

Zitting 1979–1980

15 467 (R 1114)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 16 mei 1980

Het voorgestelde artikel 5.2.4; niet-militaire hulpverlening

Met voldoening hebben wij kennis genomen van de mededeling van de leden van de fractie van de P.v.d.A., inhoudende dat de nadere uiteenzetting in de memorie van antwoord van de overwegingen die de Regering hadden geleid tot de voorgestelde redactie van artikel 5.2.4, deze leden tot meer begrip voor dit artikel heeft gebracht.

Wij hebben ons nader beraden over de suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie om artikel 5.2.4 in twee delen te splitsen. In de memorie van antwoord hadden wij deze gedachte afgewezen omdat wij als bezwaar daartegen zagen dat aldus het verband tussen de militaire en de civiele verdediging in de nieuwe Grondwet minder duidelijk tot uiting zou komen. Ons stond daarbij voor ogen dat de voorkeur van de leden van de C.D.A.-fractie uitging naar een splitsing van artikel 5.2.4 in twee artikelen. Nu deze leden in het eindverslag onderstreepten dat zij niet zozeer dachten aan twee artikelen maar aan één artikel, bestaande uit twee leden, menen wij onze aanvankelijke bezwaren tegen dit voorstel te kunnen laten varen.

Wij roepen hierbij in de herinnering hetgeen wij in de memorie van toelichting hebben gesteld – en in de memorie van antwoord op blz. 5 naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben onderstreept – ten aanzien van de onlosmakelijke samenhang tussen militaire en civiele verdediging. Een van de bezwaren tegen de bestaande Grondwet inzake de defensie, zo stelden wij, is dat daarin ten onrechte het beeld wordt opgeroepen dat het in de moderne oorlogvoering alleen om de inzet van militaire middelen zou gaan.

Deze oorlogvoering grijpt in in het gehele maatschappelijke leven. Naast militaire voorbereidingen zijn civiele voorbereidingen noodzakelijk. Hoewel – met de leden van de C.D.A.-fractie – erkend kan worden dat militaire verdediging en civiele verdediging verschillend van aard zijn, dienen zij in één verband in de nieuwe Grondwet te worden vermeld.

Wij zijn thans van mening dat dit verband in de Grondwet ook voldoende tot uitdrukking wordt gebracht indien in één artikel het eerste lid aan de militaire verdediging en het tweede lid aan de civiele verdediging wordt gewijd.

Een tweede nota van wijzigingen, voorzienende in splitsing van artikel 5.2.4 in twee leden, hebben wij bijgevoegd. Deze nota van wijzigingen hebben wij

tevens benut om tegemoet te komen aan een andere suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot de redactie van artikel 5.2.4, namelijk de vervanging van de term «volgens regels bij de wet te stellen» door de term «volgens bij de wet te stellen regels».

Wellicht ten overvloede maar ter vermijding van enig misverstand wijzen wij erop dat materieel tussen beide termen geen verschil bestaat.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op dat er voor wat betreft de delegatiemogelijkheid geen verschil in betekenis is tussen de termen «bij de wet te stellen regels» en «bij of krachtens de wet». Wij veroorloven ons hierbij te verwijzen naar blz. 22 van de memorie van toelichting op wetsontwerp 13 872. Daar staat vermeld dat in de terminologie van de nieuwe Grondwet de bevoegdheid van de wetgever om de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen over te dragen tot uitdrukking wordt gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord «regelen», de zelfstandige naamwoorden «regels» en «regeling» of de term «bij of krachtens».

Met genoegen mochten wij vaststellen dat de leden van de C.D.A.-fractie blijkens het eindverslag met ons van mening waren dat bij de wettelijke regeling van de dienstplicht ingevolge het voorgestelde artikel 5.2.4 delegatie niet uitgesloten kan zijn. De Grondwet laat het aan de gewone wetgever over te bepalen – zo beantwoorden wij een op dit punt door deze leden nog gestelde vraag – ten opzichte waarvan en hoever zal worden gedelegeerd. Daarbij zal de wetgever rekening dienen te houden met de aard van het te regelen onderwerp die ook naar ons gevoelen verlangt dat essentiële punten in de wet zelf worden geregeld.

Een onderwerp dat in deze nota naar aanleiding van het eindverslag nader aandacht behoeft, betreft het niet limitatieve karakter van artikel 5.2.4. De leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D. en D'66 hebben hieromtrent beschouwingen gegeven. De kernvraag daarin is in hoeverre een grondwettelijke basis voor een eventueel wettelijk opleggen van persoonlijke verplichtingen buiten het kader van de verdedigingsverplichtingen wenselijk c.q. noodzakelijk is.

Wij handhaven ons in de memorie van antwoord uitgesproken oordeel dat wij het niet wenselijk achten met voorstellen ter zake te komen omdat de instelling van een burgerlijke dienstplicht in geen opzicht actueel is. Ter aanvulling van het gestelde in de memorie van antwoord wijzen wij erop dat indien de wetgever in de toekomst ooit een vorm van burgerlijke dienstplicht zou overwegen, hij dan verschillende voor ons land van kracht zijnde verdragsbepalingen in acht zal moeten nemen. Zo valt te wijzen op artikel 4 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en op artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

In beide artikelen is een verbod van dwangarbeid of verplichte arbeid neergelegd. Tevens wordt in deze artikelen aangegeven, hetgeen niet als dwangarbeid of verplichte arbeid in de zin van beide artikelen wordt beschouwd. Zo dient ingevolge artikel 4, derde lid, sub c, Europees Verdrag niet als dwangarbeid of verplichte arbeid te worden aangemerkt «elke dienst, welke wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp welke het leven of het welzijn van de gemeenschap bedreigt». Artikel 8, derde lid, sub c, onder III, Internationaal Verdrag bezigt nagenoeg dezelfde bevoordingen. Als dwangarbeid of verplichte arbeid kan ingevolge artikel 4, derde lid, sub d, Europees Verdrag evenmin worden beschouwd «elk werk of elke dienst, welke deel uitmaakt van de normale burgerplichten». (Artikel 8, derde lid, sub c, onder IV, Internationaal Verdrag is gelijklopend).

De wetgever is bij het opleggen van persoonlijke plichten aan de burgers gebonden aan deze bepalingen. Zo hij al ertoe zou willen overgaan aan burgers bepaalde persoonlijke verplichtingen op te leggen – wij herhalen dat het voorstellen van zulk een maatregel niet in ons voornemen ligt –, dan dient hij zorgvuldig na te gaan of een dergelijke oplegging valt binnen de door genoemde verdragsbepalingen gestelde grenzen.

Verder wijzen wij op het ILO-verdrag van 1930 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Arbeidsverdrag nr. 29) (Stb. 1933, 26) en het ILO-verdrag van 1957 betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid (Arbeidsverdrag nr. 105) (Trb. 1959, 27). Een mogelijke oplegging van persoonlijke verplichtingen aan burgers in de toekomst zou eveneens in overeenstemming met deze internationale regelingen moeten zijn.

Uit het voorgaande blijkt naar onze opvatting dat er voldoende waarborgen aanwezig zijn dat niet lichtvaardig tot bij voorbeeld de invoering van een sociale dienstplicht zal kunnen worden overgegaan. Mede daarom achten wij een grondwettelijke basis nog steeds niet nodig.

Internationale verplichtingen

Het verheugt ons dat de leden van de P.v.d.A.-fractie met ons van mening waren dat de positie van dienstplichtigen, die eventueel onvrijwillig in het kader van de VN-taken worden uitgezonden, de nodige waarborgen vereist.

De derde ondergetekende zal een spoedige indiening bevorderen van een wetsontwerp tot wijziging van de Dienstplichtwet, dat ertoe zal strekken duidelijke waarborgen ter zake te verschaffen. Van de opvattingen die op dit punt blijkens het eindverslag leven bij de leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben wij nota genomen.

Wij constateren met voldoening dat de bij nota van wijzigingen voorgestelde tekst van artikel 5.2.4 bij de leden van de fractie van D'66 in goede aarde is gevallen. Met deze leden zijn wij van oordeel dat de formulering «het vervullen van internationale taken» (met gebruik van militaire middelen) ruim kan worden geïnterpreteerd. Voor de Grondwet achten wij dit niet bezwaarlijk omdat aan de wetgever kan worden overgelaten nader inhoud hieraan te geven. Juist door een regeling bij de wet te vereisen geeft het voorgestelde grondwetsartikel de dienstplichtigen de nodige waarborgen. Daarbij zien wij geen reden om een beperkte interpretatie voorop te stellen in deze zin dat met de onderhavige formulering uitsluitend bedoeld wordt op VN-politietaken. Daarvoor achten wij, zoals wij in de memorie van antwoord reeds hebben uiteengezet, het begrip VN-politietaken niet voldoende eenduidig en afgezien daarvan kunnen zich ook nog andere taken voordoen.

Wij stellen het op prijs nog de aandacht te vestigen op het volgende. In de schriftelijke discussie over de doelstelling van de verdediging, zoals verwoord in artikel 5.2.4, is vooral de vraag aan de orde geweest in hoeverre een beschikbaar stellen van een Nederlands militair contingent voor de uitoefening van VN-taken past in deze doelstelling. Dit is voor de hand liggend omdat juist op dat terrein waarborgen moeten worden geboden met het oog op dienstplichtigen die eventueel onvrijwillig worden uitgezonden. Deze gevoerde discussie mag uiteraard niet uit het oog doen verliezen, wij wijzen daar wellicht ten overvloede op, dat dienstplichtigen hun normale dienstplicht dikwijls gedeeltelijk buitenslands vervullen. Te denken valt aan legering in Duitsland en aan dienstvervulling bij de Koninklijke Marine voor bij voorbeeld oefeningen in NAVO-verband, vlootbezoeken e.d. De wettelijke basis voor dergelijke dienstverrichting is vervat in de Dienstplichtwet. Deze dienstverrichting past in het kader van de huidige Grondwet. Onder vigeur van artikel 5.2.4 zal dit niet anders zijn.

Artikel 5.2.5 (gewetensbezwaren)

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of het kwalificeren van de aard van de gewetensbezwaren aan de wet kan worden overgelaten antwoorden wij bevestigend. Hiervan gaat het voorgestelde artikel 5.2.5 ook uit. Hiermede is naar ons oordeel niet in strijd het feit dat in artikel 5.2.5 het ook reeds in artikel 196 van de huidige Grondwet voorkomende adjectief «ernstig» is gebezigd. Ook onder de vigeur van artikel 196 is het aan de wetgever overgelaten de aard van de gewetensbezwaren nader te preciseren. Artikel 5.2.5 beoogt niet in deze situatie een wijziging aan te brengen.

Op de vraag van de leden hier aan het woord of zodanige kwalificaties ook elders in de Grondwet voorkomen antwoorden wij, voor wat de nieuwe Grondwet betreft, bevestigend. Wij verwijzen daarbij naar artikel 2.1.6, eerste lid, van wetsontwerp 16 034 (R 1138), waar gesproken wordt van *uitzonderlijke* omstandigheden.

De leden van de C.D.A.-fractie, die overigens met waardering er kennis van hadden genomen dat met de nieuwe formulering van artikel 5.2.5 geen materiële verandering is beoogd, gingen nader in op het doen vervallen van het begrip «de voorwaarden waarop» in artikel 196 van de huidige Grondwet. Met name wilden zij worden geïnformeerd over de betekenis van de door ons gegeven motivering daarbij, die is vervat in de zin: «aan de wetgever kan worden overgelaten, zoals ook thans het geval is, hieraan nadere inhoud te geven». Zij koesterden de vrees dat de inhoud van deze zin ertoe zou kunnen leiden dat de procedurele betekenis, die aan de term «de voorwaarden waarop» in het bestaande artikel 196 dient te worden gehecht, zou worden overschreden. Wij menen dat deze vrees niet gewettigd is. Hierbij wijzen wij erop dat de bestaande term «de voorwaarden waarop» op zich juridisch blanco is in deze zin dat het ook met deze term geheel aan de wetgever is overgelaten de voorwaarden nader in te vullen. Dit is geschied in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst. Door thans te volstaan met de term «de wet regelt» komt in deze situatie geen verandering.

Wij menen dat de hierboven vermelde zin uit de memorie van antwoord dan ook tot geen misverstand aanleiding behoeft te geven. Evenmin is dit het geval ten aanzien van de in de memorie van antwoord, blz. 13, gebezigde zin «Het is aan de wetgever om nadere inhoud te geven aan het begrip gewetensbezwaren». Inderdaad kan men met de leden van de C.D.A.-fractie stellen dat een gewetensbezwaar een gewetensbezwaar is. Maar deze stelling doet niet af aan het feit dat de wetgever nader inhoud aan het begrip gewetensbezwaar zal moeten geven, wil dit begrip in de praktijk van de verlening van vrijstelling van militaire dienst hanteerbaar zijn.

Wat betreft de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie wat in wezen precies het verschil is tussen de termen «de wet stelt regels omtrent» en «de wet regelt» merken wij op dat de eerstgenoemde term naar zijn bewoordingen mee zou brengen dat de wettelijke regeling niet de gehele materie betreffende vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren zou behoeven te omvatten. Om op dit punt enig misverstand te vermijden geven wij daarom de voorkeur aan de term «de wet regelt».

Wat betreft de vraag van deze leden hoe de wetgever kan worden verplicht er zorg voor te dragen dat de vrijstelling «op grond van een wettelijk voorschrift» wordt geregeld menen wij erop te moeten wijzen dat de term «de wet regelt» de mogelijkheid van delegatie van regelgeving aan een lagere wetgever openlaat. De bevoegdheid van deze lagere wetgever zal uiteraard dienen te berusten op een door de wetgever in formele zin gegeven wettelijk voorschrift. Een ander is aangeduid door de bovenaangehaalde zinsnede.

Het vervallen van het huidige artikel 200 (mobilisaties)

In de memorie van antwoord hebben wij erop gewezen dat ingevolge artikel 200 van de huidige Grondwet de Regering bevoegd is de dienstplichtigen die niet in werkelijke dienst zijn, buitengewoon onder de wapenen te roepen, zonder dat daartoe voorafgaande instemming van de Staten-Generaal is vereist. Dit neemt niet weg, zo stelden wij tevens in de memorie van antwoord, dat indien ooit tot mobilisatie zou moeten worden overgegaan, in onze constitutionele verhoudingen voor een dergelijke ingrijpende beslissing overleg met het parlement, indien mogelijk, geboden is.

Bij het vervallen van het bestaande artikel 200 komt dit niet anders te liggen. Een en ander vloeit voort uit het streven naar een juiste werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voorts hebben wij in de memorie van

antwoord te kennen gegeven er geen bezwaar tegen te hebben in de gewone wet te bepalen dat terstond na de afkondiging van een mobilisatie als hierbedoeld een voorstel van wet aan de Staten-Generaal wordt gedaan om over het voortduren van deze mobilisatie te beslissen.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. geven wij als onze mening te kennen dat in het vorenstaande een juiste werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt besloten, waarbij aan de positie van de Staten-generaal op geen wijze te kort wordt gedaan.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Defensie,
W. Scholten