betreft een NAVO-operatie, waardoor multinationaliteit en een heldere commandostructuur, conform het Toetsingskader, zijn verzekerd. De EF beschikt over voldoende middelen om de gestelde taken te kunnen uitvoeren. Bij inzet van de EF kunnen acties van plaatselijke Servische groeperingen of van het UÇK niet worden uitgesloten, maar de veiligheidsrisico's worden beperkt door de gedegen voorbereiding en de goede uitrusting van de eenheden.

De Nederlandse deelname aan de NAVO-luchtverificatiemissie

De NAVO Kosovo Verificatiemissie (NKVM) houdt vanuit de lucht toezicht op de naleving van Veiligheidsraadresolutie 1199. De door de NKVM verkregen verificatiegegevens worden verzameld en bestudeerd in het KVCC. Met de KVM zijn goede afspraken gemaakt over de onderlinge coördinatie en afstemming. Aan de NKVM wordt deelgenomen door België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal, het VK en de VS. De NAVO en de FRJ hebben, in verband met de veiligheid van de NKVM, onder meer afspraken gemaakt over de activering van de Servische luchtafweer en over een vliegverbod voor Servische gevechtsvliegtuigen tijdens de NAVO-verificatievluchten. De naleving van deze afspraken wordt gecontroleerd door «air defence liaison teams», waarvan Servische en NAVO-officieren deel uitmaken. In het geval van een ongeluk kan een «search and rescue» operatie worden uitgevoerd.

Zoals reeds gesteld in de brief van 10 november jl. heeft de Regering besloten dat Nederland een P3C Orion maritiem patrouillevliegtuig ter beschikking zal stellen van de NKVM. De Orion wordt ingezet vanaf 11 januari 1999. Voorafgaand aan de inzet van de Orion wordt de waarnemingsapparatuur aangepast en worden zelfbeschermingsmiddelen aangebracht. Met het oog op de voortzettingcapaciteit worden drie Orions aangepast. De modificatiekosten van de drie Orions bedragen f 10 miljoen, die ten laste worden gebracht van de Defensiebegroting. De rechtstreeks met de operatie verbonden kosten, begroot op f 2 miljoen, worden gefinancierd met HGIS-gelden.

De inzet van de Orion is in overeenstemming met het Toetsingskader. De NKVM levert een belangrijke bijdrage aan de controle op de naleving van VR-Resolutie 1199. Voorts is de NKVM, evenals de «Extraction Force», multinational en heeft een heldere commandostructuur (het betreft immers een NAVO-operatie). Ook de NKVM berust op een degelijke juridische basis. Aan de operatie zijn, wegens de veiligheidsafspraken en -voorzieningen, beperkte risico's verbonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 226

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 december 1998

Vanaf het voorjaar van 1999 komt de vliegbasis Villafranca niet meer in aanmerking voor militair gebruik. De Nederlands-Belgische Deployable Air Task Force (DATF), die wordt ingezet boven Bosnië-Herzegovina in het kader van operatie «Deliberate Forge», wordt daarom verplaatst naar de Zuid-Italiaanse vliegbasis Amendola. Voorafgaand aan de verplaatsing is de vliegbasis, waarvoor Nederland en België hun voorkeur hadden uitgesproken, op kosten van Italië gemoderniseerd. Het detachement, dat bestaat uit acht Nederlandse en vier Belgische F-16's en bijbehorend personeel, wordt gefaseerd verplaatst tussen 5 december 1998 en 11 januari 1999. Hierdoor kunnen de vliegoperaties zonder onderbreking worden uitgevoerd.

De verplaatsingskosten van de Nederlandse bijdrage aan het DATF-detachement worden begroot op ongeveer één miljoen gulden, die ten laste komen van het budget voor vredesoperaties (0802).

De betere faciliteiten van de vliegbasis Amendola maken reductie van het personeelsbestand en van de structurele additionele uitgaven mogelijk. Het aantal uitgezonden militairen wordt met 22 militairen teruggebracht (tot 92); de structurele additionele uitgaven dalen met ongeveer 2,8 miljoen gulden tot zo'n 27,8 miljoen gulden per jaar.

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 220

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 november 1998

In onze brief van 2 november jl. lieten wij u weten dat op dat moment nog geen verantwoorde afweging kon worden gemaakt van de risico's van een eventuele deelname aan de verificatiemissies in Kosovo. Inmiddels hebben zich onder meer de volgende ontwikkelingen voorgedaan, die zijn besproken in de Ministerraad van 6 november. De conclusies vindt u aan het eind van deze brief.

OVSE-Verificatie

De hoofdtak van de Kosovo Verificatiemissie (KVM) betreft de verificatie van resolutie 1199 en rapportage aan de OVSE en de VN-veiligheidsraad over de voortgang van de naleving van de hierin vervatte eisen. Daarnaast zal zo nodig assistentie worden verleend aan de UNHCR en het ICRC bij terugkeer van ontheemden en humanitaire hulpverlening. Op termijn is tevens de mogelijkheid voorzien van assistentie bij de organisatie van verkiezingen, steun bij institutionele opbouw en steun bij de ontwikkeling van de lokale politie.

De OVSE werkt intensief aan de ontplooiing van de missie op basis van een uitgewerkt operationeel plan. Hoewel nog niet alle toezeggingen bij het OVSE-secretariaat zijn gedeponneerd, mag worden verwacht dat reeds op ongeveer 1500 van de benodigde 2000 verificateurs kan worden gerekend. Het gaat hier volgens de huidige gegevens om Frankrijk (100–200), Zweden (50–75), Italië (200), Spanje (50–70), Ierland (30–50), Denemarken (50), Finland (50), Griekenland (50), Oostenrijk (50), Portugal (30), Duitsland (150–200, of 10% van het totaal), Verenigd Koninkrijk (150–200, of 10% van het totaal), Roemenië (50), België (ca. 3% van het totaal), Luxemburg (10–15), Oekraïne (50), Verenigde Staten (200), Rusland (200), Noorwegen (70), Canada (120), Tsjechie (20–30), Zwitserland (50–100), Witrusland (10–20), Litouwen (10), Slowakije (5–15). De Amerikaanse verificateurs – waarvan een aantal reeds ter plaatse aanwezig is – zijn afkomstig uit het personeelsbestand van de ministeries

van Defensie en van Buitenlandse Zaken en, net zoals overigens bij een aantal andere OVSE-landen het geval is, uit door een gespecialiseerde externe organisatie gecontracteerd personeel. Van «huurlingen», zoals bedoeld in de vragen van de geachte afgevaardigde Harrewijn, is derhalve geen sprake.

Het streven is de missie vanaf de tweede week van november wekelijks met ongeveer 250 man verder op te bouwen. Voor het eind van het jaar zal de missie op volle sterkte moeten zijn. De missie zal worden geleid door de Amerikaan Walker, voormalig hoofd van de «Transitional Administration in Eastern Slavonia» van de VN (UNTAES).

Bij het Secretariaat van de OVSE in Wenen wordt onder leiding van een Britse Generaal-Majoor een ondersteuningsgroep van 30 personen opgezet. In Pristina is een groep onder leiding van de Noorse Chef Staf begonnen met het opzetten van een hoofdkwartier en een centrum voor aanvullende training van verificateurs. Naast het hoofdkwartier worden vijf regionale centra en tien coördinatie-centra opgezet. De «Kosovo Diplomatic Observer Mission» (KDOM) zal zo spoedig mogelijk in de «Kosovo Verification Mission» (KVM) opgaan. Op het hoofdkwartier van de KVM in Pristina zal een coördinatie-eenheid van de NAVO worden geplaatst.

Over de inhoud van de door de NAVO en de OVSE met de FRJ gesloten verificatie-akkoorden – en de relevante teksten zelf – bent u geïnformeerd in onze brieven van 14 en 20 oktober jl. Het zal gaan om een verificatiemissie van ongeveer 2000 ongewapende personen, met het hoofdkwartier in Pristina en regionale bijkantoren verspreid over Kosovo. De waarnemers krijgen de diplomatieke status en zullen allen medewerking ontvangen van de FRJ bij de uitvoering van de eerder vermelde taken. De missie zal in principe voor een jaar worden ingesteld, met mogelijkheid van verlenging.

Veiligheid

Op 4 november jl. heeft de NAVO-Raad, mede op aandringen van Nederland, plannen goedgekeurd om, in geval van nood, op basis van een zestal scenario's met een «extraction force» van 1200 tot 1500 man, OVSE-verificateurs uit Kosovo te evacueren. Ook wordt een plan uitgewerkt om een grotere troepenmacht achter de hand te houden. U werd hierover geïnformeerd in onze brief van 5 november.

In dezelfde brief berichtten wij u over het Franse verzoek aan Nederland om een bijdrage te leveren aan deze «extraction force». Frankrijk heeft inmiddels aangekondigd de leiding van deze «force» op zich te willen nemen en is bereid een groot deel van de benodigde troepen te leveren. Daarnaast is een bijdrage van het Verenigd Koninkrijk verwachtbaar en mogelijk ook van andere landen, waaronder Duitsland. Gelet op de opstelling van het Amerikaanse Congres zal de VS zoals bekend geen grondtroepen ter beschikking stellen van de «extraction force», maar Washington heeft met het besluit tot oprichting hiervan ingestemd en is ten volle politiek gecommiteerd.

De NAVO planning voor de «extraction force» voorziet in een nauwe afstemming tussen de OVSE en de NAVO, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar een heldere commandostructuur voor de «extraction force» en sluitende afspraken over de besluitvorming over de eventuele inzet van de «extraction force».

De FRJ heeft zich in de eerder genoemde overeenkomsten met de OVSE en de NAVO garant gesteld voor de veiligheid van de verificateurs en medewerking toegezegd aan een eventuele evacuatie. Op grond van deze overeenkomsten krijgen de verificateurs een diplomatieke status.

VR-resolutie 1203 bekrachtigt deze overeenkomsten. Voor de veiligheid van de verificateurs is voorts van belang dat Veiligheidsraad-resolutie 1203 uitdrukkelijk bepaalt dat in geval van nood actie noodzakelijk kan zijn om metterdaad de veiligheid en bewegingsvrijheid van de verificateurs veilig te stellen. Bovendien blijft de dreiging door de NAVO met luchtacties d.m.v. ACTORD van kracht. De brede deelname aan de KVM, met name ook door de VS en de RF, zal voor de FRJ reden zijn zeer zorgvuldig om te gaan met de veiligheid van de verificateurs. De FRJ is inmiddels een aantal afspraken nagekomen m.b.t. de terugtrekking van militaire en politie-eenheden en hun zware wapens.

De OVSE rust de verificateurs uit met scherfwerende vesten, verbindings- en communicatie-apparatuur en positiebepalers. Daardoor kunnen de verificateurs te allen tijde worden gelokaliseerd. De OVSE stelt een eigen nood- en evacuatieplan op in overleg met de NAVO. De NAVO zal ook worden betrokken bij de opleiding van de verificateurs.

Tegelijkertijd blijft, ondanks de oproep van Rugova aan alle groeperingen zich te onthouden van offensieve acties en de overeenkomsten met de NAVO en de OVSE te steunen en ondanks de verklaring van UCK-leider Demaci dat het UCK zich zal houden aan het eenzijdig afgekondigd staakt-het-vuren, de positie van het UCK een punt van zorg. Het staakt-het-vuren wordt weliswaar in grote lijnen gerespecteerd, maar blijft dan ook kwetsbaar als gevolg van provocaties door het UCK en de reacties van Servische zijde. De posities van teruggetrokken FRJ-eenheden worden veelal ingenomen door het UCK.

Het is, mede gelet op de verdeeldheid onder Kosovo-Albanezers, van groot belang dat nu zo spoedig mogelijk wordt overgegaan tot rechtstreekse onderhandelingen tussen partijen. Deze week brengt een brede delegatie van Kosovo-Albanese leiders een bezoek aan Nederland. De delegatie bestaat o.a. uit de leider van Rugova's team dat met VS-bemiddelaar Hill onderhandelt over zelfbestuur, Agani, en een vertegenwoordiger van het UCK. Tijdens het voorziene gesprek met de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking zullen de veiligheid van de OVSE-verificateurs in Kosovo en de noodzaak tot naleving door de Kosovo-Albanezers van de eisen in VR-resoluties 1199 en 1203 nadrukkelijk aan de orde worden gesteld.

Bovenstaande ontwikkelingen bieden geen absolute garanties voor de veiligheid van de verificateurs, maar zijn wel van dien aard dat de regering van oordeel is dat Nederlandse deelname aan de verificatiemissies van de OVSE en de NAVO verantwoord is en heeft op 6 november jl. in dit verband het volgende besloten:

1. Aan de OVSE zal worden meegedeeld dat Nederland in principe bereid is een personele bijdrage aan de OVSE-verificatiemissie te leveren. De samenstelling en het aantal door Nederland uit te zenden verificateurs is afhankelijk van de nader te bepalen behoeftstelling en vergt nadere besluitvorming. In eerste aanleg wordt gedacht aan uitzending van vooral civiel personeel op basis van vrijwilligheid, eventueel aangevuld met militair personeel. In totaal wordt uitgegaan van een mogelijke deelname met 30 tot 50 personen.
2. Aan de NAVO zal worden meegedeeld dat Nederland bereid is met een P3C Orion deel te nemen aan de NAVO-luchtverificatiemissie. Aan deze

missie, die is ingebed in de NAVO-commando-structuur, wordt door een groot aantal bondgenoten – en o.a. ook door de Russische Federatie – deelgenomen. Voor inzet van het toestel zullen technische aanpassingen op het gebied van waarnemings- en zelfbeschermingsapparatuur moeten worden getroffen, waarmee ongeveer 30 dagen gemoeid zullen zijn.

3. Aan de NAVO zal worden meegedeeld dat Nederland bereid is deelname aan de «extraction force» van de NAVO in overweging te nemen. Een nader besluit aan de hand van de door de NAVO thans uit te werken operationele modaliteiten en behoeften is hiertoe vereist. Over definitieve uitzending zal met de Kamer conform het Toetsingskader nader overleg worden gevoerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 227

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 december 1998

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 1 oktober 1998 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister De Grave van Defensie over de actuele situatie in Kosovo.

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Verhagen** (CDA) sprak zijn afschuw uit over het buitengewoon wrede bloedbad, waarmee de bewering dat men zich louter richt op het bestrijden van terroristen teniet wordt gedaan omdat ook vrouwen, kinderen en bejaarden zijn getroffen. De resolutie van de Veiligheidsraad is weliswaar een hoofdstuk-7-resolutie, maar de meningen verschillen over de vraag of op basis van deze resolutie de NAVO daadwerkelijk kan ingrijpen. Bovendien is er geen ultimatum aan verbonden. Is overigens een termijn gesteld aan de action warning van de NAVO? Wanneer zal die kunnen worden omgezet in een effectief optreden van de NAVO?

De hulpverleningsorganisaties lijken niet bereid te zijn om op basis van zogenaamde bescherming door Servische troepen het gebied te betreden. De vraag is inderdaad of zij niet juist door president Milosevic misbruikt worden bij het geven van humanitaire assistentie, nog afgezien van het feit dat die humanitaire organisaties zonder militaire garanties van de internationale gemeenschap met betrekking tot hun veiligheid daadwerkelijk het gebied in zouden moeten. Een nog veel groter dilemma zou het volgens de heer Verhagen zijn als ongewapende EU-waarnemers het gebied ingaan, zonder dat er de mogelijkheid van daadwerkelijk ingrijpen is.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Apostolou (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Voorhoeve (VVD), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkma (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Van der Knaap (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA) en Wilders (VVD).
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Bolkestein (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF), Belinfante (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Patijn (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Zijlstra (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Remak (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Van den Akker (CDA), Leers (CDA), Vendrik (GroenLinks), Feenstra (PvdA) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Valk (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), ondervoorzitter, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Stellingwerf (RPF), Essers (VVD), Verhagen (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Niederer (VVD), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP),

Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), Balemans (VVD) en Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Dittrich (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Leers (CDA), Van Oven (PvdA), Weisglas (VVD), Eurlings (CDA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Passtoors (VVD), Van der Hoeven (CDA), Vendrik

(GroenLinks), Lambrechts (D66), Blaauw (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Van Dok-van Weele (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), E. Meijer (VVD), Dijkma (PvdA), Marijnissen (SP), Voorhoeve (VVD), Van Gijzel (PvdA), Wilders (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Nederland heeft zich in het verleden voorstander getoond van uitbreiding van de sancties. Is een dergelijke uitbreiding thans mogelijk geworden? De destijds ingestelde luchtvaartboycot is niet geloofwaardig, want zij versterkt slechts de Europese maatschappijen. British Airways, Lufthansa en Swissair blijven gewoon boven het gebied vliegen. De heer Verhagen pleitte voor het bevriezen van Joegoslavische tegoeden en voor een brandstofboycot.

De heer **Blaauw** (VVD) was in de Raad van Europa gebleken, dat bestaande sancties niet worden uitgevoerd door het ontbreken van een ruling door de Europese Unie, waardoor zo'n sanctie in wezen een wassen neus wordt.

Hij had reeds eerder zijn steun uitgesproken voor de inzet van F-16's, maar niet zonder een resolutie van de Veiligheidsraad. Hij pleitte ervoor de Tweede Kamer zeer snel bij het inzetten van Nederlandse militairen te betrekken.

In Joegoslavië dreigt een humanitaire catastrofe. Hij zag graag dat van Servië de garantie wordt geëist, dat deze hulpgoederen via niet-gouvernementele organisaties terecht komen bij degenen die daaraan werkelijk behoefte hebben, namelijk de 300 000 vluchtelingen en de 50 000 daklozen. Deze aantallen kunnen gezien de komende winter met een factor 2 worden vermenigvuldigd. Het internationaal verklaren van het vliegveld van Pristina vormde volgens hem een goede mogelijkheid tot een vrije toevoer van goederen in het gebied van Kosovo.

Ook de heer **Valk** (PvdA) sprak zijn afschuw uit over de moorden op onschuldige burgers. De verklaringen en beloften van Servische zijde over terugtrekking van Servische troepen hebben geen enkele waarde.

Resolutie nr. 1199 van de Veiligheidsraad is door de minister van Buitenlandse Zaken betiteld als een enorme stap voorwaarts, maar hoe beoordeelt hij de waarde van deze resolutie? Sluit hij zich aan bij de opvatting van Duitsland en de Verenigde Staten, dat deze resolutie voldoende rechtsgrond biedt voor een NAVO-inzet? De heer Valk vond dat deze resolutie wel degelijk een mandaat geeft voor verdergaande stappen en dat het inderdaad hoog tijd wordt om president Milosevic een ultimatum te stellen. Gebeurt dat niet, dan is verder ingrijpen ook niet meer nodig en heeft de barbarij op alle fronten gewonnen. Wat is de inzet van Nederland in het beraad van de NAVO de komende week?

De brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking maakt duidelijk, dat nog maar de helft van de benodigde 54 mln. dollar voor humanitaire hulp beschikbaar is gesteld. De heer Valk vond het niet verdedigbaar, dat de internationale gemeenschap niet in staat is om dit relatief geringe bedrag bij elkaar te krijgen. Hij sloot zich overigens aan bij de opmerkingen van de heren Verhagen en Blaauw over de humanitaire situatie.

In hoeverre wordt de luchtvaartboycot en de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk daarin in de komende Algemene Raad aan de orde gesteld? Worden door de Europese Unie verdergaande sancties overwogen, bijvoorbeeld een olieboycot?

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) vond de brief van het kabinet over de ontwikkelingen in Kosovo door de berichten over het bloedbad achterhaald en spitte haar vragen toe op de huidige situatie en de positie van de Veiligheidsraad. Kan de minister van Buitenlandse Zaken de positie van Rusland toelichten met betrekking tot resolutie 1199, omdat Rusland afstand lijkt te nemen van de interpretatie, namelijk toestemming tot ingrijpen van de NAVO?

In de NAVO is een activation warning afgesproken. In feite is dat alarmfase 1. Nederland zal formeel om een bijdrage worden gevraagd en in zijn brief van 24 september jl. stelt de minister van Defensie, dat de

inzet van het aantal F-16's kan worden verdubbeld. Ook mevrouw Van 't Riet pleitte voor het zo snel mogelijk betrekken van de Tweede Kamer bij een besluit hierover van de Nederlandse regering, hoewel zij natuurlijk ook de voorkeur gaf aan een politieke oplossing met heldere eisen aan president Milosevic over het stoppen van het geweld, garanties voor terugkeer, bescherming en beveiliging van de vluchtelingen, een betekenisvolle autonomie en toegang van de internationale organen. Voldoet president Milosevic niet aan deze eisen, dan kan alsnog worden ingegrepen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) sloot zich aan bij de woorden van afschuw over de gebeurtenissen van de laatste dagen in Kosovo. Er is sprake van een Frans-Duits plan voor de terugkeer van ontheemden, maar is er een reële kans dat dit plan ooit verder komt dan op papier? Hoe weegt het kabinet de betekenis van resolutie 1199? Van voorgaande resoluties op basis van hoofdstuk 7 van het handvest herinnerde hij zich, dat alle noodzakelijke middelen konden worden toegepast maar dat is nu niet in de tekst opgenomen. Moet de resolutie zo worden verstaan, dat de politieke strekking voorzichtig is? Is de inzet van geweld wellicht geman-dateerd en niet primair bepleit, ook omdat er geen ultimatum is opgenomen? Meent het kabinet dat de NAVO op grond van deze resolutie gemandateerd is om bijvoorbeeld luchtaanvallen te beginnen? In de resolutie wordt verwezen naar de toezeggingen van president Milosevic op 16 juni tegenover president Jeltsin. Deze tekst heeft president Milosevic echter tot instrument van zijn beleid gemaakt om zich de wereld van het lijf te houden. Wel heeft de Veiligheidsraad aange-drongen op veroordeling van alle terroristische activiteiten, ook die van UCK-zijde.

De heer Van Middelkoop sloot zich aan bij de scepsis over de huidige boycot en pleitte voor een olieboycot, een adequater instrument. Valt Kosovo overigens onder het rechtsgebied van het Joegoslaviëtribunaal?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) achtte het van groot belang, dat de daders van dit bloedbad gestraft worden en vroeg of hiernaar een onafhankelijk onderzoek werd ingesteld. Zal het internationale oorlogstribunaal hierin een rol spelen?

Dit bloedbad heeft eveneens duidelijk gemaakt dat het voor de mensen absoluut niet mogelijk is om terug te keren uit de bergen en heuvels, waarheen zij waren gevlucht. Nu drie locaties inmiddels door Servische troepen zouden zijn aangevallen, vond zij het moment aangebroken voor een humanitaire interventie, zeker gezien de komende winter. Zij pleitte dan ook voor de inzet van grondtroepen met een verregaand mandaat. Worden dergelijke scenario's door de NAVO voorbereid en is het inderdaad een optie, waarvoor de minister in internationaal verband wil pleiten? Is het op deze manier mogelijk om mensen snel een veilige terugkeer te garanderen? Zij plaatste zeer grote vraagtekens bij de effectiviteit van luchtaanvallen door de NAVO, omdat daarmee de vluchtelingen nog verder in gevaar worden gebracht. Neemt de minister van Buitenlandse Zaken het dreigement van de UCK serieus, dat zij de strijd buiten de grenzen van Kosovo zal voortzetten? In hoeverre is sprake van een inzet van de internationale gemeenschap om de partijen in het verzet rond de tafel te krijgen?

Ook de heer **Van Bommel** (SP) sloot zich aan bij de woorden van afschuw over het bloedbad onder burgers van Kosovo. Zijn de berichten waar dat niet alleen Rusland, maar ook China, Frankrijk en Duitsland in de VN-resolutie geen juridische basis zien voor militair ingrijpen en dat de minister van Buitenlandse Zaken die basis wel ziet? Zo ja, op grond waarvan verschilt hij dan zo van mening met die andere partners?

Ook de heer van Bommel pleitte voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de Nederlandse regering na de activation warning van de NAVO. Daarbij dient de motie-Van Middelkoop als uitgangspunt te gelden. Hij was het oneens met het pleidooi voor de inzet van grondtroepen. Zo lang doel, duur en omvang van een militaire missie niet bekend zijn, vond hij het onverstandig om te pleiten voor welke militaire inzet dan ook. Het opvoeren van druk, in welke zin dan ook, het aannemen van een resolutie waar wel een ultimatum aan zit en het dreigen met militair geweld kan meer soelaas bieden dan nu zonder verdere condities de inzet van tienduizenden militairen te bepleiten.

De heer Van Bommel vroeg zich af aan welk besluit het genoemde ultimatum gekoppeld moet zijn: een VN-resolutie of een NAVO-besluit. Wanneer moet dat besluit genomen worden? Uit berichten in de media blijkt, dat een besluit van de NAVO begin volgende week wordt verwacht. Wat is de inzet van het kabinet daarbij?

Uit NAVO-kringen komen berichten dat de Servische troepen weliswaar zware wapens aan het terugtrekken zijn, maar dat het nog volstrekt onvoldoende is. Wat is de stand van zaken op dit moment?

Antwoord van de regering

Ook de **minister van Buitenlandse Zaken** sprak zijn afschuw uit over de daden van de handlangers van president Milosevic. Hij achtte thans het stadium bereikt waarin er maar één weg is om aan de beestachtigheid een einde te maken: een duidelijke actie door de wereldgemeenschap en de internationale gemeenschap. Om die reden heeft Nederland zich de vorige week ingespannen voor resolutie 1199 van de Veiligheidsraad, die aan duidelijkheid weinig te wensen overlaat en die naar de mening van de regering een duidelijke basis biedt voor optreden van de NAVO, hoewel er geen ultimatum is opgenomen. Deze resolutie op basis van hoofdstuk 7 biedt de secretaris-generaal van de Verenigde Naties de mogelijkheid om op basis van een rapport te concluderen in hoeverre president Milosevic zich houdt aan hetgeen hem in deze resolutie is gevraagd. De Russische Federatie had moeite om in te stemmen met deze resolutie, maar in een gesprek was het de minister duidelijk geworden dat ook zijn Russische collega inziet dat president Milosevic gewoon moet doen wat in de resolutie wordt gevraagd, namelijk ophouden met deze terreurdaden tegen vluchtelingen en de bevolking in Kosovo. De Veiligheidsraad zal naar aanleiding van resolutie 1199 en van de berichten de secretaris-generaal om een rapportage op zeer korte termijn vragen. Of voor een volgende stap een nieuwe resolutie nodig is, zal afhangen van de vraag in hoeverre president Milosevic doet wat de wereldgemeenschap van hem vraagt.

Het is evident, dat humanitaire hulp door organisaties pas werkelijk kan worden gegeven na een staakt het vuren. Als president Milosevic zich niet houdt aan de resolutie, kan naleving van de resolutie niet anders dan op basis van een militair optreden worden gegarandeerd. De NAVO heeft reeds een eerste stap gezet en bereidt zich thans voor op het moment waarop daadwerkelijk moet worden opgetreden. Nederland komt voor de vraag te staan om F-16's in te zetten in het kader van een militaire operatie en uiteraard zal het parlement daarover worden ingelicht. De procedure daarvoor is vastgelegd in de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 28 juli 1995.

Inderdaad is er in de strikte zin des woords geen sprake van een ultimatum in de resolutie van de Veiligheidsraad. Het proces is er echter wel op gericht dat president Milosevic zich houdt aan hetgeen hem in de resolutie wordt gevraagd. De weg van rapportage door de secretaris-generaal werd door de NAVO-bondgenoten, de EU-ministers en de minister van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten een verstandige manier van opereren geacht. De minister wees erop, dat een eventuele

militaire operatie er uiteraard ook op gericht is om het leed te verzachten, vluchtelingen te helpen, hulp te verlenen en Europese en VN-waarnemers ter plekke vrij baan te geven.

Inderdaad is nog maar de helft van de benodigde 54 mln. dollar bijeengebracht, maar de EU, de VS en Japan zullen dit bedrag spoedig aanvullen. De luchtvaartboycot is beperkt tot de vluchten van de JAT op de EU-landen en derhalve zijn de vluchten van EU-carriers op Belgrado nog toegestaan. De minister was het eens met de stelling, dat daardoor het effect van de boycot wordt verzwakt en wilde in EU-verband bevorderen, dat deze boycot wordt uitgebreid. Dat is een lastige kwestie, waarop ook de Europese Commissie alert moet zijn. Andere sancties, zoals een sportboycot, zijn inderdaad denkbaar. Zo kunnen bijvoorbeeld visum-restricties worden uitgebreid tot de politiek verantwoordelijken en kunnen tegoeden van Joegoslavië en Servië worden bevroren door bijvoorbeeld staatsbedrijven onder die regeling te laten vallen. Overigens is het Joegoslaviëtribunaal ook competent ten aanzien van oorlogsmisdaden in Kosovo.

Ten slotte merkte de minister op, dat er binnen het UCK geen vorm van overeenstemming of eenheid is. Het is een breed geschakeerde groep en de verhouding tot Rugova is moeilijk. Wat dat betreft, moet ingezet blijven worden op het plan van Hill en Rugova ten aanzien van Kosovo voor de toekomst.

De minister van Defensie merkte op dat inmiddels de derde fase, de activation request, is ingegaan. In de vierde fase, de activation order, worden eenheden ter beschikking gesteld aan SACEUR, de militaire leider van de operaties. De militaire effectiviteit moet worden geplaatst in het kader van de politieke doelstelling, namelijk om met luchtaanvallen een dermate schade te berokkenen dat president Milosevic bereid zal zijn om gehoor te geven aan de eisen van de internationale gemeenschap. Dat is het primaire doel. In de situatie die mevrouw Vos schetste, komen heel andere vragen aan de orde.

Uit informatie was de minister gebleken, dat zware wapens naar kazernes in Kosovo worden teruggetrokken, maar die zware wapens zijn ook direct opnieuw te gebruiken. Er zijn tegenstrijdige berichten over het werkelijk stoppen van geweld en daarom is de secretaris-generaal van de Verenigde Naties ook verzocht om een rapportage.

De minister wees er ten slotte op, dat het inderdaad de inzet van acht extra F-16's betreft, naast de acht die beschikbaar zijn in Villafranca. Hoe grondig de voorbereidingen ook zijn en er sprake zal zijn van een zodanige inzet dat de risico's zoveel mogelijk worden beperkt, een dergelijke inzet zal met operationele risico's gepaard gaan.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Middelkoop** (GPV) wilde er geen enkel misverstand over laten bestaan, dat de Kamer tijdig vooraf moet worden geïnformeerd over een eventuele uitzending van militairen. Als met verrassingsaanvallen moet worden gewerkt, ligt dat anders en dient verantwoording achteraf te worden afgelegd.

De **minister van Buitenlandse Zaken** antwoordde, dat in dit geval regering noch parlement kan aarzelen of lijdzaam kan toezien en dus zal moeten handelen op het moment dat het nodig is. De regering vindt dat in ieder geval noodzakelijk en zij zal de Kamer daarom waarschijnlijk in de loop van de volgende week inlichten. Het zou echter vreemd zijn om de gelegenheid van dit debat niet te gebruiken om de Kamer op toekomstige gebeurtenissen te wijzen. In paragraaf 5 van de uitgangsnoot staat, dat een dergelijk besluit behoudens uitzonderingen niet wordt uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht. In wezen kan het parlement deze

mededelingen van het kabinet ook als een volgende stap beschouwen in de richting van het moment waarop het kabinet de Kamer zeer formeel inlicht. Het zal de Kamer om een machtiging vragen om in het proces voort te gaan.

De heer **Valk** (PvdA) stemde in met een formeel beslismoment, waarop de Kamer al dan niet groen licht kan geven voor deelname aan eventuele acties. Hij had het optreden van het parlement bij vorige acties altijd zo geïnterpreteerd, dat de regering zich gesteund kan weten in haar inzet.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) stemde in met het antwoord van het kabinet, maar de Kamer wil ook haar eigen verantwoordelijkheid beleven.

De heer **Verhagen** (CDA) herinnerde eraan dat bij vorige gelegenheden alle partijen op een constructieve wijze van gedachten hebben gewisseld over de verschillende opties. Voor hem was optie 2 in principe bespreekbaar, mits het geen loos gebaar is en uitvoerbaar is.

De **minister van Buitenlandse Zaken** zei dat de regering het betreurt dat geruime tijd is verlopen, dat humanitaire hulp niet mogelijk is, dat vluchtelingen niet worden geholpen en dat mensen de bergen in moeten. De tijd is zo langzamerhand verstreken. De Kamer zal zeker dat formele moment hebben, maar in wezen wordt haar niet veel anders gevraagd dan akkoord te gaan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Valk

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Hommes

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 214

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 oktober 1998

Op 5 oktober jongstleden heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties zijn rapport aangeboden aan de Veiligheidsraad over de situatie in Kosovo. Het rapport stuur ik u hierbij.¹

Op 6 oktober jongstleden heeft de Veiligheidsraad het rapport besproken. Na afloop daarvan heeft de Raad de hierbij gevoegde verklaring uitgegeven.¹

In overeenstemming met de toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 1 oktober jongstleden, zal ik u, zodra de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, onverwijld berichten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 oktober 1998

Sinds resolutie 1199 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties werd aangenomen op 23 september jl. is het gebruik van geweld met name door Servische leger- en politie-eenheden in Kosovo doorgestaan. Zo maakt de Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, in zijn rapport over de situatie in Kosovo van 3 oktober, waarvan u afschrift is toegegaan, melding van gruweldaden in Gornje Obrinje en in de streek van Golubovac. Vele duizenden mensen zijn in de laatste weken als gevolg van deze terreurcampagnes gevlucht of uit hun huizen verjaagd, terwijl hun have en goed werd vernietigd, geplunderd en verbrand. Zij voegen zich bij de meer dan 200 000 ontheemden in Kosovo en de 80 000 vluchtelingen in de buurlanden en andere delen van Servië. Met de winter voor de deur stevent Kosovo af op een humanitaire ramp.

Op dinsdagavond 6 oktober heeft de Veiligheidsraad geconcludeerd – de persverklaring van de voorzitter van de VR ging u toe – dat er nog steeds geen sprake is van naleving van resolutie 1199: de militaire activiteit lijkt te zijn verminderd, er is de afgelopen dagen sprake van terugtrekkende troepenbewegingen, maar de gewapende presentie van de FRJ in Kosovo blijft aanzienlijk en operaties van de veiligheidspolitie zijn niet gestopt.

President Milosevic blijft ondanks de voortdurende druk die de internationale gemeenschap op hem uitoefent tot op heden volharden in zijn weigering om te voldoen aan resolutie 1199. Nu aan de diplomatieke initiatieven van de laatste maanden en dagen thans ook nadrukkelijk de mogelijkheid van het gebruik van militaire middelen door de NAVO wordt toegevoegd, lijkt het tot President Milosevic door te dringen dat de internationale gemeenschap bereid is haar eisen kracht bij te zetten. Ervaringen met toezeggingen van Milosevic in het verleden dwingen tot waakzaamheid. De internationale druk dient dan ook onverminderd te worden voortgezet.

Wij hebben de Tweede Kamer steeds geïnformeerd over de stappen ter opvoering van de druk op Milosevic en over de voorbereidingen door de NAVO van mogelijke militaire acties. Tijdens het Algemeen Overleg met de Kamer op 1 oktober hebben wij er ook nadrukkelijk op gewezen dat dit ertoe zou kunnen leiden dat Nederlandse eenheden worden betrokken bij militaire acties van de NAVO tegen de FRJ.

Bij alle overwegingen in deze brief staat voorop dat alles op alles moet worden gezet om een politieke oplossing te bereiken. De bemiddelingspogingen van de Amerikaanse ambassadeur Holbrooke en de Russische minister Ivanov en vele andere internationale initiatieven – ook van de OVSE – zijn erop gericht president Milosevic ertoe te bewegen resolutie 1199 onverkort uit te voeren. Maar indien deze blijft weigeren tegemoet te komen aan de eisen die de internationale gemeenschap aan hem stelt, komt er een moment waarop de noodzaak zich aandient deze eisen – ook met militaire middelen – af te dwingen.

Nu dit moment – zoals het er thans naar uitziet – naderbij komt, stelt de Nederlandse regering vast dat blijvende weigering om resolutie 1199 uit te voeren, militair optreden in voldoende mate legitimeert. De eisen die de VR in resolutie 1199 stelt zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest van de VN. Dit betekent dat de situatie in Kosovo, vanwege de gevolgen voor de regionale vrede en veiligheid, door de internationale gemeenschap niet langer als een interne aangelegenheid van de FRJ wordt beschouwd.

In het licht van de kritiek van de Russische Federatie is het, mede gelet het belang van goede relaties tussen NAVO en de RF in de Permanente Gemeenschappelijke Raad, noodzakelijk dat alle lijnen met Moskou open blijven.

Daarom wordt de RF door de NAVO voortdurend over alle te nemen stappen geïnformeerd, opdat Rusland niet voor verrassingen en voldongen feiten wordt geplaagd. Daarop is ook de inspanning van de Secretaris-Generaal van de NAVO, Solana, gericht.

Tegen deze achtergrond zal de NAVO-raad in de komende dagen waarschijnlijk een besluit nemen tot machtiging van de militaire autoriteiten van de NAVO een zogeheten Activation Order (ACTORD) voor luchtacties tegen de FRJ uit te vaardigen. Hierna worden de beschikbaar gestelde middelen overgedragen aan de NAVO-commandant, uiteraard steeds onder politieke controle van de NAVO-raad.

Militair optreden is alleen aan de orde wanneer alle politieke en diplomatieke middelen zijn uitgeput. Indien militaire middelen worden ingezet, zijn deze gericht, in het brede proces van internationale inspanningen, op het bereiken van de politiek-strategische hoofddoelstelling. Eventueel noodzakelijke militaire actie beoogt derhalve prompte naleving van resolutie 1199. Het gaat niet om een strafexpeditie.

Dit is in overeenstemming met het Toetsingskader, waarin ook wordt verwezen naar de motie Van Traa van 27 juni 1991 (21 991, nr. 26). Het Toetsingskader vermeldt dat «ook grove schending van de rechten van de mens, zoals genocide, reden kan zijn voor militair ingrijpen van de internationale gemeenschap». De motie Van Traa sprak uit dat militair optreden mogelijk is in internationaal verband «ter afwending van grootscheepse en massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie».

Nederland heeft, zoals u bekend, zestien F-16 vliegtuigen ter beschikking gesteld, waarvan acht reeds in Villafranca zijn. Een deel van de F-16's is

Wij hebben de Tweede Kamer steeds geïnformeerd over de stappen ter opvoering van de druk op Milosevic en over de voorbereidingen door de NAVO van mogelijke militaire acties. Tijdens het Algemeen Overleg met de Kamer op 1 oktober hebben wij er ook nadrukkelijk op gewezen dat dit ertoe zou kunnen leiden dat Nederlandse eenheden worden betrokken bij militaire acties van de NAVO tegen de FRJ.

Bij alle overwegingen in deze brief staat voorop dat alles op alles moet worden gezet om een politieke oplossing te bereiken. De bemiddelingspogingen van de Amerikaanse ambassadeur Holbrooke en de Russische minister Ivanov en vele andere internationale initiatieven – ook van de OVSE – zijn erop gericht president Milosevic ertoe te bewegen resolutie 1199 onverkort uit te voeren. Maar indien deze blijft weigeren tegemoet te komen aan de eisen die de internationale gemeenschap aan hem stelt, komt er een moment waarop de noodzaak zich aandient deze eisen – ook met militaire middelen – af te dwingen.

Nu dit moment – zoals het er thans naar uitziet – naderbij komt, stelt de Nederlandse regering vast dat blijvende weigering om resolutie 1199 uit te voeren, militair optreden in voldoende mate legitimeert. De eisen die de VR in resolutie 1199 stelt zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest van de VN. Dit betekent dat de situatie in Kosovo, vanwege de gevolgen voor de regionale vrede en veiligheid, door de internationale gemeenschap niet langer als een interne aangelegenheid van de FRJ wordt beschouwd.

In het licht van de kritiek van de Russische Federatie is het, mede gelet het belang van goede relaties tussen NAVO en de RF in de Permanente Gemeenschappelijke Raad, noodzakelijk dat alle lijnen met Moskou open blijven.

Daarom wordt de RF door de NAVO voortdurend over alle te nemen stappen geïnformeerd, opdat Rusland niet voor verrassingen en voldongen feiten wordt geplaagd. Daarop is ook de inspanning van de Secretaris-Generaal van de NAVO, Solana, gericht.

Tegen deze achtergrond zal de NAVO-raad in de komende dagen waarschijnlijk een besluit nemen tot machtiging van de militaire autoriteiten van de NAVO een zogeheten Activation Order (ACTORD) voor luchtacties tegen de FRJ uit te vaardigen. Hierna worden de beschikbaar gestelde middelen overgedragen aan de NAVO-commandant, uiteraard steeds onder politieke controle van de NAVO-raad.

Militair optreden is alleen aan de orde wanneer alle politieke en diplomatieke middelen zijn uitgeput. Indien militaire middelen worden ingezet, zijn deze gericht, in het brede proces van internationale inspanningen, op het bereiken van de politiek-strategische hoofddoelstelling. Eventueel noodzakelijke militaire actie beoogt derhalve prompte naleving van resolutie 1199. Het gaat niet om een strafexpeditie.

Dit is in overeenstemming met het Toetsingskader, waarin ook wordt verwezen naar de motie Van Traa van 27 juni 1991 (21 991, nr. 26). Het Toetsingskader vermeldt dat «ook grove schending van de rechten van de mens, zoals genocide, reden kan zijn voor militair ingrijpen van de internationale gemeenschap». De motie Van Traa sprak uit dat militair optreden mogelijk is in internationaal verband «ter afwending van grootscheepse en massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie».

Nederland heeft, zoals u bekend, zestien F-16 vliegtuigen ter beschikking gesteld, waarvan acht reeds in Villafranca zijn. Een deel van de F-16's is

gemoderniseerd in het kader van de zogeheten «Midlife Update». Afhankelijk van de duur en intensiteit van de luchtacties kan de NAVO hierop een beroep doen. De F-16's worden ingezet door het NAVO-luchtverkeersleidingscentrum (Combined Air Operations Center) in Vicenza dat deel uitmaakt van de geïntegreerde commandostructuur van de NAVO. Daarmee is een heldere commandostructuur verzekerd en ook afstemming met SFOR: beide operaties staan onder bevel van dezelfde NAVO-commandant. De inzet van F-16's brengt de uitvoering van (NAVO-)taken in Bosnië-Herzegovina niet in gevaar. Voorts heeft Nederland tankercapaciteit ter beschikking gesteld in de vorm van twee KDC-10's. De vliegers beschikken over duidelijke Rules of Engagement (RoE's).

De uitvoering van de eventuele operatie, waaraan het merendeel van de NAVO-landen deelneemt, wordt geautoriseerd door de NAVO-Raad. De intensiteit en duur van de luchtaanvallen zijn afhankelijk van de reactie van Milosevic. In de planning is een aantal fasen voorzien, waarin verschillende militaire doelen kunnen worden aangevallen. Iedere volgende fase zal pas worden uitgevoerd na toestemming van de NAVO-Raad.

De regering is zich terdege bewust van de risico's die verbonden zijn aan een militair optreden tegen de FRJ. Tegenacties kunnen niet op voorhand worden uitgesloten. In verband hiermee is de waakzaamheid van alle SFOR-eenheden in Bosnië-Herzegovina verhoogd. Inmiddels is ook een negatief reisadvies voor de FRJ gegeven. De Nederlanders aldaar is in overweging gegeven het land te verlaten. Een aantal ambassade-medewerkers en familieleden van ambassade-medewerkers heeft inmiddels de FRJ verlaten. Ook aan de veiligheid van Nederlandse waarnemers bij KDOM en ECMM wordt aandacht gegeven. Alles is erop gericht door middel van uitvoering van resolutie 1199 – al dan niet militair afgedwongen – te komen tot beëindiging van de gewelddadigheden in Kosovo, waardoor ontheemden voldoende vertrouwen krijgen om terug te keren naar hun woonplaats en een gunstig klimaat voor onderhandelingen tussen de partijen kan ontstaan. Vertrouwen ontstaat pas als er een verifieerbaar staakt-het-vuren is. Op enig moment zal op de naleving van een dergelijk staakt-het-vuren moeten worden toegezien. Internationale humanitaire hulp zal moeten worden ondersteund.

Het is waarschijnlijk dat hiervoor een internationale aanwezigheid op de grond vereist zal zijn. Een beslissing over deelname van Nederland aan de eventuele uitzending van grondtroepen is voor wat betreft Nederland pas aan de orde wanneer duidelijkheid bestaat over de dan geldende omstandigheden. In ieder geval is militaire deelname ondenkbaar indien deze niet zou zijn gelegitimeerd door een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad; voorts is deelname van Amerikaanse grondeenheden een voorwaarde. Uiteraard zal bij eventuele inzet maximale aandacht worden gegeven aan de veiligheid van Nederlandse eenheden. Vervolgens zullen ook alle andere aspecten uit het Toetsingskader moeten worden gewogen. De Kamer zal hierbij volgens het Toetsingskader worden betrokken.

Wat betreft eventuele Nederlandse deelname aan luchtacties, heeft de Nederlandse regering besloten dat een dergelijke participatie verantwoord is indien, naast de in deze brief vermelde elementen van het Toetsingskader, ook aan de volgende voorwaarden wordt voldaan. Het moet duidelijk zijn dat een besluit tot ACTORD door de gehele NAVO wordt ondersteund en dat een zo groot mogelijke meerderheid van de bondgenoten ook actief aan de operaties meedoet. Dit impliceert dat er binnen de NAVO overeenstemming moet bestaan over de legitimiteit van een

militair optreden. In alle achtereenvolgende fasen moet maximaal gebruik worden gemaakt van alle denkbare diplomatieke – o.a. ook van de OVSE – en politieke middelen om tot een vreedzame implementatie van resolutie 1199 te komen. Ook zal gedurende het gehele proces een voortdurende politieke controle op elke individuele fase van eventueel militair optreden gegarandeerd moeten zijn en zal men zich in elke fase rekenschap moeten geven van de gevolgen en de implicaties voor besluitvorming over de volgende fase(n). Het besluit van de Nederlandse regering om in de NAVO-raad akkoord te gaan met een machtiging tot ACTORD en eventueel daarop volgende Nederlandse deelname aan luchtacties, is dus gebonden aan de hierboven genoemde voorwaarden.

De regering stond – en staat – voor een zware afweging, waarbij zij uw Kamer in opeenvolgende ontwikkelingen steeds nauw heeft betrokken. Aan militaire acties zijn onmiskenbaar risico's verbonden, met name ook voor de Nederlandse militairen. De regering zal deze risico's zorgvuldig blijven wegen en zoveel mogelijk waarborgen dat een eventueel optreden van Nederlandse militairen verantwoord is. Maar de onaanvaardbare schending van fundamentele mensenrechten dwingt de internationale gemeenschap tot steeds zwaardere drukmiddelen teneinde een politieke oplossing te bereiken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998-1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 221

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 november 1998

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 8 oktober 1998 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister De Grave van Defensie over **de brief van de regering van 8 oktober 1998 inzake Kosovo**.

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Blaauw** (VVD) merkte op dat Milosevic nog steeds niet voldoet aan hetgeen staat in resolutie 1199 van de Veiligheidsraad, zodat militair ingrijpen steeds dichterbij komt. Naar zijn mening was voor een dergelijk optreden geen nieuwe resolutie nodig is. Hij wilde echter wel alle lijnen met Moskou openhouden voor overleg. Zijn fractie was bereid de regering het groene licht te geven voor militair optreden, mits daarover in de NAVO-raad consensus bestaat. Hij maakte er de kanttekening bij dat opnieuw te laat wordt ingegrepen. Als zo iets veel eerder zou zijn gebeurd, was de balans waarschijnlijk in de richting van een politieke oplossing uitgevallen, waardoor het gevaar van een humanitaire catastrofe afgewend had kunnen worden.

De commandolijnen en wat dies meer zij, waren deze keer heel goed aangegeven. De heer Blaauw wilde daaraan strak vasthouden. Over hetgeen door de NAVO-raad besloten wordt, wilde zijn fractie snel geïnformeerd worden, opdat zij de vinger aan de pols kon houden. Hij vroeg of de activation order (ACTORD) alleen Kosovo betrof of geheel Servië en of de beoogde doelen puur militaire doelen zijn. De VVD-fractie was van mening dat de veiligheid van de Nederlanders in het betrokken gebied in elk geval terdege in de gaten moet worden gehouden.

Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), Balemans (VVD), Herrebrugh (PvdA).

Plv. leden: Dittich (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Leers (CDA), Van Oven (PvdA), Weisglas (VVD), De Milliano (CDA), Arib (PvdA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Passtoors (VVD), Van der Hoeven (CDA).

Vendrik (GroenLinks), Lambrechts (D66), Blaauw (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Van Dok-van Weele (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), E. Meijer (VVD), Dijkma (PvdA), Marijnissen (SP), Voorhoeve (VVD), Van Gijzel (PvdA), Wilders (VVD), Apostolou (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Apostolou (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Voorhoeve (VVD), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkma (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, De Milliano (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Wilders (VVD).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Bolkestein (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF), Belinfante (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Patijn (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Zijlstra (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Remak (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Van den Akker (CDA), Leers (CDA), Vendrik (GroenLinks), Feenstra (PvdA), Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Zijlstra (PvdA), Hillen (CDA), Valk (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), ondervoorzitter, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Duivesteijn (PvdA), Hoekema (D66), Stellingwerf (RPF), Essers (VVD), Verhagen (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Niederer (VVD), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP).

Heel belangrijk vond hij de passage in de brief van de regering waarin sprake is van een internationale aanwezigheid op de grond als een staakt-het-vuren is bereikt. Deelname van Nederlandse grondtroepen was voor de VVD-fractie pas aan de orde als zij kon instemmen met een, noodzakelijke, nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad en als de deelname aan zo'n troepenmacht door de VS verzekerd zou zijn. De VVD-fractie hechtte sterk aan consensus in de NAVO-raad. Zodra zou blijken dat die niet of nauwelijks bereikt kon worden en slechts een miniem aantal NAVO-landen zich bereid zou tonen deel te nemen aan een luchtoperatie, wilde zij door de regering geïnformeerd worden. De heer Blaauw zei dat niet meer de situatie mag ontstaan waarin groeperingen in de Nederlandse samenleving tegenover elkaar komen te staan vanwege beslissingen inzake Kosovo. Dergelijke beslissingen moeten niet alleen gedragen worden door het parlement, maar ook door de militaire organisatie, inclusief de bonden. Hij vroeg de regering te bevorderen dat een positieve uitstraling zou uitgaan van de manier waarop de operatie wordt uitgevoerd en waarop de terugkoppeling naar het parlement wordt verzorgd.

De heer **Valk** (PvdA) hoopte dat de laatste diplomatieke stappen alsnog zouden leiden tot een politieke oplossing. Anders voorzag hij de inzet van het luchtwapen als een volgende, noodzakelijke stap. Zijn fractie steunde de bereidheid van de regering om die stap te zetten onder de in de brief van de regering vermelde voorwaarden, in de wetenschap dat de levens van tienduizenden vluchtelingen op het spel staan. Komt het uitstel van de besluitvorming door de NAVO-raad voort uit verdeeldheid in het NAVO-kamp? Wanneer is die besluitvorming te verwachten? Bestaat in de NAVO-raad overeenstemming over de politieke doelen die men wil bereiken met de inzet van het luchtwapen? De heer Valk was van mening dat een belangrijke resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag ligt aan eventuele NAVO-acties tegen het voormalige Joegoslavië. Hij vond het juist dat in de brief van de regering werd verwezen naar de motie-Van Traa, inhoudende dat mensenrechtenschendingen op grote schaal op zichzelf al een rechtsgrond vormen voor militair ingrijpen in het kader van een humanitaire noodoperatie.

Terecht staat in de brief dat risico's verbonden zijn aan ingrijpen door de NAVO. Het afzien van een reële dreiging met luchtaanvallen brengt echter een groter risico mee, namelijk de mogelijkheid van een humanitaire catastrofe en een voortgaande ontwrichting van de regio, met alle gevolgen van dien voor de vrede en veiligheid in Europa.

Aan de orde is op dit moment geen beslissing over het eventueel inzetten van grondtroepen. De heer Valk meende dat, mocht het zover komen, die troepen ingezet moesten worden voor het toezien op het staakt-het-vuren en op de terugkeer van de vluchtelingen naar hun woonplaatsen. Hij vond deelname van Nederlandse militairen aan een internationale troepenmacht geen uitgemaakte zaak. Pas in een later stadium zou daarover beslist moeten worden. In de brief wordt gesteld dat voor het inzetten van grondtroepen een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad noodzakelijk is, maar de heer Valk kon zich de redenering voorstellen dat zo'n optreden van de NAVO voortvloeit uit het niet inwilligen door Milosevic van resolutie 1199. Of bedoelt de regering dat een dergelijk optreden van grondtroepen meer een peacekeeping karakter heeft, waarvoor wel een nieuwe resolutie nodig is?

Een voorwaarde voor Nederlandse deelname aan luchtacties is dat een zo groot mogelijke meerderheid van de bondgenoten actief aan de operaties meedoet. Wat wordt hiermee precies bedoeld?

Ten slotte merkte de heer Valk op dat de hele operatie is bedoeld om de Albanese vluchtelingen te helpen. Hij was van mening dat die vluchtelingen niet alleen gediend zijn met luchtaanvallen, maar ook met

humanitaire steun. Welke extra inspanningen worden op dit moment geleverd om het lot van deze mensen te verlichten?

De heer **Van Middelkoop** (GPV), die het woord voerde mede namens de RPF-fractie, vroeg naar de betekenis van de aan de gang zijnde diplomatieke inspanningen. Hij beschikte inmiddels over de tekst van resolutie 1199, maar betreurde het dat de Kamer dat stuk nog steeds niet had gekregen. Als hij er in het overleg van vorige week donderdag over had beschikt, zou hij bepaalde dingen iets anders hebben gezegd dan gebeurd is. Deze resolutie heeft een politieke spits – staakt-het-vuren, om de tafel gaan zitten, respectering van territoriale integriteit enz. – en eindigt met de overweging om, als een en ander mislukt, over te gaan tot het nemen van aanvullende maatregelen om de vrede en de stabiliteit in de regio te herstellen. Ten slotte is er de verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-handvest op grond waarvan hij met de regering de conclusie trekt dat het gebruik van geweld gelegitimeerd is.

Uit het rapport van Kofi Annan blijkt dat de situatie in Kosovo wezenlijk anders is dan de situatie destijds in Bosnië, ofschoon over aantallen slachtoffers in Kosovo nog niets met zekerheid te zeggen is.

De heer Van Middelkoop wilde meer duidelijkheid hebben over de houding van landen als Duitsland en Griekenland en vroeg of, als de NAVO-raad zou besluiten om daadwerkelijk tot actie over te gaan, Milosevic een ultimatum zou worden gesteld.

Uit de brief bleek tot zijn geruststelling dat de luchtacties uitsluitend op militaire doelen zullen worden geconcentreerd. Hij vroeg om een precisering van «militaire doelen».

Hij nam aan dat de risico's voldoende afgewogen waren en dat de bescherming adequaat was. Bestaat het risico dat het Verdrag van Dayton in de vernieling raakt en dat de gehele Balkan in vuur en vlam komt te staan? Is het juist te veronderstellen dat er absoluut geen sprake kan zijn van het inzetten van grondtroepen, ook niet indien de luchtacties geen verandering brengen in de houding van Milosevic?

De heer **Van Bommel** (SP) was van oordeel dat resolutie 1199 geen wettelijke basis biedt voor militair ingrijpen en wees op de houding van Rusland en China. Hij vroeg om een verduidelijking van de passage op bladzijde 2 van de brief dat er geen sprake is van een interne aangelegenheid, terwijl de Veiligheidsraad de soevereiniteit en de territoriale integriteit herbevestigd heeft.

Vastgesteld moet worden dat in de contactgroep verdeeldheid heerst. Indien de NAVO ingrijpt in de FRJ gaat het om een ingrijpen buiten het verdragsgebied zonder een VN-resolutie, hetgeen een precedent schept. De wereldgemeenschap wil een beperkte autonomie in Kosovo en het bevrijdingsleger in Kosovo wil afscheiding. Wanneer militair ingegrepen wordt, bestaat de mogelijkheid dat dit opgevat wordt als ondersteuning van het politieke doel van dit bevrijdingsleger. Wat is de mening van de regering over dit risico?

In de brief wordt gesproken over militaire deelname aan luchtaanvallen totdat Milosevic anders handelt. Dat wil zeggen dat er onduidelijkheid is over de duur. Kan de regering hierover meer zeggen?

Onduidelijk is voorts welke doelen gebombardeerd zullen worden. Bij bombardementen raken vrijwel altijd ook burgerslachtoffers betrokken. Hoe schat de regering dit risico in?

De heer Van Bommel meende dat het doen van luchtaanvallen een stap is die, als Milosevic niet inbindt, zeer waarschijnlijk zal leiden tot de inzet van grondtroepen. De VS hebben aangegeven daaraan niet te zullen meedoen. Wat is de reactie van de regering hierop? Hoe groot is het risico van escalatie, bijvoorbeeld gezien de houding van Rusland? Hoe denken de andere fracties hierover? Zijn zij niet van mening dat zij de bereidheid moeten uitspreken om, wanneer zij instemmen met luchtaanvallen,

verdere acties te overwegen, indien die aanvallen niet het gewenste resultaat hebben?

Het vreselijke leed in Kosovo wekt overal compassie. Tegelijkertijd moeten rationele zaken een rol spelen als het gaat om eventueel militair ingrijpen. Een en ander afwegende, kwam de SP-fractie tot de conclusie dat zij op dit moment geen toestemming kon geven aan deelname aan een militair ingrijpen. Inmiddels hebben het bevrijdingsleger van Kosovo en Rugova de bereidheid uitgesproken om samen met Milosevic aan de onderhandelingsstafel te gaan zitten. Dat initiatief diende naar de mening van de heer Van Bommel volledig benut te worden en zou niet doorkruist mogen worden door luchtaanvallen. Er was sprake van verdeeldheid in Servië. Hij vreesde dat luchtaanvallen de eenheid op het Servische grondgebied zouden versterken.

De heer **Verhagen** (CDA) was het eens met de regering dat in Kosovo een humanitaire ramp dreigt, indien niet gestreefd wordt naar feitelijke naleving van resolutie 1199. Hij complimenteerde de bewindslieden voor de wijze waarop zij de Kamer informeren. Duidelijk is gemaakt onder welke voorwaarden het kabinet bereid is in te stemmen met het gebruik van het uiterste middel.

De CDA-fractie deelde de mening van de regering dat resolutie 1199 een voldoende legitimatie biedt om zo nodig het luchtwapen in te zetten. Ook was zij het ermee eens dat, voordat wordt overgegaan tot die eventuele inzet, maximaal gebruik moet worden gemaakt van alle denkbare diplomatieke middelen.

De heer Verhagen vroeg hoe de lijnen met Rusland opengehouden worden en of voortgang terzake wordt geboekt.

Door middel van de dreiging met en eventueel het gebruik van het luchtwapen moet worden getracht te komen tot een staakt-het-vuren. Wat gaat er gebeuren als dat niet voldoende blijkt te zijn?

Met de regering was de CDA-fractie het eens dat de gehele NAVO-raad een luchtactie moet ondersteunen en dat een zo groot mogelijke meerderheid van de NAVO-partners aan zo'n actie moet deelnemen. Is de regering bereid de Kamer te informeren over het besluitvormingsproces op dit punt? Wat moet worden verstaan onder «een zo groot mogelijke meerderheid»?

Hij wilde meer informatie hebben over de risico's die worden gelopen en legde er de nadruk op dat het instemmen met wat de regering in de brief vraagt niet automatisch het instemmen betekent met iedere vervolgstap. Ten slotte vroeg de heer Verhagen om nadere informatie over wat wordt ondernomen in de buurlanden van Kosovo op het gebied van humanitaire ondersteuning, ook in UNHCR-verband.

De heer **Van den Berg** (SGP) was voor het volgen van een duidelijke politieke lijn die niet alleen dreigt, maar in het uiterste geval ook waarmaakt dat geweld niet zal worden geschuwd, omdat sommigen slechts daar gevoelig zijn. Als niets wordt gedaan, kan Milosevic zijn gang gaan en zal de humanitaire ramp in Kosovo zich verder voltrekken, met desastreuze gevolgen. Hij was het dan ook geheel mee eens dat ingegrepen moet worden.

De heldere brief van de regering stelde zijns inziens de Kamer in staat een duidelijke beslissing te nemen. Dat zal een ingrijpende beslissing zijn, waarbij men zich goed moet realiseren dat het wellicht niet kan blijven bij één stap met gebruikmaking van militair geweld. De NAVO wordt hiermee partij in een conflict waarvan het einde nog niet in zicht is. Noodzakelijk is dat aan dergelijke acties een duidelijk politiek en militair doel verbonden dient te zijn.

Voor het scheppen van veiligheid voor de vluchtelingen in Kosovo is meer nodig dan luchtaanvallen. Zelfs moet de vraag worden opgeworpen of luchtaanvallen voor de vluchtelingen niet averechts kunnen werken in

verband met wraakacties en dergelijke. Weliswaar wordt nu niet besloten tot vervolgstappen, maar die kunnen te zijner tijd wel aan de orde komen, waarbij men voor de gevolgen niet mag terugschrikken. Het is echter geen autonoom proces, want in elk volgend stadium moet weer besluitvorming plaatsvinden.

Voor wat nu beoogd wordt, leek de heer Van den Berg geen nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad nodig. Hij wees er echter op dat verschillende niet onbelangrijke partijen daar anders over denken. Naar zijn oordeel was consensus in de NAVO-raad noodzakelijk. In dit stadium kon echter van een actie met behulp van grondtroepen absoluut geen sprake zijn.

Hij vroeg of een langdurige operatie van deze aard in het licht van de huidige operationele slagkracht van de Koninklijke luchtmacht denkbaar en realiseerbaar is.

Ten slotte wees hij erop dat individuele Nederlandse militairen verspreid over een aantal posten in Bosnië gelegerd zijn en daarom erg kwetsbaar zijn. Hoe wordt de veiligheid van ook die militairen zo goed mogelijk gewaarborgd?

De heer **Hoekema** (D66) was van mening dat een oplossing voor Kosovo alleen zou kunnen worden bereikt door werkelijke autonomie. De Veiligheidsraad heeft op voordracht van de SGVN, uitgesproken dat de resoluties 1160 en 1199 in essentie niet zijn nageleefd en heeft de noodzaak beklemtoond van een allesomvattende politieke oplossing. De fractie van D66 onderschreef dit en zag het dreigen met het gebruik van geweld in dat licht. De ervaring heeft geleerd dat Milosevic alleen reageert op voortgezette druk en geloofwaardige dreiging met geweld. Bij het blijvend niet voldoen aan door de internationale gemeenschap geaccordeerde eisen, vervat in de resoluties 1160 en 1199, is aan de orde het activeren van het luchtwapen door de NAVO. De fractie van D66 was van oordeel dat van dat wapen alleen gebruik mag worden gemaakt als vaststaat dat alle politieke en diplomatieke initiatieven zijn uitgeput. In de brief wordt gesproken over initiatieven van de OVSE, maar de heer Hoekema had niet de indruk dat die initiatieven veel perspectieven bieden. Hij vroeg wat het tijdschema is voor de komende dagen. Duidelijk is dat Italië een zeer terughoudende positie inneemt. Welke consequenties zijn hieraan verbonden? Is de positie van Duitsland in dit geheel ook niet een delicate?

De heer Hoekema vond de verwijzing in de brief van het kabinet naar het aspect van genocide in de motie-Van Traa en het toetsingskader terecht en wees erop dat de internationale gemeenschap moet vaststellen dat er sprake is van grove schendingen van de rechten van de mens. De vraag is aan de orde of resolutie 1199 voldoende basis is voor ingrijpen van de internationale gemeenschap. Daarop antwoordt zijn fractie bevestigend. Hij vroeg op welk tijdstip de Nederlandse militaire middelen worden overgedragen aan de NAVO-commandant, die nog onder politieke controle functioneert. Hoe zal het in de komende dagen precies gaan en hoe verhoudt zich dit met het bijeenkomen van de contactgroep? Komt de NAVO-raad in de komende dagen voortdurend bijeen en, zo ja, op welk niveau?

Voor de fractie van D66 stonden unanimiteit in de NAVO en een militair gesproken zo breed mogelijke deelname aan de voorgenen operatie voorop. Is het juist dat alle NAVO-landen met uitzondering van IJsland meedoen?

Indien de eerste fase mislukt, zal een nationale en internationale afweging nodig zijn van wat in de tweede fase op de grond moet gebeuren. In de brief stelt de regering dat deelname van Amerikaanse grondeenheden een voorwaarde is. Is dat alleen door Nederland gestipuleerd of ook door andere bondgenoten? Hoe reëel is het te denken dat de Amerikanen zullen deelnemen, gezien de aanstaande Amerikaanse verkiezingen?

De veiligheid van de Nederlandse ambassade in de FRJ is in de media aan de orde gekomen. Gaat het alleen om het Servische personeel? Wat zijn de concrete activiteiten van ambassadeur Sizoo en diens staf in de komende dagen?

Wordt rekening gehouden met een behoorlijke Servische luchtafweer in de vorm van raketten en vliegtuigen?

Ten slotte refereerde de heer Hoekema aan de klacht van de Amerikanen over de langdurige parlementaire procedures in enkele landen van het bondgenootschap en vroeg hij naar de consequenties daarvan.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) had geconstateerd dat het geweld in Kosovo doorgaat en dat Milosevic de resoluties van de Veiligheidsraad aan zijn laars lapt, waardoor er een humanitaire ramp dreigt voor 300 000 vluchtelingen. Die ramp speelde voor haar fractie een grote rol bij het beantwoorden van de vraag of het parlement wil instemmen met deelname aan eventuele NAVO-luchtaanvallen. De diplomatieke middelen lijken uitgeput, maar zij was het met de regering eens dat alles op alles gezet moet worden om alsnog tot een politieke oplossing te komen. Zij kon zich vinden in de redenering van de regering dat resolutie 1199 geschikt is om verdere stappen te nemen, maar wees op de houding van Rusland. Wat zal het gevolg van het nemen van deze stappen zijn voor de relatie met Rusland?

De fractie van GroenLinks wilde graag nadere informatie over de effectiviteit van het beoogde middel en de risico's die aan het gebruik van dat middel kleven. Wat zal er gebeuren als het gebruik van dit middel geen gunstig effect heeft? Wat zullen de bombardementen betekenen voor de vluchtelingen die in de bergen van Kosovo zitten? In de motie-Van Traa staat dat dit type ingrijpen duidelijk in het kader moet staan van een humanitaire noodoperatie. Is die noodoperatie volledig op gang gekomen? Is alles ingezet op dat vlak wat nodig is? Is er sprake van noodconvooien naar die vluchtelingen, eventueel begeleid door anderen, om te bereiken dat het voedsel en andere hulp op de juiste plaatsen terechtkomen?

Mevrouw Vos nam aan dat de aan te vallen doelen op Servisch grondgebied gelegen militaire doelen zijn. Op welke doelen heeft de NAVO het oog? Welke risico's zijn er voor vergeldingsacties en hoe groot zijn de risico's dat er ook onder de burgers slachtoffers vallen? Verwacht de regering dat Milosevic zijn troepen zal terugtrekken? Wat gebeurt er als hij niet doet wat de internationale gemeenschap hem vraagt? Worden dan andere acties ondernomen om de vluchtelingen te beschermen en veilig de komende winter door te helpen? Is het überhaupt mogelijk zodanige acties op touw te zetten?

Zij was het ermee eens dat het inzetten van grondtroepen nu niet aan de orde is en dat voor die inzet een resolutie van de Veiligheidsraad noodzakelijk zou zijn. Is de regering bereid daarover mee te denken? Is de deelname van de VS een absolute voorwaarde? Hoe denkt de regering over de duidelijke uitlating van de VS dat zij daartoe niet bereid zijn? Welk perspectief zit er dan in verdere stappen in die richting? Hoe groot is de bereidheid van andere NAVO-partners om die stappen te nemen? Kortom, hoe beoordeelt de regering de mogelijkheden om, als de inzet van het luchtwapen niet helpt, met andere middelen iets te doen aan de bescherming van de vluchtelingen? Wat gebeurt er als Italië niet besluit in te stemmen? Zal er politieke controle zijn op alle verdere stappen die gezet worden na de eerste fase van de luchtaanvallen? Op welke momenten wordt het parlement daarbij betrokken?

Mevrouw Vos had er herhaaldelijk op aangedrongen, de internationale gemeenschap te activeren om de oppositie in Kosovo om de tafel te krijgen en perspectief te bieden op onderhandelingen die tot succes zouden kunnen leiden. Zijn in deze richting stappen gezet? Denkt de

regering dat onderhandelingen tussen de oppositie en Milosevic kunnen leiden tot een vredige toekomst in die regio?

De heer **Van Bommel** (SP) constateerde dat van de zijde van GroenLinks de vorige keer niet het voorstel is verdedigd om luchtaanvallen te doen, maar het voorstel om grondtroepen te zenden en vroeg waarom nu een volledig tegengesteld voorstel wordt gesteund.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) had nog niet gezegd dat haar fractie met het voorstel van de regering instemt. Wel vond zij met de regering dat het moment is aangebroken om een volgende stap te zetten. Bij de stap die de regering aan de Kamer heeft voorgelegd, had zij een aantal vragen gesteld, waarop zij antwoord wilde hebben, alvorens een definitieve beslissing te nemen. Overigens zou het nu inzetten van het luchtwapen tot het resultaat kunnen leiden dat de fractie van GroenLinks graag ziet, namelijk het stopzetten van de vijandelijkheden en het voeren van de partijen naar de onderhandelingstafel.

Het antwoord van de regering

De **minister van Buitenlandse Zaken** dankte de Kamer voor de vriendelijke woorden over de brief van de regering. Duidelijk is dat de regering stond voor een heel zware afweging. Het gaat immers om een situatie die niemand wenst en waarover niet lichtvaardig mag worden gedacht. De regering besloot akkoord te gaan met ACTORD, maar wel onder duidelijke, harde condities. Deze houden onder meer in dat de gehele NAVO zich erachter schaart en dat een fors aantal NAVO-landen aan deze operatie deelneemt. Werkelijk alles is gedaan om tot een diplomatieke oplossing te komen. Dat zal ook gebeuren in de fasen die volgen als eventueel het luchtwapen moet worden gebruikt. Een andere voorwaarde is dat er voortdurend politieke controle op het hele proces blijft en dat in NAVO-verband wordt nagedacht over wat na elke stap volgt.

Resolutie 1199 bood naar de mening van de regering de basis voor wat nu voorligt. De minister was blij dat dit vrijwel Kamerbreed werd onderschreven. Alleen de SP-fractie bleek daaraan te twijfelen. Hij had zich geërgerd aan het feit dat het belang van deze resolutie hier en daar is gerelativeerd. De resolutie is gegrond op hoofdstuk VII van het handvest van de VN, op basis waarvan het mogelijk is geweld te gebruiken. Alle betrokkenen, ook Rusland en China, wisten op het moment dat deze resolutie door de Veiligheidsraad werd aangenomen wat de implicaties ervan zouden kunnen zijn. Rusland heeft zich intussen op het standpunt gesteld niet akkoord te kunnen gaan met een NAVO-actie. Daarom vond de regering het van vitaal belang dat alle contactlijnen werden benut om de Russen niet voor verrassingen te plaatsen. Via de EU, de OVSE, de VS, de VN en de NAVO wordt alles gedaan om de Russen bij het proces te betrekken. Dit zal er niet toe leiden dat zij zich zullen scharen achter een NAVO-actie. In elk geval mag niet gebeuren dat de Russen in een isolement terechtkomen.

De NAVO kan niet opereren als de Noord-Atlantische raad niet tot consensus komt. Het was de minister niet mogelijk, in te gaan op de posities die de diverse regeringen zullen innemen. De landen van de NAVO, met uitzondering van Duitsland en Italië vanwege de politieke situatie in die landen, maken in wezen dezelfde afweging als de Nederlandse regering. Hij verwachtte dat zij zich zullen scharen achter de ACTORD-beslissing. Met zijn Italiaanse ambtgenoot had hij het aanstaande weekend een afspraak om te praten over de politieke problemen in dat land. In Duitsland is sprake van een soort overgangssituatie. Hij verwachtte niettemin dat Duitsland zou instemmen met het afkondigen van ACTORD.

Indien geen consensus wordt bereikt, is aan een van de gestelde voorwaarden niet voldaan en komt het niet tot een volgende stap van de kant van de NAVO.

De regering achtte militaire deelname voor het toezien op het naleven van een eventueel staakt-het-vuren ondenkbaar zonder nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Het gaat dan om een volgende fase, een fase waarin Milosevic bereid is gebleken naar de onderhandelingstafel terug te keren en waarin het mogelijk is om met de Servische regering en, naar de minister vermoedde, de Russische regering te komen tot een internationale aanwezigheid ten behoeve van peacekeeping. Over peacekeeping zou naar de mening van de regering de Veiligheidsraad zich moeten uitlaten. Essentieel achtte de minister het dat de Russen aan een dergelijke operatie zouden deelnemen. Bovendien ging zijn voorkeur uit naar het eveneens daaraan deelnemen van de Amerikanen.

Hij benadrukte dat in de eerste fase het inzetten van grondtroepen absoluut niet aan de orde is. Wel aan de orde is de eventuele internationale aanwezigheid die noodzakelijk zal zijn als een te verifiëren staakt-het-vuren tot stand is gekomen. De minister pleitte ervoor op dit moment alleen een politieke afweging te maken. Hij had niet de indruk dat de gang van zaken in een volgende fase al in het Amerikaanse Congres ten volle was doorgesproken.

In het proces dat leidt tot de situatie waarin gebruik moet worden gemaakt van het luchtwapen zitten ook een aantal fasen. Daarin zal telkens een politieke afweging aan de orde zijn, waarbij ook de Nederlandse regering wordt betrokken. Ook in de stadia daarna moet voortdurend worden nagedacht en gesproken. Het hele proces is erop gericht te bereiken dat met Milosevic een zinvolle politieke dialoog wordt gestart en dat de Servische eenheden uit Kosovo worden teruggetrokken, zodat humanitaire hulp kan worden geboden en de 50 000 vluchtelingen die in de bergen zitten begeleid kunnen terugkeren. Zolang geen situatie van evenwicht is ontstaan, kan dat niet gebeuren.

Nederland heeft 5 mln. ter beschikking gesteld aan het Rode Kruis en de NGO's. De totale hulpinspanning van Nederland belooft ongeveer 7,1 mln. Ook in Europees verband wordt het nodige gedaan. Het plan van Kinkel en Vedrine is uitgewerkt door het EU-voorzitterschap in een voorstel voor het project home, een project dat is bedoeld om vluchtelingen en ontheemden naar bepaalde regio's te laten terugkeren. De EU heeft zich gevoegd bij de missie van Hill. In de brief van minister Herfkens van eind september is een overzicht gegeven van de Nederlandse steun, ook in het kader van VN-programma's. In totaal gaat het om een bedrag van 13 mld. Amerikaanse dollars. Die middelen worden ingezet in Kosovo, Montenegro en eventueel in andere buurlanden. Nederland doet in dit opzicht erg veel en wijst andere landen erop ook een bijdrage te leveren. De minister zei dat de humanitaire situatie in Kosovo continu op de agenda staat. De inzet van de regering en van de NAVO is erop gericht ervoor te zorgen dat de humanitaire noodsituatie wordt opgelost. Daarop zijn de pogingen gericht Milosevic op niet mis te verstane wijze duidelijk te maken dat het de wereldgemeenschap menens is om op te treden. De verwachting is dat Milosevic alleen onder die dreiging eieren voor zijn geld kiest en voldoet aan wat in resolutie 1199 verlangd wordt. Het geven van humanitaire hulp in de huidige situatie is bijzonder moeilijk. Daarom ook is een NAVO-operatie noodzakelijk. De minister achtte het echter niet juist te speculeren over alle vervolgsituaties die zich kunnen voordoen. Hij vond het een gelukkig gegeven dat het Verdrag van Dayton niet ter discussie is gesteld. Het vernietigen van dat verdrag is het laatste wat moet gebeuren. Dat verdrag wordt uitgevoerd in een bepaalde volgorde met als doel een soort nieuw Verdrag van Dayton tot stand te brengen. Het toetsingskader was op de voet gevolgd, maar over de duur van de operatie kon hij niets exacts mededelen.

De staf van de Nederlandse ambassade was teruggebracht tot een

kernstaf. Uiteraard waren de risico's voor het resterende personeel meegewogen, evenals de andere risico's die in dit kader optreden. Over de laatste diplomatieke activiteiten kon de minister geen specifieke mededelingen doen. In elk geval wordt ook van Amerikaanse zijde alles gedaan om tot een politieke, diplomatieke oplossing te komen. Hij was uiteraard bereid om de Kamer over de verschillende stadia van het proces op de geëigende momenten te informeren. Hij merkte op dat de voorzitter van de OVSE de bereidheid heeft uitgesproken om met een trojka naar Belgrado te gaan, indien uit een brief van Milosevic zou blijken dat de OVSE in voormalig Joegoslavië zou kunnen opereren. Ofschoon zo'n brief tot nu toe niet is ontvangen, vond de minister de betrokkenheid van de OVSE van groot belang. Per slot van rekening moet geen enkele mogelijkheid onbenut worden gelaten om tot een diplomatieke oplossing te komen. Naar aanleiding van de vraag over het stellen van ultimata, merkte de minister op dat uitvoering van acties zal afhangen van de uitkomst van diplomatieke offensieven. Na elke stap zal er gelegenheid zijn voor Milosevic om een afweging te maken.

De **minister van Defensie** stelde dat de vraag of er draagvlak is voor het eventueel deelnemen aan een militaire operatie in Kosovo door de regering wordt bepaald. Daarbij is van belang mee te wegen hoe er in de defensieorganisatie tegenaan wordt aangekeken. Hij had geen signalen ontvangen dat er operationele problemen of bezwaren waren. Hem was in Villafranca verzekerd dat de inzet van F-16's geruime tijd mogelijk is. Dat men daar onder grote werkdruk aan de gang is, is duidelijk, maar er gelden dan ook bijzondere omstandigheden.

Het doelgebied van de NAVO-aanvallen is de gehele voormalige republiek Joegoslavië. De doelen zijn militair-strategisch, waarbij gedacht kan worden aan commandocentrales, luchtverdedigingssystemen, militaire eenheden en zware wapens. In de eerste fase zal de aandacht zich voornamelijk op Kosovo richten en zullen de aanvallen zeer sterk gericht zijn op het uitschakelen van luchtverdedigingssystemen ter vermindering van de risico's van de inzet van vliegtuigen in volgende fasen. Indien Milosevic blijft weigeren te reageren, kan het moment aanbreken dat de betekenis van «militair-strategisch» wordt verruimd en dat ook doelen als elektriciteitscentrales en olieopslagplaatsen worden gekozen. Nadrukkelijk niet de bedoeling is burgerdoelen aan te vallen. Er wordt bijzonder veel gedaan aan het optimaal beperken van collateral damage. Daarvoor worden slimme wapens ingezet, zoals ook in Irak gebeurde. De mogelijkheid is aanwezig dat luchtverdedigingssystemen richting burgerbevolking worden verplaatst, waardoor burgers het risico lopen slachtoffer te worden van luchtaanvallen, maar de minister wees erop dat vrij nauwkeurig te volgen is waarheen dergelijke systemen verplaatst worden.

Er zullen zich meer complicaties voordoen. Gedacht kan worden aan het zodanig positioneren van luchtverdedigingssystemen dat zij pas te ontdekken zijn als er gebruik van wordt gemaakt. Gedacht kan ook worden aan het verschijnen van rapporten over vernietigde installaties, waarvan de NAVO claimt dat het militaire installaties zijn geweest, terwijl Milosevic zal zeggen dat het fabrieken waren waarin babyvoeding werd gemaakt. Propaganda zal massaal gevoerd worden. De minister gaf toe dat ook niet is uit te sluiten dat collateral damage heeft plaatsgevonden. Het gebruiken van het luchtwapen is een instrument dat een vrij massieve vorm van oorlogsvoering meebrengt. Dat wordt in de afwegingen ook terdege meegenomen.

Hij constateerde veel parallellen met de manier waarop het Verdrag van Dayton tot stand is gekomen. Milosevic ging met betrekking tot Bosnië pas door de knieën nadat er geschoten was. De verwachting is dat Milosevic het nu niet zover zal laten komen. Op het bereiken daarvan zijn

alle inspanningen gericht, niet op schieten. De indruk bestaat vaak dat militairen graag schieten, maar die indruk is naar de mening van de minister absoluut onjuist. Militairen zien heel wel in dat een geloofwaardige dreiging noodzakelijk is, wil de diplomatie erin slagen de politieke doelen te bereiken waarover in internationaal verband overeenstemming bestaat.

Aan NAVO-acties kleven risico's, zeker voor de SFOR-eenheden in Bosnië. Daar geldt al een tijd een verhoogde fase van paraatheid. Dit heeft consequenties voor de inzetbaarheid van SFOR-eenheden in Bosnië. Bovendien zijn daar nog een aantal waarnemers en marechaussees. Die worden teruggetrokken in gebieden waar een bepaalde mate van bescherming geboden kan worden. Er is sprake van een grote mate van alertheid, maar er zijn risico's. Het gaat om een kwetsbare situatie in een gebied waarin zich ook veel Serviërs bevinden. Er zijn verder wat bedreigingen ontvangen van politieke partijen aldaar.

De zaken zijn zodanig georganiseerd dat de commandostructuur voor een eventuele operatie in Kosovo samenvalt met die van de SFOR-eenheden. Die samenhang is nadrukkelijk aanwezig. Er is ook sprake van een strategische reserve voor de SFOR-eenheden en het is niet uitgesloten dat deze wordt ingezet voor de vergroting van de veiligheidssituatie van de eenheden in Bosnië.

Servië beschikt over een aanzienlijk aantal verschillende, moderne luchtverdedigingssystemen. Er is een groot NAVO-vermogen en met name een groot Amerikaans vermogen om dat soort systemen uit te schakelen, maar dat kan nooit voor honderd procent. Dit houdt in dat bij eventuele deelname van Nederlandse F-16's aan NAVO-acties nadrukkelijk risico's worden gelopen. Voorzover er sprake is van een Nederlands-Belgische deelname van een aantal F-16's staan de nationale bevelslijnen geheel los van elkaar.

De operationele verantwoordelijkheid ligt bij SACEUR. De minister verwachtte dat indien het tot NAVO-acties komt de eerste fase begint met een massale inzet van kruisvluchtwapens en dat in een volgende fase vliegtuigen worden ingezet. Nederland beschikt over F-16's die een midlife update hebben ondergaan, hetgeen inhoudt dat zij precisiewapens kunnen afvuren. Dit levert het minste risico op voor collateral damage. Nederland kan dus een bijdrage leveren voor dat doel. Andere Nederlandse F-16's kunnen worden ingezet om het luchtruim te verdedigen. In het kader van humanitaire hulp en militaire begeleiding zijn twee mogelijkheden te onderscheiden. De eerste mogelijkheid is militaire begeleiding met toestemming van Milosevic. Daarbij zal het waarschijnlijk gaan om een situatie waarin er sprake is van een staakt-het-vuren of een politieke oplossing. Dan is het een kwestie van peacekeeping en een zodanige inzet van militaire middelen dat niet dezelfde situatie ontstaat als in Bosnië een paar jaar geleden.

De tweede mogelijkheid is militaire begeleiding zonder toestemming van Milosevic. Dan gaat het over een interventie met grondtroepen en dat is nu niet aan de orde. Daarover zijn ook nog geen NAVO-plannen. Er is wel enige NAVO-planning over wat gedaan moet worden als Milosevic concessies wil doen en er sprake moet zijn van ondersteuning van een staakt-het-vuren of een bepaalde politieke oplossing. Weliswaar is er een scenario geschetst voor het inzetten van grondtroepen, maar dat is in het kader van een situatie waarin Milosevic als de gevolg van de druk die nu wordt opgebouwd bereid is tegemoet te komen aan de eisen van de internationale gemeenschap. Er is dan een nieuw politiek momentum. Er moet vervolgens een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad komen. In dat kader kan het beschermen van humanitaire hulpverlening een nadrukkelijke rol spelen.

De minister vond het heel moeilijk te zeggen op welke termijn humanitaire hulpverlening zou kunnen worden gegeven ingeval van peacekeeping. De plannen daaromtrent zijn in ontwikkeling bij de NAVO. Duidelijk is dat de

infrastructurele omstandigheden in Kosovo buitengewoon complex zijn. Op het moment dat Milosevic zich bereid verklaart concessies te doen en medewerking te verlenen aan internationale humanitaire hulpverlening liggen de plannen daarvoor klaar. Nederland zal in dat geval een bijdrage leveren om die zo snel mogelijk tot uitvoering te brengen. Hij meldde dat de volgende lidstaten naar aanleiding van het activation request eenheden ter beschikking hebben gesteld voor luchtoperaties: België, Canada, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ontbrekende lidstaten zijn Luxemburg, om voor de hand liggende redenen, IJsland, ook om voor de hand liggende redenen, en Griekenland, om politieke redenen. In de militaire planning is nadrukkelijk sprake van een bijna volledige NAVO-inzet.

De **voorzitter** verzocht de woordvoerders zich specifiek uit te spreken over het besluit van het kabinet, verwoord in de brief.

De heer **Blaauw** (VVD) merkte op dat de VVD-fractie akkoord kon gaan met de beleidsvoornemens, vastgelegd in de brief van de regering.

De heer **Valk** (PvdA) stelde dat zekerheid over een snel succes van eventuele NAVO-acties niet bestaat. Wel is zeker dat niets doen leidt tot een groot echec waarbij de geloofwaardigheid van de NAVO op het spel komt te staan. Zijn fractie kon instemmen met het besluit van het kabinet en ging ervan uit dat nog regelmatig met het kabinet overleg zou worden gevoerd over de voortgang met het oplossen van de Kosovocrisis.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) zei, sprekende mede namens de RPF-fractie, dat de wens van het kabinet voorligt om eventueel een militaire bijdrage te leveren aan een geweldsoperatie als aan een aantal door het kabinet geformuleerde voorwaarden is voldaan. Dat is wezenlijk iets anders dan het door de Kamer geven van voorwaardelijke instemming. Hij stemde in met hetgeen in de brief is geformuleerd.

De heer **Van Bommel** (SP) constateerde dat twee belangrijke leden van de Veiligheidsraad een andere uitleg geven aan resolutie 1199 dan de lidstaten van de NAVO. Zijn fractie was niet overtuigd van de effectiviteit van het dreigen met luchtaanvallen en vervolgens het daadwerkelijk inzetten van het luchtwapen. Zij vreesde voor verdere escalatie van het conflict en wilde liever maximaal inzetten op de weg van het voeren van onderhandelingen. Daarom stemde zij niet in met het besluit van de regering.

De heer **Verhagen** (CDA) releveerde dat de regering heel duidelijk had gemaakt wat de ernst is van het onderhavige besluit en niet onder stoelen of banken heeft gestoken dat er risico's aan verbonden zijn. De CDA-fractie vond het noodzakelijk deze stap in het besluitvormingsproces te zetten om daarmee een politieke oplossing dichterbij te brengen. Zonder dreigen met en het eventueel inzetten van het luchtwapen was dat volgens haar niet mogelijk. Hij had genoteerd dat de voorwaarden, geformuleerd in de brief, harde voorwaarden zijn voor het kabinet. Onder die conditie kon de CDA-fractie instemmen met het voorliggende besluit.

De heer **Van den Berg** (SGP) merkte op dat zijn fractie onder de condities, gesteld in de brief, kon instemmen met het verlenen van toestemming.

De heer **Hoekema** (D66) sloot niet uit dat het dreigen met geweld Milosevic tot concessies zou brengen. Hij stemde in met de goedkeuring

door Nederland van ACTORD, waarbij hij de vier condities onderschreef die in de brief zijn genoemd.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) deelde mee dat haar fractie de noodzaak inziet van het nemen van verdergaande stappen, omdat het geweld voortgaat en een humanitaire ramp dreigt. Zij pleitte voor acties die voor de vluchtelingen direct resultaat boeken. Daar humanitaire acties, militair beschermd, niet op korte termijn waren te realiseren, was een volgende stap nodig: een uiterste drukmiddel om Milosevic aan de onderhandelingsstafel te krijgen. Ondanks de zorgen die de fractie van GroenLinks had over de risico's, de effectiviteit van het drukmiddel en de noodzakelijke vervolgstappen in het humanitaire traject wilde zij de regering steunen en stemde zij met het voorgelegde in.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Valk

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Hommes

Vergaderjaar 1998-1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 oktober 1998

Vanochtend heeft de NAVO-Raad eenstemmig besloten de militaire autoriteiten te machtigen Activation Orders (ACTORD) voor luchtacties tegen de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) uit te vaardigen. Deze zullen evenwel niet eerder beginnen dan 96 uur na de uitvaardiging van ACTORD.

Hiermee komen de politieke, diplomatieke en militaire inspanningen om de implementatie van Veiligheidsraadsresolutie 1199 af te dwingen in een stroomversnelling.

Tegen de achtergrond van onze brief van 8 oktober jl aan Uw Kamer heeft de Regering mede met het NAVO-besluit ingestemd om de intensieve diplomatieke inspanningen van Ambassadeur Holbrooke te ondersteunen.

Gedurende in ieder geval de komende 4 dagen zullen de diplomatieke pogingen worden voortgezet om tot een vreedzame implementatie van VR-resolutie 1199 te komen. Hopelijk komt President Milosevic tot inkeer en zal hij alsnog akkoord gaan met de namens de Contactgroep door Ambassadeur Holbrooke aan hem voorgelegde eisen, te weten: een einde aan alle offensieve operaties en een verificatie-regime waarmee wordt toegezien op de naleving van res. 1199; de terugtrekking van de Servische en FRJ-veiligheidstroepen naar de kazernes of de posities waarin zij voor maart verbleven, alsmede terugtrekking van hun artillerie en zware wapens; garanties voor ongehinderde humanitaire operaties; volledige medewerking met het Joegoslavië-Tribunaal; de ongehinderde en veilige terugkeer van vluchtelingen naar hun oorspronkelijke woonplaatsen en een begin van werkelijke onderhandelingen op basis van de voorstellen van Ambassadeur Hill.

Na overleg met andere landen die in een vergelijkbare situatie verkeren is, in verband met de veiligheidsrisico's, Harer Majesteits Ambassade te

Belgrado gisterenochtend tot nader order gesloten. De nog overgebleven kernstaf bevindt zich inmiddels buiten de Federale Republiek Joegoslavië. De behartiging van de Nederlandse belangen zal zeer waarschijnlijk door een bevriend land worden overgenomen. De formalisering hiervan bevindt zich in een ver gevorderd stadium.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 216

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 oktober 1998

In deze brief wordt de stand van zaken m.b.t. Kosovo per 14 oktober om 12.00 uur weergegeven.

Politieke ontwikkelingen

De intensieve besprekingen van Ambassadeur Holbrooke namens de Contactgroep met President Milosevic hebben op 12 oktober jl. geleid tot een aantal toezeggingen. Dit is op zichzelf echter niet voldoende. Het zou niet de eerste keer zijn dat President Milosevic zich niet aan gemaakte afspraken houdt. Hoewel de militaire druk dus reeds een eerste effect heeft gesorteerd, dient de machtiging tot ACTORD onverkort te worden gehandhaafd.

De toezeggingen van President Milosevic hebben primair betrekking op de naleving van de in VR-resolutie 1199 gestelde eisen, waaronder het bereiken van een staakt-het-vuren, de terugtrekking van veiligheids-troepen, de terugkeer van ontheemden en de bewegingsvrijheid van waarnemers en hulpverleners. De FRJ heeft verklaard voorstellen voor te zullen leggen voor een zinvolle mate van zelfbestuur voor Kosovo, met inbegrip van verkiezingen voor een nog te vormen parlement. Eerste berichten wijzen op een afwijzende reactie van de Kosovo-Albanen.

Ambassadeur Holbrooke heeft met het oog op de verificatie van deze toezeggingen overeenstemming bereikt met President Milosevic over een tweetal conceptteksten, die echter nog door de NAVO en de OVSE moeten worden beoordeeld.

Het betreft een door de OVSE met de FRJ te sluiten overeenkomst over een OVSE-waarnemingsmissie op de grond in Kosovo, alsmede een door de NAVO met de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) te sluiten overeenkomst inzake verificatie van de naleving van resolutie 1199 vanuit de lucht. Hoewel er een begin is gemaakt met terugtrekking van zowel leger- als politie-eenheden, is niet duidelijk welk gedeelte van deze

troepen zich thans nog in Kosovo bevindt. Momenteel is geen sprake meer van grootschalige gevechten; wel wordt nog melding gemaakt van sporadische beschietingen. De internationale hulpverlening op de grond is als gevolg van de militaire dreiging vrijwel geheel stil te komen liggen.

De OVSE-verificatiemissie in Kosovo

In de eerste ontwerptekst wordt gesteld dat de door de OVSE uit te voeren verificatiemissie tot taak zal hebben om op de grond in Kosovo te verifiëren of alle partijen zich houden aan de bepalingen van VR-Resolutie 1199. De hoofdelementen zijn voorts:

- Een waarnemingsmissie van 2000 ongewapende personen.
- Een FRJ-garantie voor de veiligheid van de waarnemers en verlening van de diplomatieke status.
- De missie krijgt alle steun en kan in geheel Kosovo ongehinderd opereren.
- Een hoofdkwartier in Pristina met de mogelijkheid van vestiging van lokale kantoren, waar de OVSE dat nodig acht.
- Ondersteuning door de missie van UNHCR, ICRC en andere humanitaire hulpverleningsorganisaties.
- De missie zal over de implementatie van VR-resolutie 1199 rapporteren aan de OVSE, de Veiligheidsraad en andere organisaties.

Zo lang de OVSE-waarnemers nog niet in Kosovo zijn gearriveerd, zou de verificatie geschieden door de Kosovo Diplomatic Observation Mission (KDOM), die vervolgens in de OVSE-missie zou worden geïntegreerd.

De missie zou in principe worden ingesteld voor een jaar, met mogelijkheid van verlenging op verzoek van de FRJ of de OVSE. Zodra een politieke oplossing is gevonden zal de missie assisteren bij het organiseren en waarnemen van verkiezingen.

Het ontwerpakkoord zal eind deze week worden besproken in een Buitengewone Permanente Raad van de OVSE.

De NAVO-luchtverificatiemissie voor Kosovo

Een tweede ontwerp betreft een concept voor een door de NAVO uit te voeren verificatiemissie («NATO Kosovo Verification Mission») die bedoeld is om, in aanvulling op de OVSE-missie, vanuit de lucht te verifiëren of alle partijen voldoen aan de bepalingen van resolutie 1199. De belangrijkste elementen zijn:

- De operationele voorwaarden en procedures voor het uitvoeren van luchtverkenningvluchten met «non-combatant» toestellen boven Kosovo en boven een veiligheidszone die zich vanaf Kosovo 25 km uitstrekt in de FRJ.
- Een verbod op operaties van de FRJ-luchtmacht tijdens de NAVO-inspectievluchten in dit gebied.
- Terugtrekking van alle «surface to air missiles» en andere luchtverdedigingswapens uit Kosovo en de voornoemde veiligheidszone ofwel opslag op duidelijk aan te geven locaties, die open staan voor inspecties.
- De-activering van de luchtverdedigingswapens buiten de veiligheidszone.
- Een FRJ-garantie voor de veiligheid van de NAVO-Kosovo Verification Mission.

Uitvoering van de ontwerpakkoorden

In NAVO- en OVSE-verband zal de vraag moeten worden beantwoord of de beide organisaties in staat en bereid zijn om de verificatiemissies uit te voeren.

In het tekstvoorstel betreffende de OVSE-missie wordt uitgegaan van het voorhanden zijn van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad.

In OVSE- en in NAVO-verband zal de veiligheid van het waarnemingspersoneel maximale aandacht dienen te krijgen. Ongewapende waarnemers zijn immers bijzonder kwetsbaar. In dit verband is ook een zo breed mogelijke participatie van groot belang, met name ook van de VS en Rusland.

De legitimatie, brede participatie en veiligheidsvoorzieningen zijn met name ook van belang in het licht van berichten over de afwijzende houding van de Kosovo-Albanezen tegenover de door Ambassadeur Holbrooke bereikte resultaten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 oktober 1998

Naar aanleiding van uw verzoek van 15 oktober jl. en onder verwijzing naar onze brieven van 8, 13 en 14 dezer inzake Kosovo informeren wij u nader over **de stand van zaken rond de implementatie van de verificatie-missies van de NAVO en de OVSE.**

De kern van de uitkomst van de onderhandelingen tussen Ambassadeur Holbrooke en President Milosevic betreft de toezegging van laatstgenoemde dat de eisen uit Veiligheidsraadresolutie 1199 volledig zullen worden nageleefd. Deze toezegging aan Holbrooke is niet vastgelegd in een gemeenschappelijk document. Wel zijn door de NAVO en de OVSE schriftelijke overeenkomsten met de FRJ opgesteld inzake mechanismen ter verificatie van de naleving van deze eisen. Deze overeenkomsten zijn inmiddels ondertekend en als bijlagen bij deze brief gevoegd.¹ De verificatie zal zich eveneens richten op de naleving van de resolutie door de Kosovo-Albanen. Zij hebben zeer afwijzend gereageerd op het onderhandelingsresultaat van Holbrooke. De Amerikaanse ambassadeur in Skopje, Hill, zal tussen de partijen blijven bemiddelen op basis van zijn voorstel voor een interimregeling met zelfbestuur voor Kosovo. Hij zal hierbij worden bijgestaan door de onlangs benoemde EU-gezant Petritsch.

Besluitvorming over een mogelijke Nederlandse deelname aan de verificatie kan, zoals al eerder gesteld in onze brief van 8 dezer, pas aan de orde zijn als duidelijkheid bestaat over drie essentiële bestanddelen, t.w. een effectieve regeling voor de veiligheid van de waarnemers, de deelname van andere landen (m.n. de VS en Rusland) en de rechtsbasis van de missies.

Veiligheid waarnemers

Mede op initiatief van Nederland krijgt de veiligheid van het waarnemingspersoneel, m.n. de kwetsbaarheid van de ongewapende waarnemers op de grond, zowel in NAVO- als in OVSE-verband maximale

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

aandacht. Binnen de NAVO heeft Nederland er op aangedrongen dat bezien wordt of de NAVO eenheden kan stationeren in de nabijheid van Kosovo, die indien nodig op zeer korte termijn in staat zijn (individuele) waarnemers te ontzetten en te evacueren. In NAVO-verband worden thans de modaliteiten van een dergelijke beschermingsconstructie nader uitgewerkt. In loop van deze week wordt daar meer duidelijkheid over verwacht.

Deelname door andere landen

De Verenigde Staten hebben inmiddels laten weten met ca. 100 man aan de OVSE-missie deel te nemen. Van het beoogde totaal van 2000 waarnemers voor de OVSE-missie is inmiddels ongeveer de helft door verschillende landen in het vooruitzicht gesteld. Naast de VS zijn dat: het Verenigd Koninkrijk (150), Zweden (50 tot 100), Finland (30), Italië (150 tot 200), Duitsland (150 tot 200), Denemarken (40), Spanje (50 tot 70), Griekenland (50) en Oostenrijk (50). Ook Frankrijk en Rusland hebben aangekondigd een (nog onbekend) aantal waarnemers ter beschikking te zullen stellen. Met het oog op de Algemene Raad begin volgende week wordt in EU-kader thans bezien welke rol de EU bij deze operatie zou kunnen spelen.

Rechtsbasis

De Contactgroep is op 15 oktober op ministerieel niveau overeengekomen dat er als gevolg van het onderhandelingsresultaat van Holbrooke een nieuwe VR-resolutie dient te komen, waarin onder meer wederom zal worden aangedrongen op naleving. In deze resolutie zouden de door de NAVO en de OVSE met de FRJ gesloten overeenkomsten over de verificatie worden bekrachtigd en zouden beide organisaties worden verzocht voor de volledige uitvoering daarvan zorg te dragen. Van groot belang hierbij is dat overeenstemming wordt bereikt over de in deze resolutie op te nemen mogelijke maatregelen, met inbegrip van het gebruik van geweld, zowel ter bescherming van de waarnemers als voor het geval van niet-naleving van de gestelde eisen. Het formele besluit over de instelling van de missie en de daadwerkelijke ontplooiing van de waarnemers zal door de OVSE eerst worden genomen na aanvaarding van deze nieuwe resolutie. Aanvaarding daarvan is in de loop van deze week voorzien.

NAVO

De NAVO-Raad heeft op 16 oktober jl. besloten de machtiging tot ACTORD («activation order») te handhaven; de uitvoering van eventuele luchtacties zal echter niet eerder dan 27 oktober plaatshebben. Hiermee blijft de militaire dreiging van luchtacties bij niet-naleving van de eisen van resolutie 1199 onverkort gehandhaafd.

Afhankelijk van de verdere ontwikkelingen betreffende bovengenoemde elementen zal Nederland de afweging maken ten aanzien van een eigen deelname.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie, voor deze de Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof

Vergaderjaar 1998–1999

22 181

De situatie in voormalig Joegoslavië

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 november 1998

Mede naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie en onder verwijzing naar eerdere brieven, laatstelijk die van 20 en 26 oktober informeren wij U nader over **de meest recente ontwikkelingen inzake Kosovo.**

Het handhaven van de militaire druk van de NAVO heeft geleid tot een verbetering van de situatie in Kosovo en meer zicht op een vreedzame oplossing van het conflict. Een besluit over eventuele deelname aan de verificatiemissies van de OVSE en de NAVO is op dit moment niet mogelijk.

Politieke en humanitaire situatie

De NAVO had President Milosevic tot 27 oktober de tijd gegeven om gevolg te geven aan de eisen van VR-resolutie 1199. Op 24 en 25 oktober jl. hebben SACEUR en de voorzitter van het Militair Comité van de NAVO een bezoek gebracht aan Belgrado. Daarbij is duidelijk gemaakt dat er nog geen sprake was van volledige naleving van deze eisen. President Milosevic is indringend gewaarschuwd dat de NAVO bij het verstrijken van de hogergenoemde termijn niet zou aarzelen tot uitvoering van luchtacties over te gaan.

Onder deze druk heeft de FRJ ingestemd met een gedetailleerd schema voor terugtrekking uit dan wel repositionering binnen Kosovo van militaire en politie-eenheden en hun zware wapens. Uitgangspunt is de situatie van vóór maart 1998. Inmiddels zijn ruim 4000 man speciale politietroepen uit Kosovo teruggetrokken. In het licht hiervan besloot de NAVO-Raad op 27 oktober jl. de machtiging tot «ACTORD» te handhaven, doch uitvoering van de luchtacties afhankelijk te blijven stellen van de mate van naleving van de afspraken door President Milosevic.

De NAVO-Raad kan te allen tijde besluiten alsnog tot luchtacties over te gaan.

De VN-Veiligheidsraad heeft op 24 oktober jl. in resolutie 1203 de overeenkomsten van de FRJ met de OVSE en de NAVO bekrachtigd en van de FRJ geëist deze onmiddellijk en volledig uit te voeren. Voorts worden de VN-lidstaten opgeroepen personeel ter beschikking te stellen van de OVSE-verificatiemissie.

De Permanente Raad van de OVSE nam een dag later het formele besluit tot ontplooiing van de «Kosovo Verification Mission» voor de duur van een jaar. Beide teksten zijn Uw Kamer toegegaan.

De onderhandelingen over een politieke oplossing worden voortgezet op basis van een door de Contactgroep en de EU gesteund voorstel van VS-bemiddelaar Hill. Het voorstel voorziet in een interimregeling van drie jaar met zelfbestuur, waaronder de instelling van een eigen parlement, regering, rechterlijke macht en politie. VS-bemiddelaar Hill en de Speciale Gezant van de EU, Petritsch, pogen te bewerkstelligen dat spoedig rechtstreekse onderhandelingen tussen beide zijden tot stand komen.

De humanitaire hulpverlening is hervat en de terugkeer van ontheemden komt op gang. Er verblijven echter naar schatting nog 10 000 ontheemden in de open lucht, naast de ca. 200 000 ontheemden en vluchtelingen die wel een dak boven het hoofd hebben. De bewegingsvrijheid van waarnemers en hulpverleningspersoneel wordt over het algemeen gerespecteerd. De totale humanitaire steun van de Commissie en de lidstaten bedraagt thans, met inbegrip van reserveringen, ongeveer 44 MECU. Daarvan heeft de Commissie reeds 8,5 MECU uitgegeven. Daarenboven heeft de Commissie 10 MECU beschikbaar voor reconstructie, waarvan 4,2 MECU is bestemd voor de uitvoering van het onderwijsakkoord. Nederland heeft tot nog toe ca. 7 miljoen gulden bijgedragen, voor het merendeel via multilaterale kanalen, aan de opvang van ontheemden en vluchtelingen in Kosovo, Montenegro en Noord-Albanië. Nu de toegang tot de ontheemden is verbeterd, zal de Regering, al naar gelang de mogelijkheden en behoeften, een aanvullende bijdrage leveren ter bevordering van o.a. het terugkeerproces.

De verificatiemissies van de OVSE en de NAVO

De Regering heeft besluitvorming over Nederlandse deelname aan de verificatiemissies verbonden aan drie factoren, namelijk de deelname van andere landen (m.n. de VS en Rusland), de juridische basis van de missies en adequate voorzieningen voor de veiligheid van de verificateurs. Over de twee eerstgenoemde factoren bestaat inmiddels duidelijkheid.

De Verenigde Staten en de Russische Federatie hebben aangegeven ieder met 150 tot 200 personen deel te nemen aan de OVSE-verificatiemissie. De VS levert tevens het hoofd van de missie. Daarnaast hebben twaalf landen van de Europese Unie toezeggingen gedaan in de orde van grootte van totaal 1000 personen. Voorts zullen o.a. Canada (120), Noorwegen (70) en Zwitserland (50–100) deelnemen. Ook Tsjechië, Witrusland, Slowakije, Roemenië en Oekraïne hebben deelname aangekondigd. Daarmee zou in circa driekwart van de benodigde 2000 verificateurs voorzien zijn. Nog niet alle toezeggingen zijn gedeponneerd bij het OVSE-secretariaat. Resolutie 1203 verschaft de verificatiemissies een adequate juridische basis.

Voor wat betreft de veiligheid is van belang dat resolutie 1203, gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest, de FRJ en de Kosovo-Albanezen oproept om de veiligheid van het verificatiepersoneel te garanderen, waarbij de hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid bij de FRJ wordt

gelegd. De resolutie bepaalt uitdrukkelijk dat in geval van nood actie noodzakelijk kan zijn om metterdaad de veiligheid en bewegingsvrijheid van de verificateurs zeker te stellen.

Mede op Nederlands aandringen wordt in NAVO-verband op dit moment een aantal beschermingsconstructies uitgewerkt voor de ontzetting dan wel evacuatie van OVSE-verificateurs in geval van bedreiging van hun veiligheid. Op korte termijn is hier meer duidelijkheid verwachtbaar. Tussen de OVSE en de NAVO moeten nog werkafspraken worden gemaakt op dit punt. Een verantwoorde afweging van de risico's verbonden aan eventuele deelname aan de OVSE-verificatiemissie is op dit moment dan ook niet mogelijk.

Zodra dit wel het geval is zal tevens de mogelijkheid van deelname aan de NAVO-luchtverificatiemissie aan de orde komen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Nr. 219

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 november 1998

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Defensie van hedenochtend informeer ik U, mede namens de Minister van Defensie, over de allernieuwste stand van zaken met betrekking tot Kosovo sinds onze brief van 2 november jl.

Er is een verzoek tot deelname aan de «extraction force» gedaan door de Franse minister van Defensie. Daarover is echter nog geen besluit genomen.

Op 4 dezer heeft de NAVO-Raad een «concept of operations» goedgekeurd voor de inzet van een «extraction force» om OVSE-verificateurs in nood hulp te bieden.

Het voorlopige «concept of operations» ging uit van bijstand door de NAVO in drie scenario's:

- «Immediate extraction»: onmiddellijke noodevacuatie bijvoorbeeld in geval van directe aanvallen op of mogelijke gijzelingen van een beperkt aantal verificateurs;
- «Rapid extraction»: noodevacuatie van een deel of het geheel van de KVM op korte termijn als gevolg van verslechterende omstandigheden. (reactietijd 96 uur);
- Ontzetting c.q. evacuatie van de gehele missie als gevolg van het uitbreken van gevechten op grote schaal.

Mede op Nederlands aandringen zal in de operationele planning ook worden uitgegaan van ondersteuning van de OVSE-missie in de drie volgende additionele scenario's:

- Redding van OVSE-verificateurs wanneer hun bewegingsvrijheid met geweld wordt verhinderd;
- Redding van OVSE-verificateurs die in een mijnenveld belanden;
- Noodevacuatie op medische gronden.

De FRJ heeft in grote lijnen voldaan aan de eis met betrekking tot de terugtrekking van eenheden en hun zware wapens naar de posities van vóór maart van dit jaar. Het UCK neemt in een aantal gevallen deze posities over. Aanhoudende zorg bestaat over de broosheid van het staakt-het-vuren, met name als gevolg van provocaties door het UCK. Vooralsnog reageren de FRJ-eenheden over het algemeen terughoudend.

In het licht van deze laatste ontwikkelingen zal het Kabinet op 6 dezer de mogelijkheden voor Nederlandse deelname bespreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

HET POLITIEKE OPPORTUNISME EN VOLSLAGEN GEBREK AAN ENIGE VOLKENRECHTE-
LIJKE BEZINNING INZAKE HET TOEPASSEN VAN NEDERLANDS OORLOGSGEWELD
TEGEN DE FEDERALE REPUBLIEK JOEGOSLAVIE, ALSNEDE HET DREIGEN MET ZODANIG
NEDERLANDS OORLOGSGEWELD IN NAVO-VERBAND BIJ REGERING EN PARLEMENT

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 1 oktober 1998 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister De Grave van Defensie over de actuele situatie in Kosovo.

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Verhagen** (CDA) sprak zijn afschuw uit over het buitengewoon wrede bloedbad, waarmee de bewering dat men zich louter richt op het bestrijden van terroristen teniet wordt gedaan omdat ook vrouwen, kinderen en bejaarden zijn getroffen. De resolutie van de Veiligheidsraad is weliswaar een hoofdstuk-7-resolutie, maar de meningen verschillen over de vraag of op basis van deze resolutie de NAVO daadwerkelijk kan ingrijpen. Bovendien is er geen ultimatum aan verbonden. Is overigens een termijn gesteld aan de action warning van de NAVO? Wanneer zal die kunnen worden omgezet in een effectief optreden van de NAVO?

De heer **Blaauw** (VVD) was in de Raad van Europa gebleken, dat bestaande sancties niet worden uitgevoerd door het ontbreken van een ruling door de Europese Unie, waardoor zo'n sanctie in wezen een wassen neus wordt.

Hij had reeds eerder zijn steun uitgesproken voor de inzet van F-16's, maar niet zonder een resolutie van de Veiligheidsraad. Hij pleitte ervoor de Tweede Kamer zeer snel bij het inzetten van Nederlandse militairen te betrekken.

Ook de heer **Valk** (PvdA) sprak zijn afschuw uit over de moorden op onschuldige burgers. De verklaringen en beloften van Servische zijde over terugtrekking van Servische troepen hebben geen enkele waarde. Resolutie nr. 1199 van de Veiligheidsraad is door de minister van Buitenlandse Zaken betiteld als een enorme stap voorwaarts, maar hoe beoordeelt hij de waarde van deze resolutie? Sluit hij zich aan bij de opvatting van Duitsland en de Verenigde Staten, dat deze resolutie voldoende rechtsgrond biedt voor een NAVO-inzet? De heer Valk vond dat deze resolutie wel degelijk een mandaat geeft voor verdergaande stappen en dat het inderdaad hoog tijd wordt om president Milosevic een ultimatum te stellen.

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) vond de brief van het kabinet over de ontwikkelingen in Kosovo door de berichten over het bloedbad achterhaald en spitste haar vragen toe op de huidige situatie en de positie van de Veiligheidsraad. Kan de minister van Buitenlandse Zaken de positie van Rusland toelichten met betrekking tot resolutie 1199, omdat Rusland afstand lijkt te nemen van de interpretatie, namelijk toestemming tot ingrijpen van de NAVO?

De heer **Van Middelkoop** (GPV) sloot zich aan bij de woorden van afschuw over de gebeurtenissen van de laatste dagen in Kosovo. Er is sprake van een Frans-Duits plan voor de terugkeer van ontheemden, maar is er een reële kans dat dit plan ooit verder komt dan op papier? Hoe weegt het kabinet de betekenis van resolutie 1199? Van voorgaande resoluties op basis van hoofdstuk 7 van het handvest herinnerde hij zich, dat alle noodzakelijke middelen konden worden toegepast maar dat is nu niet in de tekst opgenomen. Moet de resolutie zo worden verstaan, dat de politieke strekking voorzichtig is? Is de inzet van geweld wellicht gemandateerd en niet primair bepleit, ook omdat er geen ultimatum is opgenomen? Meent het kabinet dat de NAVO op grond van deze resolutie gemandateerd is om bijvoorbeeld luchtaanvallen te beginnen? In de resolutie wordt verwezen naar de toezeggingen van president Milosevic op 16 juni tegenover president Jeltsin. Deze tekst heeft president Milosevic echter tot instrument van zijn beleid gemaakt om zich de wereld van het lijf te houden. Wel heeft de Veiligheidsraad aangedrongen op veroordeling van alle terroristische activiteiten, ook die van UCK-zijde.

Antwoord van de regering

Ook de **minister van Buitenlandse Zaken** sprak zijn afschuw uit over de daden van de handlangers van president Milosevic. Hij achtte thans het stadium bereikt waarin er maar één weg is om aan de beestachtigheid een einde te maken: een duidelijke actie door de wereldgemeenschap en de internationale gemeenschap. Om die reden heeft Nederland zich de vorige week ingespannen voor resolutie 1199 van de Veiligheidsraad, die aan duidelijkheid weinig te wensen overlaat en die naar de mening van de regering een duidelijke basis biedt voor optreden van de NAVO, hoewel er geen ultimatum is opgenomen. Deze resolutie op basis van hoofdstuk 7 biedt de secretaris-generaal van de Verenigde Naties de mogelijkheid om op basis van een rapport te concluderen in hoeverre president Milosevic zich houdt aan hetgeen hem in deze resolutie is gevraagd. De Russische Federatie had moeite om in te stemmen met deze resolutie, maar in een gesprek was het de minister duidelijk geworden dat ook zijn Russische collega inziet dat president Milosevic gewoon moet doen wat in de resolutie wordt gevraagd, namelijk ophouden met deze terreurdaden tegen vluchtelingen en de bevolking in Kosovo. De Veiligheidsraad zal naar aanleiding van resolutie 1199 en van de berichten de secretaris-generaal om een rapportage op zeer korte termijn vragen. Of voor een volgende stap een nieuwe resolutie nodig is, zal afhangen van de vraag in hoeverre president Milosevic doet wat de wereldgemeenschap van hem vraagt.

Het is evident, dat humanitaire hulp door organisaties pas werkelijk kan worden gegeven na een staakt het vuren. Als president Milosevic zich niet houdt aan de resolutie, kan naleving van de resolutie niet anders dan op basis van een militair optreden worden gegarandeerd. De NAVO heeft reeds een eerste stap gezet en bereidt zich thans voor op het moment waarop daadwerkelijk moet worden opgetreden. Nederland komt voor de vraag te staan om F-16's in te zetten in het kader van een militaire operatie en uiteraard zal het parlement daarover worden ingelicht. De procedure daarvoor is vastgelegd in de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 28 juli 1995.

Inderdaad is er in de strikte zin des woords geen sprake van een ultimatum in de resolutie van de Veiligheidsraad. Het proces is er echter wel op gericht dat president Milosevic zich houdt aan hetgeen hem in de resolutie wordt gevraagd. De weg van rapportage door de secretaris-generaal werd door de NAVO-bondgenoten, de EU-ministers en de minister van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten een verstandige manier van opereren geacht. De minister wees erop, dat een eventuele

militaire operatie er uiteraard ook op gericht is om het leed te verzachten, vluchtelingen te helpen, hulp te verlenen en Europese en VN-waarnemers ter plekke vrij baan te geven.

De luchtvaartboycot is beperkt tot de vluchten van de JAT op de EU-landen en derhalve zijn de vluchten van EU-carriers op Belgrado nog toegestaan. De minister was het eens met de stelling, dat daardoor het effect van de boycot wordt verzwakt en wilde in EU-verband bevorderen, dat deze boycot wordt uitgebreid. Dat is een lastige kwestie, waarop ook de Europese Commissie alert moet zijn. Andere sancties, zoals een sportboycot, zijn inderdaad denkbaar. Zo kunnen bijvoorbeeld visum-restricties worden uitgebreid tot de politiek verantwoordelijken en kunnen tegoeden van Joegoslavië en Servië worden bevroren door bijvoorbeeld staatsbedrijven onder die regeling te laten vallen.

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben op 8 oktober 1998 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister De Grave van Defensie over **de brief van de regering van 8 oktober 1998 inzake Kosovo**. Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Blaauw** (VVD) merkte op dat Milosevic nog steeds niet voldoet aan hetgeen staat in resolutie 1199 van de Veiligheidsraad, zodat militair ingrijpen steeds dichterbij komt. Naar zijn mening was voor een dergelijk optreden geen nieuwe resolutie nodig is. Hij wilde echter wel alle lijnen met Moskou openhouden voor overleg. Zijn fractie was bereid de regering het groene licht te geven voor militair optreden, mits daarover in de NAVO-raad consensus bestaat. Hij maakte er de kanttekening bij dat opnieuw te laat wordt ingegrepen. Als zo iets veel eerder zou zijn gebeurd, was de balans waarschijnlijk in de richting van een politieke oplossing uitgevallen, waardoor het gevaar van een humanitaire catastrofe afgewend had kunnen worden.

De commandolijnen en wat dies meer zij, waren deze keer heel goed aangegeven. De heer Blaauw wilde daaraan strak vasthouden. Over hetgeen door de NAVO-raad besloten wordt, wilde zijn fractie snel geïnformeerd worden, opdat zij de vinger aan de pols kon houden. Hij vroeg of de activation order (ACTORD) alleen Kosovo betrof of geheel Servië en of de beoogde doelen puur militaire doelen zijn.

De heer **Valk** (PvdA) hoopte dat de laatste diplomatieke stappen alsnog zouden leiden tot een politieke oplossing. Anders voorzag hij de inzet van het luchtwapen als een volgende, noodzakelijke stap. Zijn fractie steunde de bereidheid van de regering om die stap te zetten onder de in de brief van de regering vermelde voorwaarden, in de wetenschap dat de levens van tienduizenden vluchtelingen op het spel staan. Komt het uitstel van de besluitvorming door de NAVO-raad voort uit verdeeldheid in het NAVO-kamp? Wanneer is die besluitvorming te verwachten? Bestaat in de NAVO-raad overeenstemming over de politieke doelen die men wil bereiken met de inzet van het luchtwapen? De heer Valk was van mening dat een belangrijke resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag ligt aan eventuele NAVO-acties tegen het voormalige Joegoslavië. Hij vond het juist dat in de brief van de regering werd verwezen naar de motie-Van Traa, inhoudende dat mensenrechtenschendingen op grote schaal op zichzelf al een rechtsgrond vormen voor militair ingrijpen in het kader van een humanitaire noodoperatie.

Terecht staat in de brief dat risico's verbonden zijn aan ingrijpen door de NAVO. Het afzien van een reële dreiging met luchtaanvallen brengt echter een groter risico mee, namelijk de mogelijkheid van een humanitaire catastrofe en een voortgaande ontwrichting van de regio, met alle gevolgen van dien voor de vrede en veiligheid in Europa.

De heer **Van Middelkoop** (GPV), die het woord voerde mede namens de RPF-fractie, vroeg naar de betekenis van de aan de gang zijnde diplomatieke inspanningen. Hij beschikte inmiddels over de tekst van resolutie 1199, maar betreunde het dat de Kamer dat stuk nog steeds niet had gekregen. Als hij er in het overleg van vorige week donderdag over had beschikt, zou hij bepaalde dingen iets anders hebben gezegd dan gebeurd is. Deze resolutie heeft een politieke spits – staakt-het-vuren, om de tafel gaan zitten, respectering van territoriale integriteit enz. – en eindigt met de overweging om, als een en ander mislukt, over te gaan tot het nemen van aanvullende maatregelen om de vrede en de stabiliteit in de regio te herstellen. Ten slotte is er de verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-handvest op grond waarvan hij met de regering de conclusie trekt dat het gebruik van geweld gelegitimeerd is.

De heer **Verhagen** (CDA) was het eens met de regering dat in Kosovo een humanitaire ramp dreigt, indien niet gestreefd wordt naar feitelijke naleving van resolutie 1199. Hij complimenteerde de bewindslieden voor de wijze waarop zij de Kamer informeren. Duidelijk is gemaakt onder welke voorwaarden het kabinet bereid is in te stemmen met het gebruik van het uiterste middel.

De CDA-fractie deelde de mening van de regering dat resolutie 1199 een voldoende legitimatie biedt om zo nodig het luchtwapen in te zetten. Ook was zij het ermee eens dat, voordat wordt overgegaan tot die eventuele inzet, maximaal gebruik moet worden gemaakt van alle denkbare diplomatieke middelen.

De heer Verhagen vroeg hoe de lijnen met Rusland opengehouden worden en of voortgang terzake wordt geboekt.

Door middel van de dreiging met en eventueel het gebruik van het luchtwapen moet worden getracht te komen tot een staakt-het-vuren. Wat gaat er gebeuren als dat niet voldoende blijkt te zijn?

Met de regering was de CDA-fractie het eens dat de gehele NAVO-raad een luchtactie moet ondersteunen en dat een zo groot mogelijke meerderheid van de NAVO-partners aan zo'n actie moet deelnemen. Is de regering bereid de Kamer te informeren over het besluitvormingsproces op dit punt? Wat moet worden verstaan onder «een zo groot mogelijke meerderheid»?

De heer **Hoekema** (D66) was van mening dat een oplossing voor Kosovo alleen zou kunnen worden bereikt door werkelijke autonomie. De Veiligheidsraad heeft op voordracht van de SGVN, uitgesproken dat de resoluties 1160 en 1199 in essentie niet zijn nageleefd en heeft de noodzaak beklemtoond van een allesomvattende politieke oplossing. De fractie van D66 onderschreef dit en zag het dreigen met het gebruik van geweld in dat licht. De ervaring heeft geleerd dat Milosevic alleen reageert op voortgezette druk en geloofwaardige dreiging met geweld. Bij het blijvend niet voldoen aan door de internationale gemeenschap geaccordeerde eisen, vervat in de resoluties 1160 en 1199, is aan de orde het activeren van het luchtwapen door de NAVO. De fractie van D66 was van oordeel dat van dat wapen alleen gebruik mag worden gemaakt als vaststaat dat alle politieke en diplomatieke initiatieven zijn uitgeput. In de brief wordt gesproken over initiatieven van de OVSE, maar de heer Hoekema had niet de indruk dat die initiatieven veel perspectieven bieden. Hij vroeg wat het tijdschema is voor de komende dagen. Duidelijk is dat Italië een zeer terughoudende positie inneemt. Welke consequenties zijn hieraan verbonden? Is de positie van Duitsland in dit geheel ook niet een delicate?

De heer Hoekema vond de verwijzing in de brief van het kabinet naar het aspect van genocide in de motie-Van Traa en het toetsingskader terecht en wees erop dat de internationale gemeenschap moet vaststellen dat er sprake is van grove schendingen van de rechten van de mens. De vraag is aan de orde of resolutie 1199 voldoende basis is voor ingrijpen van de internationale gemeenschap. Daarop antwoordt zijn fractie bevestigend.



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/1203 (1998)
24 October 1998

RESOLUTION 1203 (1998)

Adopted by the Security Council at its 3937th meeting,
on 24 October 1998

The Security Council,

Recalling its resolutions 1160 (1998) of 31 March 1998 and 1199 (1998) of 23 September 1998, and the importance of the peaceful resolution of the problem of Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia,

Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to those resolutions, in particular his report of 5 October 1998 (S/1998/912),

Welcoming the agreement signed in Belgrade on 16 October 1998 by the Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Yugoslavia and the Chairman-in-Office of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) providing for the OSCE to establish a verification mission in Kosovo (S/1998/978), including the undertaking of the Federal Republic of Yugoslavia to comply with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998),

Welcoming also the agreement signed in Belgrade on 15 October 1998 by the Chief of General Staff of the Federal Republic of Yugoslavia and the Supreme Allied Commander, Europe, of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) providing for the establishment of an air verification mission over Kosovo (S/1998/991, annex), complementing the OSCE Verification Mission,

Welcoming also the decision of the Permanent Council of the OSCE of 15 October 1998 (S/1998/959, annex),

Welcoming the decision of the Secretary-General to send a mission to the Federal Republic of Yugoslavia to establish a first-hand capacity to assess developments on the ground in Kosovo,

Reaffirming that, under the Charter of the United Nations, primary responsibility for the maintenance of international peace and security is conferred on the Security Council,



Recalling the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration,

Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo, and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998),

Deeply concerned at the recent closure by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia of independent media outlets in the Federal Republic of Yugoslavia, and emphasizing the need for these to be allowed freely to resume their operations,

Deeply alarmed and concerned at the continuing grave humanitarian situation throughout Kosovo and the impending humanitarian catastrophe, and re-emphasizing the need to prevent this from happening,

Stressing the importance of proper coordination of humanitarian initiatives undertaken by States, the United Nations High Commissioner for Refugees and international organizations in Kosovo,

Emphasizing the need to ensure the safety and security of members of the Verification Mission in Kosovo and the Air Verification Mission over Kosovo,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Affirming that the unresolved situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a continuing threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Endorses and supports the agreements signed in Belgrade on 16 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and the OSCE, and on 15 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and NATO, concerning the verification of compliance by the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in Kosovo with the requirements of its resolution 1199 (1998), and demands the full and prompt implementation of these agreements by the Federal Republic of Yugoslavia;

2. Notes the endorsement by the Government of Serbia of the accord reached by the President of the Federal Republic of Yugoslavia and the United States Special Envoy (S/1998/953, annex), and the public commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to complete negotiations on a framework for a political settlement by 2 November 1998, and calls for the full implementation of these commitments;

3. Demands that the Federal Republic of Yugoslavia comply fully and swiftly with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) and cooperate fully with

/...

the OSCE Verification Mission in Kosovo and the NATO Air Verification Mission over Kosovo according to the terms of the agreements referred to in paragraph 1 above;

4. Demands also that the Kosovo Albanian leadership and all other elements of the Kosovo Albanian community comply fully and swiftly with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) and cooperate fully with the OSCE Verification Mission in Kosovo;

5. Stresses the urgent need for the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo;

6. Demands that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the Kosovo Albanian leadership and all others concerned respect the freedom of movement of the OSCE Verification Mission and other international personnel;

7. Urges States and international organizations to make available personnel to the OSCE Verification Mission in Kosovo;

8. Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the primary responsibility for the safety and security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including members of the OSCE Verification Mission, as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia, and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, and all others concerned throughout the Federal Republic of Yugoslavia including the Kosovo Albanian leadership, to take all appropriate steps to ensure that personnel performing functions under this resolution and the agreements referred to in paragraph 1 above are not subject to the threat or use of force or interference of any kind;

9. Welcomes in this context the commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to guarantee the safety and security of the Verification Missions as contained in the agreements referred to in paragraph 1 above, notes that, to this end, the OSCE is considering arrangements to be implemented in cooperation with other organizations, and affirms that, in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements referred to in paragraph 1 above;

10. Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist actions, demands that such actions cease immediately and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;

11. Demands immediate action from the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to cooperate with international efforts to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe;

/...

12. Reaffirms the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, and underlines the responsibility of the Federal Republic of Yugoslavia for creating the conditions which allow them to do so;

13. Urges Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region and to respond promptly and generously to the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance Related to the Kosovo crisis;

14. Calls for prompt and complete investigation, including international supervision and participation, of all atrocities committed against civilians and full cooperation with the International Tribunal for the former Yugoslavia, including compliance with its orders, requests for information and investigations;

15. Decides that the prohibitions imposed by paragraph 8 of resolution 1160 (1998) shall not apply to relevant equipment for the sole use of the Verification Missions in accordance with the agreements referred to in paragraph 1 above;

16. Requests the Secretary-General, acting in consultation with the parties concerned with the agreements referred to in paragraph 1 above, to report regularly to the Council regarding implementation of this resolution;

17. Decides to remain seized of the matter.

IN NAAM DER KONINGIN!

24

ARRONDISSEMENTSRECHTBANK 's-GRAVENHAGE Sector Civiel Recht - President

Vonnis in kort geding van 15 januari 1999,
gewezen in de zaak met rolnummer KG 98/1712 van:

1. Vereniging van Anti-Fascistische Oud-Verzetsstrijders; Bond van Anti-Fascisten, gevestigd te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn);
2. Vereniging van Juristen voor de Vrede, gevestigd te Utrecht;
3. Stichting Tribunaal voor de Vrede, gevestigd te Rotterdam;
4. Liga voor de Rechten van de Mens, gevestigd te Amsterdam;
5. Vereniging Haags Vredes Platform, gevestigd te 's-Gravenhage;
6. Nederlandse Vereniging voor Medische Polemologie, gevestigd te Tilburg;
7. Aleid Blink, wonende te Leiden;
8. Wouter Fopma, wonende te Amsterdam;
9. Marianne Maria van Ophuijsen, wonende te Amsterdam;
10. Thea van de Hout, wonende te Amsterdam;
11. Anneke Josephine Mouthaan, wonende te Amsterdam;
12. Martha Pauline Geetruida Hovy, wonende te Amsterdam;
13. Nora Irene Wagtendonk-Helleman, wonende te Amsterdam;
14. Jantina Cornelia Posset, wonende te Amsterdam;
15. Tom Klaasen, wonende te Amsterdam;
16. Anne van den Waarden, wonende te Driebergen;
17. Carolus de Jong van Lier, wonende te Denekamp;
18. Kees Wagtendonk, wonende te Amsterdam;
19. Johanna Maria Richters, wonende te Leiden;
20. Anna Roos Bos, wonende te Amsterdam;
21. Anja Henriëtte Meulenbelt, wonende te Amsterdam;
22. Mia Wilhelmina van Boxtel, wonende te Sint Oedenrode;
23. Bart Nooy, wonende te Amsterdam;
24. Antonia Anna Jacoba Maria van Asseldonk, wonende te 's-Gravenhage;
25. Cornelia Maria Witte, wonende te Pijnacker;
26. Johannes Maria Schijer, wonende te 's-Gravenhage;
27. Grietje Meij, wonende te 's-Gravenhage;
28. Eric Maarten Kruit, wonende te 's-Gravenhage;
29. Bien Bottelier, wonende te 's-Gravenhage;
30. Bruun van Klaarbergen, wonende te 's-Gravenhage;
31. Pieta Bouwman, wonende te Voorschoten;
32. Herman Hendrik Schoemakers, wonende te Rijswijk;
33. Irma Koorina Schoemakers-Salkonoja, wonende te Rijswijk;
34. Ine Irene Groenendijk, wonende te 's-Gravenhage;
35. Johanna Gerarda de Jongh, wonende te 's-Gravenhage;
36. Paulus Josef Maria Blom, wonende te 's-Gravenhage;
37. Maarten Johannes Maechiel Kuiper, wonende te 's-Gravenhage;
38. Neeltje Christine Snijders, wonende te 's-Gravenhage;
39. Hendrika Geerdina Huisman, wonende te 's-Gravenhage;
40. Maria Theresia Anna Blaauw-van Dongen, wonende te 's-Gravenhage;
41. Christianus Abraham van Asseldonk, wonende te 's-Gravenhage;
42. Henricus Gerardus Joseph Nijhuis, wonende te 's-Gravenhage;
43. Geertruida Catharina Groen, wonende te 's-Gravenhage;
44. Maria Josepha Theodora Lutjenhuis, wonende te 's-Gravenhage;
45. Auke Klaas van der Heide, wonende te 's-Gravenhage;

46. Christina Renata Maria Heinecke, wonende te 's-Gravenhage;
47. Wim Lankamp, wonende te Delft;
48. Catharina Johanna van Albada, wonende te 's-Gravenhage;
49. Emile Caspar Maria Wennen, wonende te 's-Gravenhage;
50. Gees Ouweltjes-Drenth, wonende te Heiloo;
51. Jan Ouweltjes, wonende te Heiloo;
52. Cornelis Johannes Schreuder, wonende te Haelen;
53. Martin van Brakel, wonende te Hilversum;
54. Ineke Mot, wonende te Amsterdam;
55. Anna de Lange, wonende te Vlaardingen;
56. Berthe van Maanen, wonende te 's-Gravenhage;
57. Eduard Porthene, wonende te Rhoon;
58. Wilhelmina Schipper, wonende te Spijkenisse;
59. Clasina Elisabeth van Loenen, wonende te Amsterdam;
60. Marian Johanna Willemsen, wonende te Amsterdam;
61. Sina van Dullemen, wonende te Delft;
62. Sophia Jacoba van den Berg, wonende te Amsterdam;
63. Agaath Walstra-Bijvoets, wonende te Amsterdam;
64. Dorette Voet, wonende te Amsterdam;
65. Janna Maria Kleywegt, wonende te Amsterdam;
66. Francina Hollander, wonende te Amsterdam;
67. Rudi van der Wal, wonende te Zwaag;
68. Jan Peters, wonende te Enschede;
69. Corrie Westgeest, wonende te Enschede;
70. Martin van Deventer, wonende te Amsterdam;
71. Regina Theodora van der Haar, wonende te Zoetermeer;
72. Theodoor de Roos, wonende te Alkmaar;
73. Agnes Elisabeth de Roos-Nieuwkamp, wonende te Alkmaar;
74. Lineke Schakenbos, wonende te Amersfoort;
75. Irma Nijenhuis-Spruit, wonende te Lubersac (Frankrijk);
76. Johannes van Holten, wonende te Bolsward;
77. Lily Kho Kahn, wonende te Amsterdam;
78. Willem Volger, wonende te Waalwijk;
79. Wil Schipper, wonende te Spijkenisse;
80. Nely Huberta van Holst, wonende te Zeist;
81. Joop Schmidt, wonende te Utrecht;
82. Dirk Gregor Horst Simon Plug, wonende te Heemskerk;
83. Catherina Erica Höhne-Sparborth, wonende te Hoorn;
84. Dirk Plug, wonende te Hoorn;
85. Alida de Vries, wonende te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn);
86. Hendrik van Luttikhuizen, wonende te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn),

eisers,

procureur mr A.B.B. Beelaard,

advocaat mr N. Steijnen te Zeist,

tegen:

DE STAAT DER NEDERLANDEN

(Ministerie van Buitenlandse Zaken),

waarvan de zetel is gevestigd te 's-Gravenhage,

gedaagde,

procureur mr H.A. Groen.

1. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting van 5 januari 1999 wordt van het volgende uitgegaan.

- 1.1. Op 16 december 1998 zijn de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een militaire actie gestart tegen Irak. Enkele uren voor de aanvang is de Nederlandse regering van Britse zijde op de hoogte gebracht van de op handen zijnde militaire acties. Een Nederlandse bijdrage is niet gevraagd. De acties zijn na enkele dagen beëindigd.
- 1.2. Bij brief d.d. 17 december 1998, TK 1998-1999, 21 664, nr 102, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht over de stand van zaken in het Amerikaans-Britse optreden tegen Irak. Het standpunt van de Nederlandse regering is in deze brief als volgt geformuleerd:

"Naar het oordeel van de Nederlandse regering was het militair optreden onontkoombaar, aangezien Irak niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid is af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. In het verleden heeft Saddam Hoessein getoond bereid te zijn die ook te gebruiken. Daaraan moet een einde komen.

De regering betreurt dat Saddam Hoessein een oplossing zonder geweld niet mogelijk heeft willen maken. De Iraakse president draagt derhalve zelf, ook tegenover het Iraakse volk, de volle verantwoordelijkheid voor het ingrijpen met militaire middelen.

De Nederlandse regering stelt zich, evenals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, op het standpunt dat het militaire optreden wordt gelegitimeerd door het geheel aan resoluties van de Veiligheidsraad vanaf 1991 inzake Irak."

2. De vorderingen, de gronden daarvoor en het verweer

- 2.1. Eisers vorderen dat, zolang de Veiligheidsraad niet middels een nadere resolutie heeft ingestemd met mogelijk militair geweld tegen Irak,
 - 1) gedaagde wordt verboden:
 - a) om over te gaan tot militaire steunverlening aan (de dreiging met) oorlogsgeweld tegen Irak;
 - b) in welke vorm dan ook (nog langer) mee te werken aan oorlogsgeweld tegen Irak;
 - c) (het dreigen) met oorlogsgeweld jegens Irak (nog langer) politiek te steunen.
 - 2) gedaagde wordt bevolen:
 - a) de Amerikaanse regering terstond kenbaar te maken dat elke vorm van politieke - en/of militaire - of anderszins materiële steun aan oorlogsgeweld jegens Irak met onmiddellijke ingang wordt beëindigd;
 - b) dat alle Nederlandse oorlogsmiddelen, in het Golfgebied aanwezig om oorlogsgeweld tegen Irak te ondersteunen of

uit te voeren, terstond worden teruggetrokken;
met veroordeling van gedaagde in de kosten van het geding.

2.2. Daartoe voeren eisers het volgende aan.

Het militair geweld van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, alsmede het dreigen daarmee is onrechtmatig, omdat het niet in overeenstemming is met enige resolutie van de Veiligheidsraad en niet gebaseerd is op gerechtvaardigde zelfverdediging in het kader van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties en moet dus als agressie worden beschouwd. Door het geweld tegen Irak te steunen maakt gedaagde zich schuldig aan medeplichtigheid aan agressie en handelt dientengevolge, naar volkenrechtelijke maatstaven, eveneens onrechtmatig.

Door het onrechtmatig optreden van gedaagde worden van de eisers-natuurlijke personen diverse rechten geschonden. Bovendien worden de eisers-natuurlijke personen door het onrechtmatig handelen van gedaagde in hun gezondheid geschaad, nu zij de steun aan de agressie ervaren als een vorm van geestelijk geweld jegens hen, omdat deze steun mede namens hen als Nederlandse staatsburgers plaatsvindt, waaraan zij via hun belastinggeld gedwongen zijn mee te betalen.

Daarnaast handelt gedaagde onrechtmatig jegens de eisers-rechtspersonen, nu deze door het optreden van gedaagde worden belemmerd in het realiseren van hun statutaire doelstelling en/of hun maatschappelijk streven naar vrede en het instandhouden van de internationale rechtsorde.

Gedaagde maakt zich medeplichtig aan schending van het beginsel van proportionaliteit indien gedaagde bij disproportioneel oorlogsgeweld militaire ondersteuning biedt en zich deswege ook voor de aldus gepleegde schending van het oorlogsrecht medeverantwoordelijk en medeaansprakelijk maakt. Indien gedaagde hand- en spandiensten verleent die dergelijke schendingen mogelijk maken, is gedaagde eveneens medeplichtig aan de door de Verenigde Staten overigens gepleegde schendingen van het humanitair oorlogsrecht.

2.3. Gedaagde voert als volgt verweer.

Eisers hebben bij hun vorderingen geen, althans onvoldoende processueel dan wel materieelrechtelijk, door artikel 6:162 BW beschermd, belang.

Er is thans geen sprake van enige - laat staan een acute - dreiging van militaire activiteit van de zijde van ons land jegens Irak, als in de dagvaarding bedoeld. Eisers dienen daarom in hun vorderingen niet-ontvankelijk te worden verklaard, althans de vorderingen dienen te worden afgewezen.

Of op enig moment tot enige vorm van ondersteuning aan enigerlei militaire actie jegens Irak zal worden overgegaan, is thans een open vraag, die - als die vraag beantwoording behoeft - voorwerp van overleg tussen de regering en de volksvertegenwoordiging zal vormen. Voorzover de regering over het conflict rond Irak een opvatting heeft en die naar buiten brengt is dat niet onrechtmatig, laat staan jegens eisers.

Het innemen van een standpunt in het debat tussen regering en

parlement is geen handeling die in kort geding verboden kan worden; een standpunt kan op zich zelf niet onrechtmatig zijn. In de opvatting van de Hoge Raad gaat het hier om het recht op vrijheid van meningsuiting, waarop ook de regering aanspraak heeft. Dat brengt met zich dat gedaagde niet in rechte kan worden aangesproken op grond van de stelling dat deze mening rechtens onjuist zou zijn, nog geheel daargelaten de vraag of die mening wel onjuist is.

3. Beoordeling van het geschil

- 3.1. Eisers vorderen - kort samengevat - gedaagde te veroordelen zich te onthouden van iedere steunverlening aan (de dreiging met) oorlogsgeweld tegen Irak, zolang de Veiligheidsraad niet middels een nadere resolutie heeft ingestemd met militair geweld tegen Irak.
- 3.2. Vaststaat dat een Nederlandse bijdrage aan de militaire acties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tegen Irak niet is gevraagd, alsmede dat die acties inmiddels zijn beëindigd. Uit de overgelegde stukken en het behandelde ter zitting is niet gebleken dat gedaagde voornemens is geweest aan die acties militaire of anderszins materiële steun of medewerking te verlenen, laat staan dat gedaagde daartoe Nederlandse oorlogsmiddelen naar het Golfgebied heeft gedirigeerd. Dat op korte termijn besluitvorming valt te verwachten ten aanzien van het verlenen van dergelijke steun of medewerking door Nederland aan eventueel toekomstig (dreigen met) oorlogsgeweld tegen Irak, is voorts gesteld noch gebleken. Reeds daarom is er thans geen plaats voor een voorziening in kort geding strekkende tot het opleggen aan gedaagde van ge- en verboden te dier zake.
- 3.3. Met betrekking tot de gestelde politieke steunverlening wordt het volgende overwogen. Gedaagde stelt zich blijkens de onder 1.2. genoemde brief van 17 december 1998 (en een eerdere brief van 13 november 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) op het standpunt dat de reeds door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties voldoende basis bieden voor militair optreden tegen Irak. Volgens eisers is dat standpunt onjuist. Het innemen van dat standpunt betekent, naar de president het betoog van eisers begrijpt, politieke steunverlening aan het volgens eisers onrechtmatige oorlogsgeweld en is daarom ook zelf onrechtmatig.
- 3.4. Ter beoordeling staat gezien het voorgaande of het enkele innemen van voormeld standpunt door gedaagde een onrechtmatige daad oplevert in de zin van artikel 6:162 BW en aanleiding kan zijn voor een verbod in kort geding. De president is van oordeel dat dat niet het geval is. In de Nederlandse parlementaire democratie komt politieke besluitvorming tot stand in samenspel tussen regering en parlement. Aan deze

politieke besluitvorming gaat een standpuntbepaling vooraf, die zowel bij (leden van) de regering als bij (leden van) het parlement plaatsvindt. Een en ander resulteert vervolgens in een politiek besluit. De werking van de politieke besluitvorming zou worden gefrustreerd indien - zoals eisers vorderen - een standpuntbepaling zou worden verboden. Een dergelijke ingreep zou een goed functioneren van de parlementaire democratie beletten. Daarbij komt dat eisers niet hebben aangetoond dat gedaagde met diens stellingname een norm heeft geschonden, die strekt tot de bescherming van eisers.

Met gedaagde is de president dan ook van oordeel dat indien de regering in een debat met het parlement een bepaald standpunt huldigt, dit geen handeling is die in kort geding kan worden verboden. In het midden kan dus blijven of het door eisers bestreden standpunt van gedaagde rechtens al dan niet juist is.

- 3.5. Gelet op het vorenstaande dienen de vorderingen van eisers te worden afgewezen. Eisers, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

4. Beslissing

De President:

Wijst de vorderingen af.

Veroordeelt eisers in de kosten van dit geding, tot dusverre aan de zijde van gedaagde begroot op f 1.895,--, waarvan f 345,-- aan griffierecht.

Aldus gewezen door mr Dil-Stork en uitgesproken ter openbare zitting van 15 januari 1999 in tegenwoordigheid van de griffier.



Uitgegeven voor eerste grosse aan
Mr. A.B.B. Beelaard
voornoemd, door mij GRIFFIER van de
Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage
op heden 15-1-99



Heden, de achtentwintigste januari negentienhonderd negenennegentig,
op verzoek van :

1. Vereniging van Anti-Fascistische Oud-Verzetsstrijders; Bond van Anti-Fascisten, gevestigd te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn);
2. Vereniging van Juristen voor de Vrede, gevestigd te Utrecht;
3. Stichting Tribunaal voor de Vrede, gevestigd te Rotterdam;
4. Liga voor de Rechten van de Mens, gevestigd te Amsterdam;
5. Vereniging Haags Vredes Platform, gevestigd te 's-Gravenhage;
7. Aleid Blink, wonende te Leiden;
8. Wouter Fopma, wonende te Amsterdam;
9. Marianne Maria van Ophuijsen, wonende te Amsterdam;
10. Thea van de Hout, wonende te Amsterdam;
11. Anneke Josephine Mouthaan, wonende te Amsterdam;
12. Martha Pauline Geetruida Hovy, wonende te Amsterdam;
13. Nora Irene Wagtendonk-Helleman, wonende te Amsterdam;
14. Jantina Cornelia Posset, wonende te Amsterdam;
15. Tom Klaasen, wonende te Amsterdam;
16. Anne van den Waarden, wonende te Driebergen;
17. Carolus de Jong van Lier, wonende te Denekamp;
18. Kees Wagtendonk, wonende te Amsterdam;
19. Johanna Maria Richters, wonende te Leiden;
20. Anna Roos Bos, wonende te Amsterdam;
21. Anja Henriëtte Meulenbelt, wonende te Amsterdam;
22. Mia Wilhelmina van Bortel, wonende te Sint Oedenrode;
23. Bart Nooy, wonende te Amsterdam;
24. Antonia Anna Jacoba Maria van Asseldonk, wonende te 's-Gravenhage;
25. Cornelia Maria Witte, wonende te Pijnacker;
26. Johannes Maria Schijer, wonende te 's-Gravenhage;
27. Grietje Meij, wonende te 's-Gravenhage;
28. Eric Maarten Kruit, wonende te 's-Gravenhage;
29. Bien Bottelier, wonende te 's-Gravenhage;
30. Bruun van Klaarbergen, wonende te 's-Gravenhage;
31. Pieta Bouwman, wonende te Voorschoten;
32. Herman Hendrik Schoemakers, wonende te Rijswijk;
33. Irma Kootina Schoemakers-Salkonoja, wonende te Rijswijk;
34. Ine Irene Groenendijk, wonende te 's-Gravenhage;
35. Johanna Gerarda de Jongh, wonende te 's-Gravenhage;
36. Paulus Josef Maria Blom, wonende te 's-Gravenhage;
37. Maarten Johannes Maechiel Kuiper, wonende te 's-Gravenhage;
38. Neeltje Christine Snijders, wonende te 's-Gravenhage;
39. Hendrika Geerdina Huisman, wonende te 's-Gravenhage;
40. Maria Theresia Anna Blaauw-van Dongen, wonende te 's-Gravenhage;
41. Christianus Abraham van Asseldonk, wonende te 's-Gravenhage;
42. Henricus Gerardus Joseph Nijhuis, wonende te 's-Gravenhage;
43. Geetruida Catharina Groen, wonende te 's-Gravenhage;
44. Maria Josepha Theodora Lutjenhuis, wonende te 's-Gravenhage;
45. Auke Klaas van der Heide, wonende te 's-Gravenhage;

0306913534

46. Christina Renata Maria Heinecke, wonende te 's-Gravenhage;
47. Wim Lankamp, wonende te Delft;
48. Catharina Johanna van Albada, wonende te 's-Gravenhage;
49. Emile Caspar Maria Wennen, wonende te 's-Gravenhage;
50. Gees Ouweltjes-Drenth, wonende te Heiloo;
51. Jan Ouweltjes, wonende te Heiloo;
52. Cornelis Johannes Schreuder, wonende te Haelen;
53. Martin van Brakel, wonende te Hilversum;
54. Ineke Mot, wonende te Amsterdam;
55. Anna de Lange, wonende te Vlaardingén;
56. Berthe van Maanen, wonende te 's-Gravenhage;
57. Eduard Portheine, wonende te Rhooñ;
58. Wilhelmina Schipper, wonende te Spijkenisse;
59. Clasina Elisabeth van Loenen, wonende te Amsterdam;
60. Marian Johanna Willemsen, wonende te Amsterdam;
61. Sina van Dullemeñ, wonende te Delft;
62. Sophia Jacoba van den Berg, wonende te Amsterdam;
63. Agaath Walstra-Bijvoets, wonende te Amsterdam;
64. Dorette Voet, wonende te Amsterdam;
65. Janna Maria Kleywegt, wonende te Amsterdam;
66. Francina Hollander, wonende te Amsterdam;
67. Rudi van der Wal, wonende te Zwaag;
68. Jan Peters, wonende te Enschede;
69. Corrie Westgeest, wonende te Enschede;
70. Martin van Deventer, wonende te Amsterdam;
71. Regina Theodora van der Haar, wonende te Zoetermeer;
72. Theodoor de Roos, wonende te Alkmaar;
73. Agnes Elisabeth de Roos-Nieuwkamp, wonende te Alkmaar;
74. Lineke Schakenbos, wonende te Amersfoort;
75. Irma Nijenhuis-Spruit, wonende te Lubersac (Frankrijk);
76. Johannes van Holten, wonende te Bolsward;
77. Lily Kho Kahn, wonende te Amsterdam;
78. Willem Volger, wonende te Waalwijk;
79. Wil Schipper, wonende te Spijkenisse;
80. Nely Huberta van Holst, wonende te Zeist;
81. Joop Schmidt, wonende te Utrecht;
82. Dirk Gregor Horst Simon Plug, wonende te Heemskerk;
83. Catherina Erica Höhne-Sparborth, wonende te Hoorn;
84. Dirk Plug, wonende te Hoorn;
85. Alida de Vries, wonende te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn);
86. Hendrik van Luttkhuizen, wonende te Hoenderloo (gemeente Apeldoorn),

allen

te dezer zake domicilie kiezend te 's-Gravenhage aan de Valkenboslaan 72,
ten kantore van mr. A.B.B. Beelaard, die tot procureur wordt gesteld,

0306913534

heb ik,

Mr Gaston Alexander Tjebbe, advocaat en kandidaat deurwaarder
 werkzaam bij de Hoge Raad der Nederlanden,
 deurwaarder bij de Hoge Raad der Nederlanden,
 kantoorhoudende te 's-Gravenhage, aan de Prins Clauslaan 60
 en sindsdien beiden ten deze woonplaats hebbende aldaar,

AAN :

Ministerie van
 Justitie en
 Ministerie van
 Binnenlandse Zaken)

de STAAT DER NEDERLANDEN, zetelend te 's-Gravenhage aan de Kazernestraat
 52, ten parkette van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Neder-
 landen, aldaar mijn exploit doende, sprekende met en afschrift dezes
 latende aan : Mevr. N. Salemans, aldaar werkzaam

voor ieder der
 Ministeries

AANGEZEED :

dat mijn verzoekers in hoger beroep komen van het door de President van
 de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage op 15 januari 1999 onder
 rolnummer KG 98/1712 in kort geding gewezen vonnis tussen mijn requi-
 ranten als eisers en gerequireerde als gedaagde;

en heb ik, deurwaarder, de Staat der Nederlanden

GEDAGVAARD :

om op donderdag vijftientwintig februari negentienhonderd negenennegentig,
 des morgens om 10 uur, vertegenwoordigd
 door een procureur te verschijnen ter terechtzitting van het Gerechtshof
 te 's-Gravenhage, welke terechtzitting zal worden gehouden op het Paleis
 van Justitie te 's-Gravenhage aan de Prins Clauslaan 60 aldaar

TEN EINDE :

alsdan en aldaar te horen eis doen en concluderen dat het het Hof moge
 behagen te vernietigen het vonnis, op 15 januari 1999 onder rolnummer
 KG 98/1712 in kort geding door de President van de Arrondissementsrecht-
 bank te 's-Gravenhage tussen partijen gewezen en, opnieuw rechtdoende,
 alsnog bij arrest, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,

zolang niet de Veiligheidsraad middels een nadere resolutie heeft ingestemd met mogelijk militair
 geweld tegen Irak.

1. De Staat der Nederlanden te verbieden:
 - a. om over te gaan tot militaire steunverlening aan (de dreiging met) oorlogsgeweld tegen Irak;
 - b. in welke vorm dan ook (nog langer) mee te werken aan oorlogsgeweld tegen Irak;
 - c. (het dreigen met) oorlogsgeweld jegens Irak (nog langer) politiek te steunen.

0306913534

2. de Staat der Nederlanden te bevelen:

- a. de Amerikaanse regering terstond kenbaar te maken dat elke vorm van politieke en/of militaire of anderszins materiële steun aan oorlogsgeweld jegens Irak met onmiddellijke ingang wordt beëindigd;
- b. dat alle Nederlandse oorlogsmiddelen, in het Golfgebied aanwezig om oorlogsgeweld gen Irak te ondersteunen of uit te voeren, terstond worden teruggetrokken;

met veroordeling van geïntimeerde in de kosten in beide instanties.
Zulks op de navolgende gronden :

GRIEF 1

Ten onrechte worden in het bestreden vonnis de overwegingen omtrent de feiten beperkt tot :

- 1.1. Op 16 december 1998 zijn de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een militaire actie gestart tegen Irak. Enkele uren voor de aanvang is de Nederlandse regering van Britse zijde op de hoogte gebracht van de op handen zijnde militaire acties. Een Nederlandse bijdrage is niet gevraagd. De acties zijn na enkele dagen beëindigd.
- 1.2. Bij brief d.d. 17 december 1998, TK 1998-1999, 21 664, nr 102, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht over de stand van zaken in het Amerikaans-Britse optreden tegen Irak. Het standpunt van de Nederlandse regering is in deze brief als volgt geformuleerd:

"Naar het oordeel van de Nederlandse regering was het militair optreden onontkoombaar, aangezien Irak niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid is af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. In het verleden heeft Saddam Hoessein getoond bereid te zijn die ook te gebruiken. Daaraan moet een einde komen.

De regering betreurt dat Saddam Hoessein een oplossing zonder geweld niet mogelijk heeft willen maken. De Iraakse president draagt derhalve zelf, ook tegenover het Iraakse volk, de volle verantwoordelijkheid voor het ingrijpen met militaire middelen.

De Nederlandse regering stelt zich, evenals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, op het standpunt dat het militaire optreden wordt gelegitimeerd door het geheel aan resoluties van de Veiligheidsraad vanaf 1991 inzake Irak."

Ten onrechte wordt dan ook, onder 1, overwogen dat, voor de beoordeling (slechts) van deze feiten zal worden uitgegaan.

Ten onrechte wordt voorts onder 3.2 overwogen:

- 3.2. Vaststaat dat een Nederlandse bijdrage aan de militaire acties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tegen Irak niet is gevraagd, alsmede dat die acties inmiddels zijn beëindigd. Uit de overgelegde stukken en het behandelde ter zitting is niet gebleken dat gedaagde voornemens is geweest aan die acties militaire of anderszins materiële steun of medewerking te verlenen, laat staan dat gedaagde daartoe Nederlandse oorlogsmiddelen naar het Golfgebied heeft gedirigeerd. Dat op korte termijn besluitvorming valt te verwachten ten aanzien van het verlenen van dergelijke steun of medewerking door Nederland aan evenwel toekomstig (dreigen met) oorlogsgeweld tegen Irak, is voorts gesteld noch gebleken. Reeds daarom is er thans geen plaats voor een voorziening in kort geding strekkende tot het opleggen aan gedaagde van ge- en verboden te dier zake.

0306913534

- 2 -

De hier weergegeven overwegingen onder 3.2. kunnen immers slechts dan als juist worden aangemerkt, indien de periode die voor de onderhavige rechtsstrijd als uitgangspunt wordt genomen, beperkt wordt gehouden tot de periode van 16 december 1998, de begindatum van massieve Amerikaans-Britse aanvalsgolven op Irak, tot 19 december 1998, de beëindigingsdatum van deze massieve luchtaanvallen en alle rechtens relevante feiten die buiten deze periode vallen voor dit kort geding als rechtens irrelevant worden bestempeld.

Uit het samenstel van overwegingen onder 1.1, 1.2 en 3.1 blijkt dat het de onmiskenbare bedoeling is geweest van de President om de rechtens als relevant te beschouwen feiten beperkt te houden tot de periode van deze massieve bombardementen, d.w.z. van 16 tot 19 december 1998 en verder geheel voorbij te zien aan rechtens relevante feiten buiten deze in ogenschouw genomen periode.

Alleen als immers de tijdsspanne van voor dit geding relevante rechtfeiten wordt versmald tot de periode van 16 tot 19 december 1998 is het gestelde onder 3.2 dat "die acties inmiddels zijn beëindigd" juist en begrijpelijk.

Zoals immers uit pers en media publiekelijk bekend is, zijn er in de rest van de maand december 1998 en de eerste periode van januari 1999 nog herhaaldelijk door de Verenigde Staten militaire acties uitgevoerd tegen Iraakse militaire installaties, zonder dat enige resolutie van de Veiligheidsraad daartoe opdracht verstrekke of machtigde.

En alleen als de tijdsspanne van voor dit geding relevant geachte rechtsfeiten beperkt wordt gehouden tot de periode van 16 tot 19 december 1998 is het voorts onder 3.2 gestelde, n.l. dat "vaststaat dat een Nederlandse bijdrage aan de militaire acties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tegen Irak niet is gevraagd (...), dat "uit de overgelegde stukken en het behandelde ter zitting niet (is) gebleken dat gedaagde voornemens is geweest aan die acties militaire of anderszins materiële steun of medewerking te verlenen, laat staan dat gedaagde daartoe Nederlandse oorlogsmiddelen naar het Golfgebied heeft gedirigeerd" juist en begrijpelijk.

In een eerdere fase is immers juist wel een Nederlandse bijdrage aan het toen op handen zijnde oorlogsgeweld jegens Irak gevraagd en is juist wel de Staat voornemens gebleken om die op handen zijnde acties militaire en anderszins materiële steun en medewerking te verlenen en heeft de Staat juist wel daartoe Nederlandse oorlogsmiddelen naar het Golfgebied gedirigeerd.

Zoals ook in de bij de produkties in eerste aanleg onder 2 overgelegde brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer van 13 februari 1998 duidelijk wordt verwoord:

"De crisis rond Irak is nog steeds onderwerp van overleg in de Europese Unie op politiek niveau. Vast staat dat alle landen van de Unie het erover eens zijn dat al het mogelijke moet worden gedaan om een politieke oplossing van het conflict te bereiken. Hoewel geen enkel land een eventuele militaire actie op voorhand uitsluit, is er vooralsnog geen overeenstemming over de opportuniteit van een eventuele militaire actie en over het moment waarop inzet van militaire middelen onvermijdelijk moet worden geacht. Er is wel sprake van een toenemende bereidheid van verschillende lidstaten tot mogelijke verlening van bepaalde militaire faciliteiten, indien de noodzaak daartoe zou blijken.

Voorzover de betrokken EU-staten, anders dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek, Italië, Spanje, Portugal en Denemarken, zulks niet in de openbaarheid hebben gebracht, ligt het niet op de weg van de Nederlandse regering, dienaangaande mededelingen te doen. Ook landen buiten de Europese Unie hebben zich uitgesproken voor de beleidslijn van de Verenigde Staten, zoals op dit moment Australië en Canada die ook een militaire bijdrage hebben toegezegd.

(.....)

0306913534

- 3 -

"De Regering is van mening dat het noodzakelijk is, ook ter versterking van de politieke druk, zich voor te bereiden op de inzet van militaire middelen wanneer een politieke oplossing van het conflict onverhoopt onhaalbaar zou blijken. Op 10 februari jl. heeft de Amerikaanse regering zich met een verzoek gericht tot de Regering betreffende een mogelijk Nederlands aandeel in internationale militaire operaties tegen Irak. Zoals ook tijdens het interpellatiedebat, 11 dezer, is medegedeeld zou het daarbij kunnen gaan om verlening van logistieke en transportsteun, diverse maritieme taken en medische ondersteuning.

In het licht van het bovenstaande heeft de Regering besloten het fregat Hr. Ms Abraham van der Hulst op te dragen naar de Golf te varen. Het fregat zal niet eerder bij een militaire operatie tegen Irak worden betrokken dan nadat naar het oordeel van de Regering vaststaat dat alle diplomatieke inspanningen hebben gefaald.

De Regering is voornemens langs bovenstaande lijnen het Amerikaanse verzoek te beantwoorden."

En bij brief van 13 november 1998 schreef de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer in dit verband :

"Militair ingrijpen is een uiterste middel als alle andere opties zijn beproefd. Bij het antwoord op de vraag of het primaat van eventuele actie zal liggen bij de Verenigde Staten of bij de Verenigde Staten, is relevant de vraag of de vigerende Veiligheidsraadsresoluties - en het feit dat deze niet worden nageleefd - voldoende basis bieden voor (uni- of multilateraal) optreden tegen Irak. De Regering is van mening dat dit inderdaad het geval is. Veiligheidsraadsresolutie 1205 van 5 november jongstleden bevestigde duidelijk dat er sprake was van een materiële schending van de relevante resoluties.

De Nederlandse regering heeft tot op heden geen verzoek ontvangen om hulp bij militaire acties. De Minister-President heeft op 12 november jongstleden langs lijnen van deze brief een telefoongesprek gevoerd met de President van de Verenigde Staten."

Ook deze brief werd in eerste aanleg bij de produkties onder 2 in het geding gebracht.

Niet alleen vonden ook na de periode van 16 tot 19 december 1998 regelmatig militaire acties zonder dat een VR-resolutie daartoe uitdrukkelijk machtigde, plaats, maar ook vóór deze periode van massieve bombardementen werden herhaaldelijk militaire aanvallen op Irak gelanceerd.

In een van de onder 2 overlegde produkties, namelijk de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 29 juni 1995 aan de Tweede Kamer, wordt door de Regering voor een dergelijke Amerikaanse aanval, waarbij burgerslachtoffers te betreuren waren, begrip uitgesproken.

Reeds uit het overleggen van deze produkties onder 2 blijkt al onmiskenbaar dat eisers, thans appellanten, nimmer de intentie hebben gehad - en deze hen ook niet kan worden toegedicht - om de rechtsstrijd qua rechtens relevante feiten beperkt te houden tot de periode van 16 tot 19 december 1998.

Als dat hun intentie was geweest, dan hadden eisers niet de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken over Irak vanaf 1995 in het geding gebracht die dan immers geen voor dit geding relevante rechtsfeiten zouden bevatten. Eisers hebben daarentegen, mede door het overleggen van deze produkties onder 2, alsmede door het overleggen van vele andere produkties, waaronder onder 1 ook alle Veiligheidsraadsresoluties die over Irak zijn aangenomen, in rechte aan de orde willen stellen dat er sprake is van een continuum van onrechtmatigheid in het wapengeweld van de VS jegens Irak, te beginnen met duidelijke schendingen van het humanitair oorlogsrecht door de VS tijdens het op zich rechtmatige optreden van de VS (en coalitie-genoten) tegen Irak gedurende de Golfoorlog in 1990 (prods. 3), via onrechtmatige mili-

0306913534

- 4 -

taire akties zonder machtiging van de Veiligheidsraad gedurende de jaren 90, de massale aanvallen van 16 tot 19 december 1998 tot, thans, de meest recente onrechtmatige aanvallen in de rest van de maand december en de eerste week van januari 1999.

En daarbij gaat het dan met name om de voortdurende Nederlandse steun aan de voortdurende (aspecten van) onrechtmatigheid van dit Amerikaanse wapengeweld.

Die Nederlandse steun in dit continuüm van Amerikaans onrechtmatig wapengeweld jegens Irak bestaat daarbij op de eerste plaats uit een voortdurende politieke steunverlening.

Maar deze politieke steunverlening kan, zoals de brief van 15 februari 1998 duidelijk demonstreert, ook plotseling over gaan in militair-materiële steunverlening, en wel - en dat is voor dit kort geding inhoudelijk en wat betreft het kader van spoedeisendheid zeer relevant - zonder dat daarvoor vooraf door de regering instemming wordt gevraagd van de Tweede Kamer.

Het hierboven weergegeven citaat uit de brief van 15 februari 1998 maakt immers duidelijk dat de regering zich kennelijk vrij acht om, zonder voorafgaande raadpleging van het parlement, over te gaan tot "verlening van logistieke en transportsteun, diverse maritieme taken en medische ondersteuning" bij gewapende aanvallen op Irak, en het zenden daartoe van een fregat naar de Perzische Golf, teneinde, binnen dat kader, mogelijk aan "een militaire operatie tegen Irak" deel te nemen.

Dergelijke "verlening van logistieke en transportsteun, diverse maritieme taken en medische ondersteuning" vallen, in de klaarblijkelijke optiek van de regering dus blijkbaar buiten het toetsingskader voor uitzending van Nederlandse militaire eenheden, waarbij overleg vooraf met het parlement noodzakelijk is.

Voorzover dit staatsrechtelijk juist is, leidt in elk geval onbetwistbaar ook een dergelijke beperkte vorm van militair-materiële ondersteuning van Amerikaans oorlogsgeweld jegens Irak volkenrechtelijk tot medeverantwoordelijkheid en medeaansprakelijkheid voor dat oorlogsgeweld. Bij pleidooi onder II onder "Volkenrechtelijk kader" werd dit reeds onderbouwd. Indien derhalve dit (dreigen met) oorlogsgeweld volkenrechtelijk onrechtmatig is, is ook deze (dreigende) Nederlandse militair-materiële steunverlening aan dit oorlogsgeweld onrechtmatig.

In het continuüm van voortdurende Amerikaanse onrechtmatige bedreiging van Irak, periodiek en regelmatig overgaand in daadwerkelijke toepassing van onrechtmatig oorlogsgeweld, acht de Staat zich dus gerechtigd om, daartoe gevraagd door de VS, op elk moment, over te gaan tot militair-materiële steunverlening binnen de hierboven aangegeven kaders, zonder daartoe vooraf aan de Tweede Kamer instemming te vragen.

Dusdoende de Nederlandse Staat, zonder voorafgaande raadpleging van het parlement, medeplichtig dreigende te maken aan volkenrechtelijk onrechtmatig handelen.

En dat is dus realiteit waar eisers, thans appellanten, in dit kort geding doorlopend mee te maken hebben: een voortdurende politieke steunverlening aan een voortdurende onrechtmatige bedreiging van Irak met onrechtmatig wapengeweld, periodiek en regelmatig overgaand in daadwerkelijk onrechtmatig Amerikaans oorlogsgeweld jegens Irak, waarbij voortdurend de dreiging bestaat dat de regering, zonder voorafgaand overleg en in zoverre dus ook buiten het parlement om, ook overgaat tot militair-materiële steunverlening bij onrechtmatig Amerikaans wapengeweld, als daarom van Amerikaanse zijde wordt gevraagd.

Vanuit de veronderstelling dat toepassing van wapengeweld tegen Irak gerechtvaardigd is, zitten er blijkbaar geen schotten tussen politieke steunverlening en militair-materiële steunverlening, als hierboven omschre-

ven en kan het één blijkbaar op elk moment, zonder voorafgaande raadpleging van het parlement, in het ander overgaan.

Dit is ook fysiek des te gemakkelijker het geval, aangezien door Nederland voortdurend maritieme middelen in de Golfregio gestationeerd worden gehouden, waaronder ook een fregat.

Elk moment van een plotseling uitbrekende crisis rond Irak kan er dus toe leiden dat de voortdurende politieke steun van Nederland terstond overgaat in een besluit tot onmiddellijke militair-materiële ondersteuning, welk besluit dan onmiddellijk uitvoering kan ondervinden.

In deze situatie van a.h.w. een mogelijk continuüm tussen politieke en militair-materiële steunverlening bij onrechtmatig wapengeweld tegen Irak, is het spoedeisend karakter van de vorderingen van eisers, thans appellanten een onmiskenbaar gegeven.

Zeker nu de crisis rond Irak, die zich elk moment weer kan ontladen in nieuw oorlogsgeweld tegen Irak, onverdroten voortduurt.

In een dergelijke situatie kan niet van eisers, thans appellanten worden gevergd dat zij hun vorderingen zouden uitstellen.

Dit overigens temeer niet, aangezien trouwens ook de doorlopende militaire bedreiging van Irak, waaraan Nederland steun geeft, onrechtmatig is en thans appellanten zich in hun vorderingen ook daartegen keren.

Dat als (vormen van) daadwerkelijk oorlogsgeweld onrechtmatig zijn in de zin van art 4 Handvest van de VN, het dreigen met dergelijk wapengeweld evenzeer onrechtmatig is, is al afdoende uiteengezet onder IV van het pleidooi in eerste aanleg.

Gelet op hetgeen hierboven is uiteengezet, maakt de Nederlandse regering, anders dan de President in het bestreden vonnis, klaarblijkelijk geen fundamenteel onderscheid tussen (vormen van) politieke steunverlening en (vormen van) militair-materiële steunverlening als hierboven omschreven en kan in haar opvatting het één vrijwel naadloos in het ander overgaan m.b.t. de situatie rond Irak. Ook eisers maken op dit punt geen fundamenteel onderscheid. Des te merkwaardiger is dat de President dat in het bestreden vonnis wel doet. Daartoe blijkbaar door het verweer van de Staat in eerste aanleg op het verkeerde been gezet.

De grondslag van de vorderingen van eisers, thans appellanten, is de voortdurende onrechtmatigheid van de voortdurende Nederlandse steunverlening aan de doorlopende Amerikaans-Britse bedreiging van Irak met onrechtmatig oorlogsgeweld, voortdurend met een zekere regelmaat overgaand in onrechtmatig daadwerkelijk oorlogsgeweld jegens Irak, waarbij dan doorlopend de Staat der Nederlanden, op eventueel Amerikaans verzoek, buiten de Tweede Kamer om, althans zonder voorafgaande instemming van het parlement, bij dat onrechtmatige oorlogsgeweld ook daadwerkelijk betrokken dreigt te raken middels vormen van eerder beschreven militair-materiële ondersteuning.

De door eisers, thans appellanten, gevraagde voorzieningen zijn hierop gebaseerd.

Dit brede en in algemene termen vervatte proceskader vindt dan ook als zodanig uitdrukking in de processtukken in eerste aanleg van eisers.

Zoals in de dagvaarding, waarin voortdurend in algemene termen wordt gesproken, los van een tijdscomponent. Zie bijvoorbeeld de eerste twee punten van de dagvaarding :

- " 1. Aangezien de Verenigde Staten Irak met oorlogshandelingen bedreigen, dan wel inmiddels oorlogshandelingen jegens Irak plegen of gepleegd hebben;
2. Aangezien Nederland de Verenigde Staten daarbij steunt met politieke steun en eventueel middels het daadwerkelijk ter beschikking stellen van militair materieel; "

Zo ook in de pleitnota in eerste aanleg. Zie bijvoorbeeld :

0306913534

- 6 -

"De Nederlandse regering heeft kenbaar gemaakt Amerikaans oorlogsgeweld jegens Irak te steunen. Ook materiële en/of militaire steunverlening wordt niet uitgesloten en in ieder geval stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt dat zij daartoe gerechtigd zal zijn. Volkenrechtelijke beletselen ziet zij daarvoor niet." (blz. 1)

en :

"Overigens, zoals al eerder gezegd, is er geen enkele zekerheid dat Nederland in de toekomst niet (opnieuw) op enigerlei wijze direct bijstand zal verlenen aan nieuwe Amerikaanse oorlogsverrichtingen" (blz. 5)

Door, geheel ongevraagd, in het hierboven aangegeven continuum, een uitsnede te maken van de periode van 16 tot 19 december 1998, deze uit te vergroten en slechts de feitelijkheden van deze periode tegen het licht te houden, de uitgevoerde toetsing tot deze periode en de feitelijkheden daarvan beperkend, heeft de President blijk gegeven van een onjuiste opvatting omtrent de grondslag van de vorderingen.

Het is des te merkwaardiger dat de President meende in dit opzicht het oordeel tot de gebeurtenissen in de periode van 16 tot 19 december 1998 te kunnen beperken, aangezien op de dienende dag van dit kort geding die periode natuurlijk al geruime tijd was verstreken, zodat, indien deze beperking die de President zich oplegde zou stroken met de bedoeling van eisers, alleen al daarom dit kort geding zinloos zou zijn geweest. Ook alleen al daaruit viel derhalve voor de President af te leiden dat een zodanige naar tijdsspanne beperkte toetsing als uitgevoerd niet in overeenstemming met de bedoeling van eisers kon zijn.

Het feit dat de Amerikaanse regering tijdens de massale onrechtmatige luchtaanvallen op Irak van 16 tot 19 december 1998 die keer de Nederlandse regering niet heeft gevraagd om militair-materiële ondersteuning, als waartoe de regering zich gerechtigd acht om ook zonder voorafgaande instemming van het parlement te verlenen, betekent niet dat er thans geen rechtens relevante dreiging meer zou bestaan dat de Nederlandse regering, bij een volgend daadwerkelijk Amerikaans gewapend optreden tegen Irak, dat elk moment een feit kan zijn, daartoe desgevraagd niet onmiddellijk zal (kunnen) overgaan.

Zoals de Nederlandse regering daartoe, zonder voorafgaand overleg met het parlement, ook terstond besloot, toen de Amerikaanse regering in februari 1998 daarom wél vroeg. Met het verschil dat de Nederlandse maritieme middelen die toen, in februari 1998, nog eerst naar de Golf moesten worden overgebracht, daar nu inmiddels permanent reeds aanwezig zijn. Zodat de bedoelde militair-materiële steunverlening nu ook terstond geëffectueerd kan worden.

De permanente Nederlandse politieke steun aan de onrechtmatige bedreiging van Irak met wapengeweld kan zo, bij het ontstaan van iedere acute militaire crisis, zonder voorafgaande raadpleging van het parlement, overgaan in militair-materiële steun aan onrechtmatig oorlogsgeweld jegens Irak.

Het spoedeisend karakter van de vorderingen van eisers, thans appellanten, blijft daarmee een gegeven.

Het feit dat dergelijke (vormen van) militair-materiële steunverlening in de periode van massale bombardementen van 16 tot 19 december 1998 door de regering van de VS om haar moverende redenen niet is (zijn) gevraagd, doet daaraan dan ook niet af.

Gelet op de gemiddelde duur die ermee gemoeid is om ook in spoedeisende gevallen middels een kort geding een toetsing te bewerkstelligen als hier gevraagd - de met de hoogste spoed op 16 december j.l. aan de vooravond van de massieve december-bombardementen aangevraagde datum voor dit kort geding resulteerde in de vaststelling als datum hiervoor de

0306913534

- 7 -

5^e januari j.l. - is het niet mogelijk met het vragen van de onderhavige voorzieningen te wachten tot een nieuw grootscheeps militair conflict zich rond Irak daadwerkelijk ontwikkeld heeft, waarbij om daadwerkelijke militair-materiële steunverlening van de kant van Nederland zou zijn verzocht, aangezien dan, voor wat betreft de specifiek bij die crisis eventueel door Nederland te verlenen onrechtmatige militair-materiële ondersteuning, een rechterlijke tussenkomst in kort geding niet meer op tijd zou kunnen worden ingeroepen.

Ook de natuurlijke neiging van de rechter om zich van een dergelijk politiek beladen onderwerp verre te houden, kan geen argument zijn om een kort geding als het onderhavige eventueel de facto prematuur te verklaren, met het risico dat de thans gevraagde voorzieningen tegen een dreigende onrechtmatige militair-materiële ondersteuning door de Nederlandse Staat van onrechtmatig oorlogsgeweld tegen Irak niet op tijd in kort geding kunnen worden beoordeeld, indien deze pas aan de orde zouden mogen worden gesteld bij daadwerkelijke effectuering van nieuwe grootscheepse aanvallen op Irak.

Voor wat betreft de ruimte voor rechterlijk ingrijpen in zaken van buitenlandse politiek wordt voorts verwezen naar wat hierover onder III bij pleidooi in eerste aanleg is gesteld.

Nu de President, ongevraagd, alleen rechtens relevante feitelijkheden met betrekking tot de periode van 16 tot 19 december 1998 tot inzet van dit geding heeft verklaard en zijn overwegingen dan ook strikt tot deze tijdsspanne beperkt houdt en komt hij op die basis onder 3.2 ten onrechte tot het oordeel dat :

1. een Nederlandse bijdrage aan de Amerikaans-Britse acties tegen Irak niet zou zijn gevraagd;
2. militaire acties tegen Irak inmiddels zouden zijn beëindigd;
3. niet zou zijn gebleken dat gedaagde voornemens is geweest aan militaire acties jegens Irak militaire of anderszins materiële steun of medewerking te verlenen;
4. gedaagde daartoe geen Nederlandse oorlogsmiddelen naar de Golf zou hebben gedirigeerd.

Weliswaar is het daarbij juist dat ter gelegenheid van de bombardementscampagne van 16 tot 19 december 1998 geen Nederlandse bijdrage aan deze gewelddadigheden is gevraagd, maar in een eerdere fase was dat wel degelijk het geval en herhaling dreigt voortdurend.

Weliswaar is het daarbij juist dat met het verstrijken van de periode van 16 tot 19 december 1998 uiteraard een einde is gekomen aan de bombardementen van 16 tot 19 december 1998, maar dat betekent niet dat daarmee een einde is gekomen aan de voortdurende onrechtmatige militaire acties tegen Irak. Die gaan met regelmaat door tot op de dag van vandaag.

Weliswaar is het daarbij juist dat bij deze specifieke bombardementscampagne in december 1998 de Staat niet voornemens is geweest om militair-materiële ondersteuning te geven aan dit oorlogsgeweld, maar dat was alleen omdat de regering van de VS daarom toen om haar moverende redenen niet heeft gevraagd. Nog in februari 1998 vroeg de Amerikaanse regering gedaagde daar wel om en die was toen onmiddellijk bereid om deze steun te verlenen. Van een dreigende militair-materiële ondersteuning is dus nog steeds volop sprake.

Weliswaar is het daarbij juist dat bij deze specifieke bombardementscampagne van 16 tot 19 december 1998 de Nederlandse regering geen Nederlandse oorlogsmiddelen naar het Golfgebied heeft gedirigeerd, maar dat was ook niet nodig. Die waren in februari 1998 op verzoek van de Amerikanen al gestuurd en zijn derhalve al -nog steeds - daar aanwezig.

Het rechterlijk oordeel is dan ook alleen juist en begrijpelijk binnen de door de President zelf gekozen, onjuiste grondslag voor beoordeling en gaat als zodanig aan de kern van de zaak voorbij.

GRIEF 2

Ten onrechte wordt onder 3.3 en 3.4 van het bestreden vonnis de door eisers, thans appellanten, gewraakte politieke steunverlening geheel gelijkgesteld en volledig geïdentificeerd met, alsmede uitsluitend beperkt tot het innemen van een standpunt.

Daarbij wordt, volkomen ten onrechte, onder 3.3 de suggestie gedaan dat het juist eisers zouden zijn geweest die politieke steunverlening in het onderhavige kader gelijk zouden stellen met het innemen van een standpunt waar wordt overwogen :

"Het innemen van dat standpunt betekent, naar de president het betoog van eisers begrijpt, politieke steunverlening aan het volgens eisers onrechtmatige oorlogsgeweld en is daarom ook zelf onrechtmatig".

Waarna dan, aansluitend onder 3.4 de volgende conclusie voorgetoverd wordt :

"Ter beoordeling staat gezien het voorgaande of het enkele innemen van voormeld standpunt door gedaagde een onrechtmatige daad oplevert in de zin van artikel 6:162 BW en aanleiding kan zijn voor een verbod in kort geding".

Het zijn echter allerm minst eisers geweest, die het geven van politieke steun door de Staat der Nederlanden uitsluitend hebben gereduceerd tot een standpunt, laat staan tot het enkele innemen van een standpunt. Dat was, zoals ook uit de processtukken in eerste aanleg duidelijk blijkt, een manoeuvre van de Staat, waartegen appellanten zich ter zitting breedvoerig teweer hebben gesteld.

Thans appellanten hebben ter zitting juist uitdrukkelijk betoogd dat de Staat met zijn reductie van politieke steun tot het enkel innemen van een standpunt de plank volkomen missloeg, aangezien politieke steunverlening wel wat meer om het lijf heeft dan louter het innemen van een standpunt en dan ook niet daartoe herleid kan worden. En overigens blijkt ook uit geen enkel processtuk dat eisers, thans appellanten ook maar in de verste verte het standpunt van de Staat dat politieke steunverlening identiek zou zijn met het innemen van een standpunt zouden delen.

Het is dan ook, om het maar zo te zeggen, niet fijn van de President om juist eisers in de schoenen te schuiven dat zij zouden hebben betoogd dat politieke steunverlening zou samenvallen met het innemen van een standpunt.

Maar zo gaat dat in een kort geding vonnis en het opwerpen van een aparte grief hiertegen zou tevergeefs zijn.

Zoals eisers ter zitting in eerste aanleg al hebben betoogd, hetgeen zij hierbij willen herhalen, is politieke steunverlening heel wat meer dan het innemen van een standpunt.

Het is in casu ook het verlenen van diplomatieke steun aan de Amerikaanse en Britse regering, welke steun dan ook langs diplomatieke kanalen aan de beide regeringen is overgebracht.

Deze beide regeringen beroepen zich op deze politieke ondersteuning door Nederland op momenten dat dit hun uitkomt.

Zo deden zij dit ter rechtvaardiging van hun gezamenlijke militaire acties in de periode van 16 tot 19 december 1998. Zowel de Britse premier Blair als de Amerikaanse Minister van Defensie Cohen beriepen zich ten tijde van hun toenmalige onrechtmatige acties herhaaldelijk op "substantial support" die zij overal in de wereld bij deze militaire acties zou-

0306913534

- 9 -

ondervinden, waarbij ook Nederland voortdurend nadrukkelijk werd genoemd. In feite verschaft Nederland door zijn politieke steunverlening aan dit onrechtmatige oorlogsgeweld hieraan mede politieke rugdekking. Dat deze politieke steunverlening, juist ook vanwege de politieke rugdekking die daarmee wordt verschaft, leidt tot volkenrechtelijke medeverantwoordelijkheid met het gepleegde onrechtmatige oorlogsgeweld, is reeds bij pleidooi in eerste aanleg onder II uiteengezet. Daar komt bij dat Nederland inmiddels een zetel heeft ingenomen in de Veiligheidsraad. En ook daarin wordt de politieke steunverlening aan het Amerikaans-Britse gewelddadige optreden vertolkt, hetgeen Nederland ook verder medeplichtig maakt aan dit geweld. Diezelfde steunverlening wordt ook in andere internationale fora door Nederland gecommuniceerd en vormgegeven in stemgedrag in deze fora.

De vraag die eisers, thans appellanten, in het midden hebben gebracht, is dus niet, zoals de President in het bestreden vonnis onder 3.4 overweegt, of het enkele innemen van een standpunt door de Staat een onrechtmatige daad oplevert in de zin van artikel 6:162 BW en aanleiding kan zijn voor een verbod in kort geding, maar of het zich medeplichtig maken door de Staat der Nederlanden aan onrechtmatig oorlogsgeweld middels politieke steunverlening onrechtmatig kan zijn jegens eisers, thans appellanten.

Zoals eisers in eerste aanleg hebben betoogd, is dat in een groot aantal opzichten het geval.

Allereerst is een dergelijke politieke steunverlening aan onrechtmatig oorlogsgeweld op geen enkele manier te rijmen met de grondwettelijke verplichting de internationale rechtsorde te bevorderen. Mitsdien is hier sprake van een duidelijke schending van een grondwettelijke verplichting. Zoals bij pleidooi in eerste aanleg onder VII al is uiteengezet, is het een door art. 6:162 BW beschermd belang dat eisers verschoond blijven van inbreuken op de Grondwet door de Staat. Dit geldt zowel voor de eisers-natuurlijke personen als de eisers-rechtspersonen.

Deze laatsten hebben hun statutaire doelomschrijving, kortweg, gericht op het bevorderen van de internationale rechtsorde. Door het schenden van art. 90 Grondwet door de Staat worden zij dan ook bovendien op onrechtmatige wijze belemmerd bij het bereiken van deze statutaire doelstelling.

Deze eisers-rechtspersonen rekenen het bovendien tot hun statutaire taak om, kortweg, bij te dragen tot het instandhouden en nakomen van het internationale recht en de daarop gebaseerde verplichtingen, alsmede het bijdragen tot de vrede.

Bij het realiseren van deze statutaire doelstellingen - zie voor hun statuten de produkties in eerste aanleg onder 11 - worden zij ernstig belemmerd ook door deze politieke steunverlening door de Nederlandse Staat aan onrechtmatig wapengeweld.

Zoals al bij pleidooi in eerste aanleg onder VII gemeld, is het bovendien zeker als een door art. 6:162 BW te beschermen belang aan te merken dat burgers ervan verschoond blijven dat de Staat der Nederlanden zich ook middels politieke steunverlening schuldig maakt aan medeplichtigheid aan misdrijven tegen de vrede en eventuele verdere oorlogsmisdrijven bij onrechtmatig wapengeweld.

Een dergelijke bescherming door art. 6:162 BW geldt natuurlijk a fortiori indien mede als gevolg van een dergelijke onrechtmatige (politieke) steunverlening aan dat onrechtmatige wapengeweld ook nog eens een bedreiging zou kunnen ontstaan voor eisers zelf, hun eigendommen en zelfs hun recht op leven als gevolg van (de steun aan) dit onrechtmatige oorlogsgeweld, zoals eerder uiteengezet onder VII bij pleidooi in eerste aanleg en nader is uitgewerkt bij pleidooi in eerste aanleg in tweede termijn.

0306913534
- 10 -

Het steunen van misdrijven tegen de vrede en verdere oorlogsmisdrijven door de Staat der Nederlanden en het zich daaraan medeplichtig maken, - want dat is hier per saldo aan de orde - is voor een aantal van de eisers, thans appellanten letterlijk te veel. Het heeft op hen een ziekmakend effect. Waarbij in aanmerking moet worden genomen dat sommigen van hen nog in de oorlog lijf en goed in de waagschaal hebben gesteld om de rechtsstaat te herstellen en de instituties als de Verenigde Naties hebben begroet als een garantie dat de geschiedenis van de WO II zich nooit meer zou herhalen. Die instituties en deze rechtsstaat zien zij nu afgebroken worden met steun van gedaagde.

Het voorkomen van psychische schade, zeker als dat voortkomt uit onrechtmatig handelen, behoort eveneens tot de door art. 6:162 BW beschermde belangen, waarnaar al onder VII bij pleidooi in eerste aanleg naar is verwezen.

En tenslotte is daar nog het belang van de zedelijkheid als derde onrechtmatigheidscategorie van Lindenbaum/Cohen, waarop thans appellanten een beroep doen.

Hetgeen daarover reeds bij pleidooi in eerste aanleg op blz. 21 is gesteld, moet hier eveneens als herhaald en ingelast worden beschouwd.

Datzelfde geldt ook voor het betoog op blz. 21 e.v. dat het hierbij gaat om belangen die voldoende geïndividualiseerd zijn.

Aangezien politieke steunverlening in casu onloochenbaar meer inhoudt dan het enkele innemen van een standpunt, zijn ook alle gevolgtrekkingen die de President onder 3.4 en 3.5 van het bestreden vonnis maakt op basis van het oordeel dat politieke steunverlening in feite zou zijn gelijk te stellen met het enkele innemen van een standpunt onjuist.

GRIEF 3

Maar ook als zou worden uitgegaan van de, overigens onjuiste, opvatting dat politieke steunverlening in casu niet meer zou inhouden dan het enkele betrekken van een standpunt, dan nog is het oordeel onder 3.4 dat dit enkele betrekken van een standpunt geen onrechtmatige daad zou kunnen opleveren in de zin van artikel 6:162 BW en geen aanleiding zou kunnen vormen voor een verbod in kort geding onjuist.

Een eenmaal betrokken standpunt van de regering wordt immers verwoord, d.w.z. naar buiten gebracht. Dat is de essentie ervan, anders heeft het geen betekenis. Dat betekent dat het als zodanig invloed zal doen gelden. Althans, dat is minimaal de bedoeling te achten van het betrekken van een standpunt.

Dat invloedsaspect, hoe dan ook, maakt het betrekken van een standpunt tot een rechtshandeling die onrechtmatig kan zijn jegens degenen die op enigerlei wijze de invloed van dit standpunt ondervinden.

Natuurlijk is er ook overigens in het recht geen enkele grondslag om het betrekken van standpunten an sich tot gevrijwaard van rechterlijke toetsing te verklaren. De enorme omvang van de jurisprudentie omtrent onrechtmatige standpunten, verkondigd in alle denkbare geschreven bronnen getuigt van de onzinnigheid van een dergelijk standpunt.

Ook indien derhalve de politieke steunverlening door de Staat aan het voortdurend terugkerende onrechtmatige wapengeweld tegen Irak en aan de constante onrechtmatige bedreiging met wapengeweld van Irak herleid zou kunnen worden tot het louter innemen van een standpunt - wat dus juist niet het geval is -, dan nog gaat hier minimaal een invloed van uit die leidt tot de hierboven reeds aangegeven onrechtmatige gevolgen voor eisers, thans appellanten.

Zodat ook dan dit enkele innemen van een standpunt evenzeer in aanmerking zou komen om onderwerp te worden van de gevraagde voorzieningen.

0306913534

- 11 -

Dat wordt niet anders als het hier om het innemen van een standpunt door de regering gaat. Evenmin als gewone burgers mag de regering standpunten innemen - dat wil zeggen: naar buiten brengen -, die onrechtmatig zijn, zonder dat daar in rechte tegen zou kunnen worden opgetreden.

Juist ook omdat het bij het innemen van het onderhavige standpunt gaat om het naar buiten brengen van een met gezag en invloed omklede opvatting die in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de Verenigde Naties en waarmee een gezaghebbende ondersteuning wordt gegeven aan het plegen van een misdrijf tegen de vrede en verdergaande oorlogsmisdrijven, zoals eerder uiteengezet bij pleidooi in eerste aanleg onder V, valt niet in te zien waarom de rechter niet gerechtigd zou zijn om de regering kortweg te verbieden op deze wijze steun te verlenen aan een dergelijk volkenrechtelijk misdadig optreden, waarbij deze vorm van steunverlening ook nog onrechtmatig is jegens eisers, thans appellanten, als hierboven aangegeven.

Ook valt niet in te zien dat dit anders zou zijn, indien de regering over een dergelijk apert onrechtmatig standpunt eerst nog overleg zou willen plegen met het parlement.

Er is geen reden om van rechtssubjecten die op onrechtmatige wijze schade zouden ondervinden van de invloed die van het naar buiten brengen van een apert onrechtmatig standpunt jegens hen zou uitgaan, te eisen dat zij deze jegens hen onrechtmatige invloed moeten dulden, totdat ook de Tweede Kamer zich over een dergelijk standpunt heeft uitgelaten.

De jurisprudentiële ontwikkeling m.b.t. het gevraagde verbod inzake de plaatsing van de kruisraketten in Nederland in de successieve vonnissen daaromtrent, resulterend in het Kruisraketten-arrest van de Hoge Raad, zoals nader uiteengezet bij pleidooi in eerste aanleg onder III, indiceert ook geenszins dat daarop eerst gewacht zou moeten worden. Integendeel, de konsekwentie van het Kruisraketten-arrest van de Hoge Raad is in essentie, zoals weergegeven op blz. 5 in het daar opgenomen citaat, dat onrechtmatige gedragingen van de Staat - en het naar buiten brengen van een standpunt is evenzeer zo'n gedraging - in elke fase van politieke besluitvorming toetsbaar is door de rechter op onrechtmatigheid jegens burgers.

Maar ook als dat anders zou zijn en het oordeel van de President in het bestreden vonnis dat het enkele innemen van een standpunt als zodanig geen aanleiding zou kunnen zijn voor een verbod in kort geding om de onder 3.4 aangegeven reden :

In de Nederlandse parlementaire democratie komt politieke besluitvorming tot stand in samenspel tussen regering en parlement. Aan deze politieke besluitvorming gaat een standpuntbepaling vooraf, die zowel bij (leden van) de regering als bij (leden van) het parlement plaatsvindt. Een en ander resulteert vervolgens in een politiek besluit. De werking van de politieke besluitvorming zou worden gefrustreerd indien - zoals eisers vorderen - een standpuntbepaling zou worden verboden. Een dergelijke ingreep zou een goed functioneren van de parlementaire democratie beletten.

0306913534

- 12 -

op zichzelf in bepaalde gevallen van politieke besluitvorming wel eens juist zou kunnen zijn, dan gaat deze redenering in casu in elk geval niet op.

Zoals eerder in dit schriftuur namelijk al voldoende is uiteengezet en aangetoond, is er geen sprake van een zodanig verloop van het politieke proces m.b.t. het beleid jegens Irak, dat in casu eerst door de regering a.h.w. voorlopige standpunten worden ingenomen, die dan vervolgens in het parlement worden gebracht, waarna dan, zoals de President het uitdrukt, een en ander vervolgens zou resulteren in een politiek besluit". Dat is een volstrekt inadequate voorstelling van zaken omtrent het verloop van politieke processen.

Van een politiek besluit is immers al veel eerder sprake, zodat de tweedeling die de President hier probeert aan te brengen tussen "het enkele innemen van een standpunt" (door de regering) en "het resulteren in een politiek besluit" (door de samenspraak van regering en parlement) geen enkele feitelijke grondslag heeft in het politieke proces.

Zoals eisers, thans appellanten, - overigens ook al in eerste aanleg - hebben aangetoond en overigens ook voor iedereen objectief waarneembaar is neemt de regering met betrekking tot de buitenlandse politiek inzake Irak eerst besluiten, waarvan dan bovendien de uitvoering al in gang wordt gezet en soms (gedeeltelijk) al wordt geëffectueerd, voordat deze besluiten aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Dit gelijkelijk wat betreft de besluiten gericht op politieke en op militair-materiële ondersteuning. Zo was het fregat al naar de Perzische Golf gestuurd, voordat het besluit daartoe bij eerder genoemde brief van 13 februari 1998 aan de Tweede Kamer werd voorgelegd. En was de instemming met het Amerikaans-Britse oorlogsgeweld tegen Irak al langs diplomatieke kanalen aan de Amerikaanse en Britse regering kenbaar gemaakt, voordat de Kamer daarover bij brief van 18 december 1998 werd geïnformeerd.

Mitsdien kan dan ook de slotconclusie van de President onder 3.4 in hoger beroep geen stand houden.

Ook de onder 3.4 zijdelings gepresenteerde overweging dat bijkomend zou moeten worden aangenomen dat de Staat met diens stellingname geen norm heeft geschonden, die strekt tot de bescherming van eisers, is onjuist. Bij pleidooi in eerste aanleg onder VII, aangevuld bij pleidooi in tweede termijn, hebben eisers een aantal van dergelijke normen genoemd en uitgewerkt.

Wat betreft de door de Hoge Raad in het Rost van Tonningen-arrest ook aan de regering toegekende vrijheid van meningsuiting, waarnaar ook de President in het bestreden vonnis wijst, gelieve het Hof kennis te nemen van de uitsluitend vernietigende reacties die door commentatoren en schrijvers op dit onderdeel van dat arrest zijn uitgebracht. Waarbij het de teneur is dat de vrijheid van meningsuiting nu juist bedoeld is ter bescherming tegen de overheid en niet om de overheid een vrijbrief toe te kennen besluiten van twijfelachtig of ronduit misdadig allooi te nemen.

de kosten dezes zijn voor mij, deurwaarder, f

De kosten dezes zijn:

exploitatie	.. 40,35
afrekenen	.. 92,80
...	..
...	.. 4,00
...	.. 10,00

B.T.

1147,15
1.2575
1172,90

Ar.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 14 juni 1980

Op 19 maart 1980 hebben de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Couprie en De Kwaadsteniet mij onder meer de schriftelijke vraag gesteld, zulks naar aanleiding van een artikel in 'Trouw' van 29 februari 1980 van de hand van de heer M. J. F. Stelling, of ik bereid was mijn standpunt te bepalen over de in het artikel weergegeven veronderstelling, als zou de Nederlandse overheid op grond van diverse internationale verdragsregels niet mogen instemmen met de inzet van kernwapens, en dat op grond daarvan de Nederlandse militair het recht of de plicht zou hebben medewerking aan de inzet van kernwapens te weigeren. Op 25 maart 1980 heb ik deze vraag bevestigend beantwoord en de Kamer een notitie over deze aangelegenheid toegezonden.

Ter uitvoering van deze toezegging plaats ik in het hiernavolgende een aantal kanttekeningen bij de door de heer Stelling ingenomen standpunten, zoals omschreven in de vraagstelling.

De Minister van Defensie,
W. Scholten

216 annex 556
Kamerling
1479-20, nr 864

Notitie naar aanleiding van de vragen van de kamerleden Couprie en De Kwaadsteniet

Internationale verdragen en de inzet van nucleaire wapens

In zijn artikel, verschenen in «Trouw» van 29 februari jl., stelt de heer M. J. F. Stelling dat de Nederlandse Regering door verdragsrechtelijke bepalingen weerhouden is in te stemmen met de daadwerkelijke inzet van kernwapens. In het geval dat Nederland betrokken is bij een internationaal gewapend conflict.

De verdragsrechtelijke bepalingen waaraan de heer Stelling refereert zijn samen te brengen onder de noemer van het humanitair oorlogsrecht. Het humanitair oorlogsrecht, waarvan de vier Verdragen van Genève van 1949 (Trb. 1951, nrs. 72 t/m 75) de kern vormen, heeft als doel de gevolgen van oorlogsgeweld, ook voor de deelnemers aan de strijd, zo beperkt mogelijk te houden. Het door de heer Stelling eveneens genoemde Genocideverdrag van 1948 (Trb. 1960, nr. 32) is op deze problematiek niet van toepassing, dit verdrag richt zich tegen de systematische en doelbewuste uitroeiing van bepaalde etnische groepen, in oorlogs- of in vreedstijd. Gelet op de doelstelling van het humanitair oorlogsrecht is het denkbaar dat een eventuele inzet van kernwapens in strijd kan komen met genoemde doelstelling. Dat deze mogelijkheid bestaat is door geen enkel land, ook niet door de nucleaire mogendheden, met zoveel woorden ontkend. Dit wil echter niet zeggen dat elke inzet van kernwapens per definitie in strijd is met het humanitair oorlogsrecht.

De verhouding volkenrecht (waarvan het humanitair oorlogsrecht een onderdeel vormt) en gebruik van kernwapens is in het verleden in verschillende internationale fora aan de orde geweest. In de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is in 1961 in de vorm van een (juridisch onverbindende) resolutie uitgesproken dat het gebruik van kernwapens in strijd is met het volkenrecht. Bij die gelegenheid is door de Westerse kernmogendheden en hun bondgenoten, met inbegrip van Nederland, tegengestemd. De Verenigde Staten en Groot-Brittannië betoogden onder meer dat een land dat het slachtoffer is van agressie het, door artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties erkende recht van zelfverdediging bezit, waarbij zo nodig ook kernwapens kunnen worden ingezet.

Ook op een van de vierjaarlijkse Internationale Conferenties van het Rode Kruis is het gebruik van nucleaire wapens ter sprake gekomen. Tijdens de Conferentie van 1965 in Wenen werd een resolutie aanvaard, waarin wordt gesteld dat, ondanks het ontbreken van verdragsrechtelijke bepalingen van die strekking, ook het gebruik van nucleaire wapens onderworpen is aan de algemene beginselen van het humanitair oorlogsrecht. Dat deze uitspraak geenszins duidt op internationale overeenstemming op dit punt moge onder meer blijken uit het feit dat een soortgelijke bepaling op aandrang van de Sowjet-Unie niet is overgenomen in de tekst van de resolutie 2444 (XXIII), die de Algemene Vergadering van de VN in 1968 aanvaardde onder de titel «Respect for Human Rights in Armed Conflicts».

Door het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRK) werd, in 1973 bij de indiening van een ontwerp voor aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève, de aandacht gevestigd op het feit dat het ontwerp geen regels bevatte met betrekking tot nucleaire, chemische of bacteriologische oorlogvoering. Deze strijdvormen waren, aldus het ICRK, voorwerp van gesprek in andere internationale fora (nucleaire wapens) of reeds geregeld in andere internationale overeenkomsten (het Protocol van Genève van 1925 inzake chemische en bacteriologische oorlogvoering (Trb. 1955, nr. 125) en het Verdrag van 1972 houdende een algeheel verbod op bezit, opslag en productie van biologische wapens (Trb. 1972, nr. 142)).

Tijdens de van 1974 tot 1977 in vier zittingen te Genève gehouden Diplomatieke Conferentie inzake de aanvullende protocollen is door een aantal landen nadrukkelijk de hierboven genoemde constatering van het Rode Kruis herhaald en door de overige deelnemende landen niet weersproken.

De veronderstelling ligt voor de hand, dat men er zich in brede kring van bewust was dat, mocht dit onderwerp wel aan de orde zijn gesteld, dit een verdere ontwikkeling van het humanitaire oorlogsrecht in de weg zou hebben gestaan. Immers, in dat geval zouden de nucleaire mogendheden zich ongetwijfeld aanzienlijk terughoudender hebben opgesteld ten aanzien van de aan de burgerbevolking en niet-militaire objecten toe te kennen bescherming. Omdat de tekst van de Protocollen op dit punt onvoldoende duidelijk is, werd afgesproken dat de NAVO-landen, bij ratificatie van de Protocollen, een verklaring zullen afleggen dat die Protocollen niet zijn opgesteld met het doel regels te stellen met betrekking tot het gebruik van nucleaire wapens.

De nucleaire mogendheden achten nucleaire wapens alleen bespreekbaar in ontwapeningsfora. Derhalve zijn alleen van onderhandelingen in die fora bruikbare resultaten te verwachten met betrekking tot nucleaire wapens. Zolang resultaten aldaar uitblijven zullen wij moeten blijven leven met het feit dat het humanitaire oorlogsrecht het gebruik van kernwapens onbesproken en ongeregeld laat.

Uit het voorgaande moge blijken dat door in te stemmen met een eventuele inzet van kernwapens de Nederlandse overheid geenszins in strijd zou handelen met verplichtingen, opgelegd door verdragen waarbij ons land partij is, dan wel voornemens is partij te worden. Een opdracht in dat kader aan de individuele militair kan derhalve niet als onwettig worden bestempeld. Hieruit vloeit voort, dat ik niet de conclusie van de heer Stelling kan delen, dat de Nederlandse militair het recht of zelfs de plicht zou hebben medewerking aan de inzet van kernwapens te weigeren.

Volledigheidshalve teken ik nog aan dat het de facto mogelijk is, dat een individuele militair een door een meerdere gegeven bevel niet opvolgt, namelijk indien opvolging van het bovuste bevel naar de vaste overtuiging van de betrokkene zou resulteren in een ernstige schending van de wetten en gebruiken van de oorlog (dus in een oorlogsmisdrijf), zoals vastgelegd in de betreffende verdragen, dan wel zoals bepaald door algemeen erkend gewoonterecht. Het principe van de individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid is voor het eerst vastgelegd in het Handvest van het Internationaal Militair Tribunaal van Neurenberg (8 augustus 1945, Stcrt. 1946, 18). Benaadrukt moet echter worden, dat de gronden voor een weigering om een bevel op te volgen achteraf altijd door de rechter op hun juistheid zullen worden beoordeeld.

Het recht, of zelfs de plicht, opvolging van een bevel als hierboven omschreven te weigeren, wordt door lang niet alle landen erkend. Pogingen van het Internationale Comité van het Rode Kruis, gesteund onder andere door Nederland, om een dergelijke bepaling in de Aanvullende Protocollen te doen opnemen, zijn tijdens de eerder vermelde Diplomatieke Conferentie te Genève op niets uitgelopen. Volgens een groot aantal landen zou een dergelijke bepaling ertoe strekken dat ongehoorzaamheid in de krijgsmacht zou worden aangemoedigd.

Vergaderjaar 1985-1986

Aanhangsel van de Handelingen

PRODUCTIE NR. 7

Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering
gegeven antwoorden

250

Vragen van de leden Ubels-Veen (E.V.P.), De Visser (P.v.d.A.), Beckers-de Bruin (P.P.R.) en Brouwer (C.P.N.) over een kapitein b.d. met bezwaren tegen de inzet van kernwapens. (Ingezonden 27 september 1985)

1 Heeft de minister kennisgenomen van de aan hem gerichte brief van kapitein b.d. mr. Stelling d.d. 26 augustus 1985?

2 Is het waar dat kapitein b.d. mr. Stelling, toen deze nog in actieve dienst was, bij herhaling de verzekering heeft gegeven dat hij zich ten volle aan de officierseed gebonden achtte en derhalve bereid was alle rechtmatige opdrachten uit te voeren?

3 Zo ja, waarop berust de beschikking van 26 juli 1983, waarop onze vragen van 25 april 1985¹ betrekking hadden?

4 Is het waar dat door of vanwege de minister nooit is ingegaan op de argumenten, die betrokkene ontleent aan het internationaal publiekrecht en waarop deze zijn stellingname baseert, dat iedere militair verplicht is te weigeren medewerking te verlenen aan de inzet van kernwapens?

5 Is het waar dat de minister in reactie op vermelde stelling op het dwingend recht gebaseerde standpunt zonder enige nadere argumentatie heeft gesteld, dat uitgegaan moet worden van de rechtmatigheid van opdrachten?

6 Indien de minister ontkent, dat hij tegenover de concrete volkenrechtelijke bezwaren van betrokkene tegen de inzet van kernwapens slechts het axioma stelt van de rechtmatigheid van opdrachten, wil de minister dan aangeven:

a. bij welke gelegenheid of gelegenheden door of namens hem op die bezwaren inhoudelijk en beargumenteerd is gereageerd;

b. op welke wijze die reactie of reacties aan betrokkene is of zijn bekendgemaakt?

7 Wil de minister per volkenrechtelijk bezwaar, dat betrokkene in zijn dossier «Alle opdrachten... onvoorwaardelijk uit te voeren» naar voren brengt tegen de inzet van kernwapens, op grond van een aan het geldend internationaal publiekrecht ontleende en met de heersende leer in overeenstemming zijnde argumentatie uiteenzetten, waarom dat bezwaar onjuist moet worden geacht?

¹ Aanhangsel Handelingen, 1984-1985, nr. 983.

Antwoord

Antwoord van de Minister De Ruiter (Defensie). (Ontvangen 6 december 1985)

1 Ja.

2 Ja, maar daarbij gaf hij tevens te kennen alle opdrachten met betrekking tot kernwapens als onrechtmatig te beschouwen. Hij heeft bij herhaling te kennen gegeven in het geheel geen

opdrachten te zullen uitvoeren in het geval van inzet van kernwapens.

3 Zie het antwoord op vraag 2.

4 De Nederlandse regering heeft bij herhaling het standpunt ingenomen dat de inzet van kernwapens niet per definitie volkenrechtelijk ongeoorloofd is. Mr. Stelling was hiervan uitstekend op de hoogte. Met het oog daarop leek het niet nodig in zijn richting dat standpunt uiteen te zetten.

5 en 6 Nee, zie mijn antwoord op vraag 1 van de vragen van de leden De Visser, De Waart, Ubels-Veen, Beckers-de Bruijn en Brouwer. (Vergaderjaar 1984-1985, nr. 983). Toelichtend is daarin gesteld dat de betrokken beschikking uitgaat van opdrachten die blijven binnen de normen van het geldende recht. Daarmee is niet gezegd dat er geen opdrachten kunnen voorkomen die daarbuiten liggen. In een dergelijk geval kan de opdracht worden geweigerd en zal toetsing door de rechter plaatsvinden. Van een axioma is dus geen sprake. Deze benadering past binnen het ook bij mr. Stelling bekende leerstuk van het dienstbevel.

7 In de Memorie van Toelichting bij de Protocolen Aanvullend bij de Verdragen van Genève (kamerstuk 18 277 (R 18 277 nr. 3), is de visie van de regering op de verhouding tussen het volkenrecht en het gebruik van niet-conventionele wapens neergelegd. De komende parlementaire behandeling van deze wetsvoorstellen biedt de mogelijkheid de bedoelde bezwaren aan de orde te stellen.

Kna niet 29-11-85