

Vergaderjaar 1985–1986

19017 (R 1285)

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

Nr. 5

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 november 1985

**Inhoudsopgave**

	Biz.
Vermelding van krijgsmacht en oppergezag	1
De drie doeleinden van de krijgsmacht	4
Civiele verdediging en andere (sociale) plichten	5
Gewetensbezwaren	8
Vreemde troepen	9
Delegatie	11

**Vermelding van krijgsmacht en oppergezag**

Met betrekking tot het vermelden van de krijgsmacht en het oppergezag daarover zijn een aantal opmerkingen gemaakt welke een nadere beschouwing eisen. Wij doelen daarbij met name op de kritische kanttekeningen welke vanuit de fractie van de P.v.d.A. en de V.V.D. werden geplaatst bij het wederom vermelden van de krijgsmacht en het oppergezag daarover. Het had daarbij de leden van de P.v.d.A.-fractie bevreemd dat in de memorie van toelichting werd verwezen naar de stukken behorend bij grondwetsherzieningsvoorstel 15 467 (R 1114)<sup>1</sup> terwijl die stukken juist de argumenten bevatten voor het niet meer opnemen van een bepaling inzake de krijgsmacht en het oppergezag daarover. De leden van de V.V.D.-fractie achtten het uitdrukkelijk vermelden van de krijgsmacht weliswaar een verbetering, doch vroegen zich af, waarom de regering had gemeend tevens een bepaling op te moeten nemen betreffende het oppergezag van de regering daarover, waarbij zij er nog aan herinnerden dat veeleer het ontbreken van iedere vermelding van de krijgsmacht, en niet zo zeer het ontbreken van een bepaling inzake het oppergezag daarover destijds tot de verwerping van wetsvoorstel 15 467 in de Eerste Kamer had geleid.

Wegens het nauwe onderlinge verband beantwoorden wij deze vragen gezamenlijk.

<sup>1</sup> De parlementaire geschiedenis van dit wetsvoorstel is opgenomen in de documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele grondwetsherziening, deel Vc Wetgeving en bestuur.

Voor het doen vervallen van de vermelding van de krijgsmacht en van de bepaling inzake het oppergezag daarover in wetsontwerp 15 467 is door de regering een aantal – om met de woorden van de P.v.d.A.-fractie te spreken – goede redenen gegeven. Naast de meer algemene overweging dat het wenselijk is, te geraken tot een beknopte grondwet, in verband waarmee een groot aantal verouderde bepalingen van de Grondwet van 1972 bleek gemist te kunnen worden, golden met betrekking tot de krijgsmacht nog andere, meer principiële argumenten. Deze zijn in de schriftelijke stukkenwisseling en tijdens de mondelinge behandeling uitvoerig aan de orde geweest.

Het betoog van de regering kwam kort gezegd hierop neer dat er geen goede redenen zijn om de krijgsmacht, die uit staatsrechtelijk oogpunt gezien moet worden als één van de instrumenten, welke de regering ten dienste staat bij de uitvoering van haar beleid, afzonderlijk te vermelden, waar dit bij andere diensten, als bij voorbeeld de politie en de belastingdienst ook niet geschiedt.

De bepaling inzake het oppergezag over de krijgsmacht werd door de regering overbodig geacht, omdat daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de politieke leiding over de krijgsmacht bij de regering berust, hetgeen inherent is aan het instrumentele karakter van de krijgsmacht. De krijgsmacht staat ook in dit opzicht op één lijn met de andere rijksdiensten en voor een aparte vermelding in de Grondwet is geen reden, temeer waar, zoals de leden van de V.V.D.-fractie terecht in herinnering riepen, de bepaling in de bestaande Grondwet historisch gezien, de uitdrukking is van de gedachte dat de landsverdediging een zaak is van de centrale overheid.

Het moge duidelijk zijn dat deze argumenten met elkaar samenhangen. De achterliggende gedachte welke voor de regering aanleiding was te kiezen voor het doen vervallen van zowel de vermelding van de krijgsmacht als de bepaling inzake het oppergezag, was te voorkomen dat misverstanden zouden kunnen ontstaan over de positie van de krijgsmacht in de Nederlandse Staat.

Deze argumenten hebben evenwel niet kunnen verhinderen dat het wetsvoorstel tenslotte is verworpen als gevolg van het niet meer vermelden van de krijgsmacht. Bij verschillende gelegenheden<sup>2</sup> heeft de regering – op aandringen van de Tweede Kamer – toegezegd een nieuw grondwetsherzieningsvoorstel in te dienen ter zake van de verdediging.

De regering heeft zich, in het licht van de parlementaire geschiedenis, beraden over de inhoud van dat wetsvoorstel. Zij heeft daarbij overwogen dat het van belang is dat op het stuk van de defensie op korte termijn alsnog de modernisering en verbetering wordt bereikt, welke op andere terreinen reeds is bereikt. Zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie terecht constateerden, is het soms nodig aan bepaalde wensen tegemoet te komen, teneinde een wetsontwerp van voldoende parlementaire steun te voorzien. Wij zijn de genoemde leden erkentelijk voor het begrip dat deze leden daarvoor uitspraken. Wij menen dat deze noodzaak zich hier voordoet.

Een belangrijke overweging hierbij is geweest dat de wijze waarop in het onderhavige voorstel aan die wensen tegemoet wordt gekomen, niet op *constitutionele* bezwaren stuit. Die willen wij als volgt verduidelijken. Terwijl in artikel 97, eerste lid, in samenhang met de belangrijkste doeleinden daarvan de krijgsmacht wordt genoemd, volgt direct daarop in het tweede lid, de bepaling dat het oppergezag daarover bij de regering berust. Laatstgenoemde bepaling kan, en hiermee beantwoorden wij in het bijzonder de vragen van de V.V.D.-fractie, naast de vermelding van de krijgsmacht naar onze overtuiging niet worden gemist. De onjuiste indruk, welke wellicht op grond van het eerste lid zou kunnen ontstaan, dat de krijgsmacht ook staatsrechtelijk een andere positie zou innemen dan andere, niet met name genoemde overheidsdiensten, wordt weggenomen door het tweede lid, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de krijgsmacht onder de politieke leiding van de regering staat. Met andere woorden, aan de vermelding van de krijgsmacht is onverbrekkelijk verbonden de bepaling inzake het oppergezag.

<sup>2</sup> Kamerstuk II 1982/83, 17 600 hoofdstuk VII, nr. 2 (wetgevingsprogramma) blz. 25; kamerstuk II 1982/83, 17 000 hoofdstuk VII, nr. 16; Handelingen II 1983/84, blz. 533.

Deze oplossing doet enerzijds recht aan de wens om de bijzondere waarde van de krijgsmacht tot uitdrukking te brengen, en blijft tevens in de uitwerking binnen het kader van het constitutionele stelsel.

Wij zijn van oordeel dat aldus de wensen die op dit terrein leefden op alleszins aanvaardbare wijze in de systematiek van de nieuwe Grondwet zijn ingepast. Het stemt tot voldoening dat deze oplossing ook bij de leden van de fractie van D'66, volgen wij hun gedachtengang goed, instemming ontmoette.

In reactie op de kanttekeningen welke van de zijde van de P.S.P.-fractie werden gemaakt met betrekking tot het vermelden van de krijgsmacht en de redactie van het tweede lid van artikel 97 menen wij dat wij in het voorgaande voldoende duidelijk hebben gemaakt welke positie naar ons oordeel de krijgsmacht in ons staatsbestel inneemt. Met name over de verhouding tot de regering, met het oog waarop het tweede lid juist is opgenomen, kan thans geen onduidelijkheid meer bestaan. Aan een verduidelijking door middel van het «passief» redigeren van deze bepaling, als door deze leden voorgesteld, bestaat dan ook geen behoefte.

Deze leden merkten voorts op dat de term «oppergezag» ietwat archaisch aandoet. Wat hiervan zij, in deze context kan die term niets anders betekenen dan «politieke leiding». Ook in dit opzicht is de strekking van het tweede lid ondubbelzinnig. Wij geven er daarom de voorkeur aan deze term te handhaven.

Het tweede lid van artikel 97 heeft tenslotte bij het lid van de G.P.V.-fractie en het lid van de R.P.F.-fractie geleid tot opmerkingen met betrekking tot de term «regering». De vervanging van «Koning» door regering werd door deze leden een verschraving, respectievelijk een verlies genoemd.

In het licht van hetgeen hiervoor is betoogd omtrent de strekking van het tweede lid, mede gezien in samenhang met de betekenis welke het begrip «Koning» in de nieuwe Grondwet heeft, moge duidelijk zijn dat wij deze kwalificaties niet kunnen onderschrijven. Wij sluiten ons overigens gaarne aan bij het lid van de fractie van de R.P.F., die zijn opmerking ter zake liet volgen door de constatering dat hier, gezien de eerdere discussies, van een voldongen feit gesproken moet worden.

Ingaande op de vraag van de R.P.F.-fractie, in hoeverre in de voorgestelde bepalingen is terug te vinden de erkenning dat de overheid als dienaar van God exclusief de zwaarmacht bezit en uit dien hoofde gerechtigd is zo nodig geweld uit te (doen) oefenen, menen wij dat hierbij een tweetal elementen moet worden onderscheiden. Ten eerste de exclusieve zwaarmacht, of, anders gezegd, het geweldsmonopolie van de overheid. Dat de Staat, en uitsluitend de Staat, de bevoegdheid bezit de rechtsorde te handhaven en te verdedigen, zo nodig met gebruik van geweld, behoort tot de wezenskenmerken van onze rechtsstaat en ligt besloten in ons gehele constitutionele stelsel. Het betreft hier een algemeen beginsel dat niet in een specifieke bepaling behoeft te worden neergelegd. Het tweede aspect betreft de religieuze duiding van dit staatsmonopolie als toekomende aan de overheid als dienaar van God. Het moge duidelijk zijn, dat het uitdrukkelijk vastleggen van dit aspect in de Grondwet in een pluriforme samenleving als de Nederlandse met een sterke verscheidenheid ten aanzien van religie en levensbeschouwing, minder passend is te achten.

In antwoord op de opmerking van de C.P.N.-fractie, dat het tweede lid een verbetering lijkt, omdat daarin duidelijker het nationale karakter van de krijgsmacht zou zijn vastgelegd, merken wij op dat, zoals uit de beantwoording van de desbetreffende vragen van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. genoegzaam is gebleken, deze bepaling in geen enkel opzicht een materiële wijziging betekent ten opzichte van de bestaande situatie.

In dezelfde geest menen wij de tweede vraag van deze fractie te kunnen beantwoorden, waarin deze leden vroegen of het wetsvoorstel in

deze opzet meebrengt dat de grondwettelijke obstakels tegen een beroepsleger verdwijnen. Wij kunnen niet inzien dat een en ander zou voortvloeien louter uit het feit dat de staande uitdrukking «militaire dienst» met zoveel woorden alleen voorkomt in het artikel betreffende gewetensbezwaren, zoals deze leden suggereerden. Wij willen er in dat verband met name op wijzen dat artikel 97 meer dan eens gewaagt van «plichten» welke in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd. Met name het eerste lid van artikel 97 bevat een duidelijke verwijzing naar de bestaande militaire dienstplicht.

Met het wegnemen van obstakels tegen een beroepsleger heeft dit echter niet van doen.

### **De drie doeleinden van de krijgsmacht**

Wij kunnen geheel instemmen met de leden van de C.D.A.-fractie, waar deze constateerden dat het expliciet noemen van internationale taken, en ook van hulpverlening en van civiele verdediging uitdrukking geeft aan de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan.

Door de P.S.P.-fractie werden enkele kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop deze doeleinden worden omschreven. Zo rees bij deze leden in de eerste plaats de vraag waarom, waar er toch een ondergeschiktheid bestaat van de militaire politiek aan de algemene politiek, niet meer aansluiting is gezocht bij artikel 90 Grondwet (De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde). Hierover merken wij het volgende op. In de voorgestelde bepaling wordt de internationale taak van de krijgsmacht omschreven als «het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen». Wij zijn van mening dat aan deze formulering de voorkeur moet worden gegeven, omdat daarin nauwkeurig tot uitdrukking wordt gebracht welke de taak van de krijgsmacht is op het internationale vlak. In de onderhavige bepaling dient de taak van de krijgsmacht op duidelijke wijze te worden afgebakend. Wanneer in de geest van het voorstel van de P.S.P.-fractie, een verband zou worden gelegd met de zeer algemeen geformuleerde regeringsdoelstelling van artikel 90, zou de taak van de krijgsmacht niet genoeg omljnd, te onbepaald worden weergegeven.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen vervolgens naar de betekenis van de woorden «hulpverlening door militairen». Voorts vroegen zij of de regering al in gedachten heeft hoe de nadere wettelijke regeling in dit kader er uit zou zien.

Voor de bepaling van de inhoud van de term «hulpverlening» wijzen wij op de gedachtenwisseling dienaangaande bij de voorbereiding van de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 15 467<sup>3</sup>. Onder hulpverlening wordt in dit verband verstaan zowel hulpverlening aan burgers in nood als hulpverlening aan andere overheidsorganen. Hierbij valt te denken aan bijstandsverlening aan het politie-apparaat, maar ook aan hulpverlening bij watersnoodrampen, bestrijding van bos- en heidebranden en in het algemeen bij calamiteiten waarin het militaire potentieel aan materiaal en personeel een aanvulling kan betekenen op het hulpverleningsapparaat.

Opneming van deze formulering in de Grondwet betekent dat, indien de hulpverlening niet op basis van vrijwilligheid zou geschieden, de verplichting daartoe slechts bij of krachtens de wet kan worden opgelegd. Op dit moment staat de regering in dat verband geen specifieke wettelijke regeling voor ogen. Ten aanzien van de wettelijke regelingen, waarop de voorgestelde grondwetsbepaling doelt, valt te denken aan de Politiewet (artikel 48) en de Rampenwet (artikel 18). Uit deze wettelijke bepalingen vloeit voort, dat militairen ingezet kunnen worden voor hulpverleningstaken.

De gedachte die door de P.S.P.-fractie vervolgens werd ontvouwd, namelijk dat voor bijstand aan het politieapparaat eerst beroep gedaan moet worden op de politie zelf en vervolgens pas op onderdelen van de

<sup>3</sup> Kamerstuk II 1978/79, 15 467 (R 1114), nr. 3, blz. 4 e.v. en nr. 7 blz. 5. Doc.reeks blz. 5 e.v. en blz. 40.

krijgsmacht, vloeit rechtstreeks voort uit de Politiewet (artikel 48). Opneming van deze gedachte in de Grondwet, zo deze daar al op zijn plaats zou zijn, zoals de leden van de P.S.P.-fractie suggereerden, is daarom niet nodig.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen zich ook af aan wie de in het eerste lid van artikel 97 genoemde plichten kunnen worden opgelegd; de tweede volzin uit dat lid was hun niet geheel duidelijk. De bedoeling van artikel 97 is geen andere dan wat destijds in wetsvoorstel 15 467<sup>4</sup> werd voorgesteld. Wat betreft de mogelijkheid tot het opleggen van plichten werd in dat verband beoogd de bestaande situatie te continueren: plichten kunnen worden opgelegd aan de burgers, te weten Nederlanders en ingezetenen van een andere nationaliteit. Daarbij wordt geen onderscheid naar geslacht gemaakt.

De P.S.P.-fractie maakte een onderscheid naar het doel waarvoor de krijgsmacht kan worden ingezet in relatie tot de daaruit voortvloeiende en op te leggen plichten. Daarbij gaat deze fractie er van uit dat sommige plichten door de burgers met tegenzin zullen worden uitgevoerd, terwijl deze burgers wellicht eenzelfde plicht tot een ander doel met vreugde op zich zouden nemen.

De moeite die het lid van de G.P.V.-fractie op dit onderdeel met het artikel had, is van vergeeijkbare orde. Een verplichting tot medewerking aan de verdediging van het grondgebied en de onafhankelijkheid van het Koninkrijk kan naar het oordeel van dit lid niet gemist worden. Zulks zou echter niet gelden voor de verplichting tot medewerking bij het beheersen of oplossen van internationale conflicten die met die verdediging niets uitstaande hebben.

Wij hechten eraan op deze plek nog eens nadrukkelijk te onderstrepen dat het karakter van de voorgestelde grondwetsbepaling wordt bepaald door de waarborg die geboden wordt dat plichten slechts kunnen worden opgelegd bij of krachtens de wet. De mogelijkheid dat deze plichten worden opgelegd bestaat nu reeds, ook wanneer dat nodig mocht zijn ten behoeve van het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen.

De voorgestelde bepaling brengt daarop een beperking aan door de tussenkomst van de wetgever te eisen. Wij zijn dan ook niet van mening dat deze opzet oneigenlijk gebruik van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst uitlokt. Wij menen met het lid van de G.P.V.-fractie dat een beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, wanneer dat wordt gedaan met het oog op louter politieke bezwaren tegen de vervulling van een bepaalde taak, geen kans van slagen heeft.

### **Civiele verdediging en andere (sociale) plichten**

Wij namen met voldoening kennis van het feit dat de leden van de C.D.A.-fractie het waardeerden dat de regering is tegemoet gekomen aan de wens van deze leden om het verschil van aard tussen militaire en civiele verdediging te benadrukken door een apart artikellid aan de civiele verdediging te wijden, ondanks de destijds door de regering gestelde onlosmakelijke samenhang tussen militaire en civiele verdediging.

Wij mogen er overigens op wijzen dat de bezwaren zich destijds met name richtten tegen het verdelen van de civiele en militaire verdediging over twee verschillende artikelen. Bij een dergelijke opzet zou het verband tussen de beide vormen van verdediging onvoldoende tot uitdrukking komen. De thans voorgestelde splitsing over verschillende leden van één artikel doet recht aan de verschillende aard van deze twee vormen van verdediging, zonder afbreuk te doen aan de ook naar onze opvatting – wij hechten eraan dit te onderstrepen – onlosmakelijke samenhang tussen de beide componenten van de verdediging, welke een op de hoogte van de tijd gebrachte Grondwet tot uitdrukking behoort te brengen.

<sup>4</sup> Kamerstuk II 1978/79, 15 467 (R 1114), nr. 2. Doc-reeks blz. 3.



Deze leden stelden vervolgens vast dat de regering een grondwettelijke basis voor een sociale dienstplicht en andere plichten niet nodig acht, dit onder verwijzing naar de verschillende, voor ons land van kracht zijnde verdragsbepalingen. Opneming van een bepaling in de Grondwet zou naar de mening van de aan het woord zijnde leden elk mogelijk misverstand uitsluiten. Het lijkt, zo vervolgden deze leden, onwaarschijnlijk dat aldus de suggestie gewekt zou worden als zouden concrete beleidsvoornemens (dienaangaande) reeds aanwezig zijn.

Wij willen hierop voorop stellen dat het onderhavige voorstel overeenkomt met het grondwetsherzieningsontwerp waarover destijds – behoudens de hier niet aan de orde zijnde vermelding van de krijgsmacht – overeenstemming is bereikt met de kamers. Met betrekking tot de door de C.D.A.-fractie aangeroerde kwestie heeft toen een uitvoerige gedachtenwisseling plaatsgevonden tussen regering en parlement. In verband met het karakter van de onderhavige herziening zouden wij er niet toe willen overgaan alle destijds naar voren gebrachte argumenten hier in den brede te herhalen. Wel willen wij enkele punten uit de discussie naar voren halen, die wellicht kunnen bijdragen tot een beter begrip van de door de regering gevolgde gedachtengang.

In de eerste plaats is van belang in herinnering te roepen dat de wenselijkheid om in de Grondwet een bepaling op te nemen betreffende sociale, burgerlijke of maatschappelijke dienstplicht of, samengevat, andere persoonlijke verplichtingen dan de verdediging, vanuit het parlement is verdedigd vanuit twee geheel verschillende, zelfs tegengestelde invalshoeken.

Enerzijds werd een expliciete bepaling noodzakelijk geacht teneinde buiten twijfel te stellen dat ook andere persoonlijke verplichtingen opgelegd kunnen worden. Wij doelen hiermede op de invalshoek van waaruit destijds de C.D.A.-fractie voorstellen heeft gedaan, en welke zij, naar wij uit het voorlopig verslag mogen afleiden, thans opnieuw in overweging geven. Hiertegenover werd van regeringszijde gesteld dat een grondwettelijke basis niet nodig is, waar het open systeem van de Grondwet meebrengt dat de gewone wetgever, ook zonder uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet, dergelijke verplichtingen reeds kan opleggen. Hierover behoeft geen misverstand te bestaan. Het opnemen van een grondwetsartikel betreffende andere persoonlijke verplichtingen werd ten tijde van de grondwetsherziening ook vanuit een andere invalshoek bepleit. Wij doelen daarmee op de amendementen-Nijpels<sup>5</sup> welke vooral beoogden het opleggen van persoonlijke verplichtingen juist onmogelijk te maken, te beperken of tenminste vast te leggen dat deze slechts bij wet zouden kunnen worden opgelegd. Het is met name in dat verband dat de internationale verdragen, waaraan de C.D.A.-fractie regereerde, door de regering ter sprake zijn gebracht. Naar het oordeel van de regering zijn namelijk in deze verdragen, tezamen met andere bepalingen in de Grondwet als artikel 19, derde lid, (vrijheid van arbeidskeuze) en artikel 89, tweede lid (voorschriften die door straffen worden gehandhaafd moeten op een wet berusten), voldoende waarborgen gelegen tegen een ongebreideld gebruik door de formele wetgever van de bevoegdheid ook buiten het terrein van de verdediging persoonlijk verplichtingen op te leggen. Uit een oogpunt van waarborgen voor de burger is het opnemen van een bepaling in de Grondwet derhalve evenmin noodzakelijk.

Ten slotte zou het opnemen van een bepaling inzake sociale dienstplicht en andere plichten in het verband van de bepalingen inzake de verdediging uit een oogpunt van grondwetssystematiek niet voor de hand liggen.

Terugkerend naar de vragen van de C.D.A.-fractie, stellen wij vast dat de hierboven summier weergegeven hoofdargumenten tegen het opnemen van een bepaling nog onverkort gelden. Dit geldt ook voor het door de C.D.A.-fractie aangehaalde en door de regering bij de algehele grondwetsherziening eveneens aangevoerde bezwaar van het ongewenste effect dat van het opnemen van een dergelijke bepaling zou kunnen uitgaan. Ook wij menen dat, wanneer in het kader van een grondwetswijziging een nieuwe

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1978/79, 15 467 (R 1114), nrs. 14 en 15. Doc. reeks blzz. 65 en 66.

bepaling wordt opgenomen, zonder dat deze in juridisch opzicht noodzakelijk is en zonder dat hiermee in de praktijk enige wijziging wordt beoogd, het toch opnemen van zo'n bepaling licht kan leiden tot speculaties omtrent de motieven die hiertoe hebben geleid. In het onderhavige geval zou men in de nieuwe bepaling de suggestie en zelfs een uitnodiging aan de wetgever, kunnen lezen om in de toekomst aan burgers allerlei persoonlijke verplichtingen op te leggen. Waar nu bij de regering allermindst de gedachte heeft postgevat dat het wenselijk is daartoe over te gaan, vormt dit gevaar een doorslaggevend argument tegen het opnemen van een grondwettelijke bepaling als door de C.D.A.-fractie bedoeld. In het voorgaande ligt reeds besloten door wij de mening van de C.D.A.-fractieleden, dat het onwaarschijnlijk is dat aldus de suggestie gewekt zou worden als zouden concrete beleidsvoornemens (dienaangaande) reeds aanwezig zijn, niet delen.

Met genoeg en lazen wij dat de leden van de C.D.A.-fractie verheugd waren dat het amendement, afkomstig van deze fractie, inzake additioneel artikel XXX in het voorstel van de regering is opgenomen.

In antwoord op de opmerkingen van de P.S.P.-fractie met betrekking tot de functie van het derde lid van artikel 97, welke opmerkingen kort samengevat hierop neerkomen, dat de civiele verdediging enerzijds opgaat in de militaire verdediging, welke reeds genoemd wordt in het eerste lid, en voor het overige niet thuishoort in het onderhavige hoofdstuk in de Grondwet, merken wij het volgende op.

In het derde lid van artikel 97 wordt in de eerste plaats tot uitdrukking gebracht dat de civiele verdediging, naast de militaire verdediging, een essentieel onderdeel vormt van de defensie. De moderne oorlogvoering is niet meer een zaak van de krijgsmacht alleen, maar grijpt diep in het gehele maatschappelijk leven in. Naast militaire, zijn dan ook civiele voorbereidingen en voorzieningen noodzakelijk. In tijden van oplopende spanning of oorlog vullen beide elkaar aan, zonder dat gezegd kan worden dat daardoor de één in de ander opgaat.

Ondersteuning van de defensie-inspanning is dan ook een belangrijke doelstelling van de civiele verdediging.

Civiele verdediging omvat echter veel meer. Het beschermen van de burgerbevolking tegen de gevaren die samenhangen met oorlogshandelingen, de instandhouding van het maatmaatschappelijk leven in tijden van (dreigende) oorlog en, last but not least, de voortzetting van het bestuur onder dergelijke omstandigheden, zijn bij uitstek de taken van de civiele verdediging. Ook daarom is de vermelding daarvan in een hoofdstuk dat betrekking heeft op de verdediging, gerechtvaardigd.

Het apart vermelden van de civiele verdediging is in de tweede plaats van belang omdat het daarbij gaat om een van de terreinen in verband waarmee aan burgers verplichtingen kunnen worden opgelegd. Het kan hierbij gaan om zware verplichtingen; zelfs kan in voorkomende gevallen van burgers worden gevraagd hun leven in de waagschaal te stellen. Om die reden moet ook hier, evenals dat voor de in het eerste lid genoemde terreinen het geval is, de waarborg gelden dat voor het opleggen van dergelijke verplichtingen de tussenkomst van de wetgever vereist is.

Civiele verdediging omvat tenslotte ook hulpverlening en rampenbestrijding. Kunnen wij in deze constatering nog met de genoemde leden meegaan, anders ligt dit met de opmerking dat de oorzaak hiervan gelegen zou zijn in de omstandigheid dat er één civiele verdedigingsorganisatie, met twee verschillende doeleinden zou bestaan. Deze opvatting moet op een misvatting berusten. Uitgangspunt van de reorganisatie van de rampenbestrijding is immers dat de feitelijke rampenbestrijding zowel in vredes- als in oorlogstijd, door dezelfde diensten en organisaties wordt verricht. Voor het optreden van de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie is de vraag of een ramp plaatsvindt in vredes- of in oorlogstijd, derhalve niet zo zeer van belang. Bepalend voor de te treffen voorzieningen zijn in beginsel de aard en omvang van potentiële rampsituaties. Dat neemt niet

weg dat voor de rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden aanvullende voorzieningen noodzakelijk zijn; deze voorzieningen kunnen tot de civiele verdediging worden gerekend.

Deze aanvullende voorzieningen zijn, om terug te komen op de vraag van de P.S.P.-fractie, voor zover het betreft de hulpverlening en rampenbestrijding, niet alleen bedoeld voor oorlogsomstandigheden, maar ook voor grootschalige rampen, die zich in vreedstijd voordoen. Gedacht kan dan met name worden aan rampen van een dermate grote omvang en met zodanige ernstige gevolgen, dat er sprake is van buitengewone omstandigheden, als bedoeld in hoofdstuk V van de Rampenwet (Stb. 1985, 88).

Ook in dergelijke omstandigheden moet het niet geheel uitgesloten worden geacht dat aan burgers, indien op basis van vrijwilligheid niet in de noodzakelijk hulp kan worden voorzien, (zware) verplichtingen worden opgelegd. Artikel 97, derde lid, waarborgt dat dergelijke verplichtingen slechts bij of krachtens de wet kunnen worden opgelegd.

### **Gewetensbezwaren**

Met voldoening namen wij er kennis van dat de leden van de C.D.A.-fractie met instemming hadden geconstateerd dat ten aanzien van het artikel betreffende gewetensbezwaren geen inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht.

Bij de leden van de P.S.P.-fractie had de redactie van het artikel onduidelijkheden opgeroepen. Het gaat, aldus deze leden, bij deze problematiek om de erkenning van het recht (ernstige) gewetensbezwaren te hebben tegen de (persoonlijke) vervulling van militaire dienst, op grond waarvan niet simpelweg vrijstelling van militaire dienst wordt verkregen, maar tevens de verplichting wordt opgelegd vervangende dienst te doen. Naar de mening van deze leden brengt de voorgestelde redactie mee, dat de Wet gewetensbezwaren militaire dienst gewijzigd zou moeten worden in die zin, dat de betrokken burger nog slechts kenbaar hoeft te maken, dat hij ernstige gewetensbezwaren tegen de vervulling van militaire dienst heeft op grond waarvan hij vrijstelling kan krijgen van militaire dienst volgens nader bij de wet te stellen regels. Maar, zo voegden deze leden daaraan toe, zij twijfelden er ernstig aan of dit wel de bedoeling van de regering is.

In antwoord op deze opmerkingen willen wij er allereerst op wijzen dat de voorgestelde tekst identiek is aan de bepaling terzake welke was vervat in meergenoemd wetsontwerp 15 467, zoals dat na een redactionele verbetering is komen te luiden. Ten opzichte van het bestaande artikel 99 is de redactie bekort en gemoderniseerd; een materiële verandering wordt daarmee geenszins beoogd. Wij stellen vast dat noch het bestaande, noch het voorgestelde artikel eerder de onduidelijkheden heeft opgeroepen als door de leden van deze fractie gesteld. Wij menen ook niet dat uit de gekozen formulering misverstanden kunnen rijzen omtrent de inhoud van het recht op vrijstelling wegens ernstige gewetensbezwaren tegen de vervulling van de militaire dienstplicht. Met name bestaat er naar onze mening geen discrepantie tussen het voorgestelde artikel en de huidige wetgeving, op grond waarvan vrijstelling slechts kan worden verkregen na erkenning van ernstige gewetensbezwaren, volgens een bij de wet, i.c. de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, geregelde procedure. Evenmin als de huidige, biedt de voorgestelde redactie enige grond voor de veronderstelling dat de betrokken burger ermee kan volstaan kenbaar te maken dat hij ernstige gewetensbezwaren heeft tegen de vervulling van militaire dienst. Voorzover de genoemde leden zouden bedoelen dat van de aanhef van de bepaling de suggestie uit kan gaan dat een verzoek om vrijstelling «automatisch» zal worden gehonoreerd, kunnen wij deze lezing van de bepaling niet delen.

De gebezigde uitdrukking «de wet regelt vrijstelling» is in dit opzicht vergelijkbaar met bij voorbeeld artikel 2, tweede lid, van de Grondwet: «De wet regelt de toelating (....) van vreemdelingen». Ook uit laatstgenoemde



bepaling mag en kan niet worden afgeleid dat ieder verzoek om toelating moet worden ingewilligd. Op grond van artikel 98 Grondwet dient de wetgever nader inhoud te geven aan het begrip ernstige gewetensbezwaren en te regelen welke procedure moet worden gevolgd om te kunnen vaststellen of een gewetensbezwaar voor erkenning in aanmerking komt. Wij zien dan ook, concluderend, niet in waarom de voorgestelde redactie zou moeten leiden tot wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst.

Vervolgens vroegen deze leden zich af, of het niet de voorkeur zou verdienen de redactie van artikel 98 meer aan te doen sluiten bij de formulering van grondrechten in de Grondwet. Zij deden in dit verband een tweetal tekstvoorstellen, waarvan het eerste luidt: «Ieder heeft recht op erkenning van (ernstige) gewetensbezwaren tegen de persoonlijke vervulling van de militaire dienst. De wet stelt regels vast».

Een bezwaar van dit voorstel is, dat een formulering als hier voorgesteld, in de Grondwet pleegt te worden gebruikt waar het gaat om de erkenning van vrijheden van burgers, waarop de overheid slechts op bepaalde wijze en in beperkte mate inbreuk mag maken. Dat is hier evenwel niet aan de orde. Hier gaat het om de oplegging van een verplichting – de dienstplicht – door de overheid, waaraan verbonden wordt een grondwettelijke verplichting voor de overheid om een regeling inzake vrijstelling van die verplichting wegens ernstige gewetensbezwaren vast te stellen. Een formulering, analoog aan die welke gebezigd wordt bij de formulering van klassieke grondrechten, is hier derhalve niet op haar plaats.

Deze bezwaren gelden niet voor het tweede voorstel, luidende: «Vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren wordt verleend volgens bij de wet te stellen regels». Inhoudelijk bestaat hier naar onze mening echter geen enkel verschil met de door ons voorgestelde bepaling, waaraan uit een oogpunt van beknoptheid evenwel de voorkeur moet worden gegeven.

Bij de opmerkingen betreffende het woord «ernstige» merken wij op dat hier niet van een «toevoeging» onzerzijds kan worden gesproken daar de bepaling ook op dit punt geen wijziging inhoudt ten opzichte van het bestaande artikel (artikel 99). Het woord «ernstige» heeft geen betrekking op de waardering van de persoonlijke beleving van gewetensbezwaren door de betrokkene. Het beoogt tot uitdrukking te brengen, dat in beginsel alleen ernstige gewetensbezwaren voor erkenning in aanmerking komen. Dit is in overeenstemming met het grote belang van de verdediging voor het land, en vormt in geen dele de uitdrukking van een achterdochtige opstelling van de (grond)wetgever ten aanzien van de betrokken burgers.

Samenvattend spraken de genoemde leden nog hun voorkeur uit voor handhaving van de huidige bepaling, wanneer de hiervoor naar voren gebrachte bezwaren de regering geen aanleiding zouden geven tot een andere redactie, omdat de tekst van artikel 99 veel dwingender zou zijn. In het voorgaande ligt reeds besloten dat wij in de gemaakte opmerkingen geen aanleiding zien de redactie van het artikel te wijzigen.

### **Vreemde troepen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verklaarden met de regering van oordeel te zijn dat artikel 100 van de Grondwet (Vreemde troepen worden niet dan krachtens een wet in dienst genomen) een reminiscentie is aan vroegere huurlegers, waaraan in het huidige tijdsgewricht geen betekenis meer toekomt.

In hun bijdrage aan dit onderdeel van het voorlopig verslag opperden de leden van de fractie van de P.v.d.A. de gedachte aan een bepaling waarbij het de regering wordt toegestaan overeenkomsten over de stationering van vreemde troepen in ons land te sluiten, met dien verstande dat de regering zodanige overeenkomsten te allen tijde moet kunnen opzeggen.

Zij tekenden hierbij aan in het voorlopig verslag bij het voorliggende grondwetsontwerp niet in te willen gaan op de wijze van besluitvorming met betrekking tot de inzet van kruisvluchtwapens. Deze problematiek, zo meenden deze leden, kan ter gelegenheid van een eventueel verdrag over de plaatsing van kruisraketten in ons land uitvoerig aandacht krijgen in verband met artikel 92 van de Grondwet.

Ook wij zijn van mening dat vragen rond de besluitvorming over de inzet van kruisvluchtwapens niet hier, ter gelegenheid van het grondwetsherzieningsvoorstel, doch ter gelegenheid van een eventueel verdrag over de plaatsing van kruisvluchtwapens aan de orde dienen te komen.

Wij hebben kennisgenomen van de beschouwingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de positie in NAVO-verband voor wat betreft stationering en eventuele inzet van de F-15 en de F-16.

Ten aanzien van deze beschouwingen verwijzen wij naar hetgeen te dezen is opgemerkt tijdens de behandeling op 22 en 23 oktober 1985 in de Tweede Kamer van de brief inzake de Kruisvluchtwapens.<sup>6</sup>

De constatering van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat enkele politici hadden geopperd de stationeringsovereenkomst voor kruisvluchtwapens onopzegbaar te maken had hen tot de gedachte gebracht van een grondwetsbepaling, als eerder weergegeven. De gedachte van de leden van de P.v.d.A.-fractie aan een zodanige grondwetsbepaling menen wij niet te moeten volgen. Wij achten het onjuist om in de Grondwet vast te leggen dat op het punt van het stationering van vreemde troepen in Nederland de regering slechts een overeenkomst zou mogen sluiten indien deze opzegbaar is.

Artikel 91 jo. additioneel artikel XXI van de Grondwet bepalen in algemene zin de procedure die in Nederland moet worden gevolgd om het Koninkrijk te kunnen binden aan verdragen en om een verdrag te kunnen opzeggen. Uitgangspunt is daarbij de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal.

Verdragen kunnen worden gesloten voor een bepaalde of voor onbepaalde tijd, een en ander ter goedkeuring van de Staten-Generaal. Van de verdragsinhoud zal voorts afhangen hoe een verdrag in onderling overleg tussen de verdragspartners of eventueel eenzijdig kan worden opgezegd.

De hier op hoofdzaken weergegeven constitutionele voorschriften met betrekking tot het binden van het Koninkrijk aan verdragen en het opzeggen daarvan gelden uiteraard ook voor verdragen op het terrein van de defensie.

Naar ons oordeel zou het niet gemotiveerd zijn en niet passen in het systeem van de Grondwet een specifieke grondwettelijke bepaling op te nemen waarbij het de regering wordt toegestaan verdragen over de stationering van vreemde troepen in ons land te sluiten, onder de mits dat de regering zodanige overeenkomsten te allen tijde moet kunnen opzeggen.

Een grondwettelijk vereiste dat op voorhand een verdrag, op het terrein als bedoeld door de leden van de fractie van de P.v.d.A., te allen tijde opzegbaar moet zijn zou het gevaar oproepen dat Nederland of de verdragspartner zich voor de onmogelijkheid zou zien geplaatst een verdrag te sluiten omdat een dergelijke opzeggingsclausule niet acceptabel is voor de wederpartij. Dit zou in sommige gevallen niet in het belang van Nederland kunnen zijn. De Grondwet biedt het constitutionele kader waarbinnen wetgeving en bestuur moeten kunnen functioneren. Het zou naar ons oordeel van een onjuist grondwetsbeleid getuigen indien het sluiten van verdragen op een specifiek terrein als waarvan hier sprake is van een grondwettelijk vereiste zou worden gebonden dat haaks staat op gesloten stationeringsverdragen en een niet te voorziene blokkade voor de toekomst kan betekenen.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen zich af waarom artikel 100 van de Grondwet niet gehandhaafd blijft. Het regeringsstandpunt ter zake is aangegeven in de memorie van toelichting. In de huidige tijd heeft dit artikel geen betekenis meer. De aanwezigheid van buitenlandse troepen in

<sup>6</sup> Kamerstuk II 1985/86, 17 980, nr. 11

Nederland wordt, zo antwoorden wij op een desbetreffende vraag van deze leden, grondwettelijk gelegitimeerd door de grondwettelijke bepalingen inzake verdragen. Een nadere grondwettelijke regeling ter zake achten wij, in tegenstelling tot genoemde leden, derhalve overbodig.

Wij hebben kennis genomen van de mening van de R.P.F.-fractie dat een bepaling over huurlegers kan worden gemist. Wij bevestigen dat schrapping van artikel 100 van de Grondwet geen enkele wijziging brengt in de positie van bevriende troepen in NAVO-verband op ons grondgebied.

### **Delegatie**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden vastgesteld dat ten aanzien van artikel 97 delegatie niet uitgesloten kan zijn. De vraag rijst echter naar welke instantie en hoe ver delegatie moet kunnen gaan. Deze leden vroegen of de regering duidelijker kon omschrijven wat te dezen als essentieel dient te worden beschouwd.

In antwoord op deze vragen merken wij in de eerste plaats op, dat de tekst van de Grondwet zelf, evenmin als de Grondwet van 1972, geen antwoord geeft op de vraag in welke mate de formele wetgever de hem opgedragen taak of toegekende bevoegdheid mag overdragen, indien ten aanzien van een bepaald onderwerp delegatie wordt toegelaten.

De «andere organen» – dit in antwoord op de vraag «naar welke instantie» – kunnen zijn organen van hetzelfde bestuursniveau (bij voorbeeld Kroon, minister), dan wel organen van een ander bestuursniveau (bij voorbeeld provincie of gemeente). Het antwoord op de vraag «hoe ver delegatie moet kunnen gaan», luidt hetzelfde: ook hierin is de wetgever in beginsel vrij. De in de Grondwet gegeven mogelijkheid van delegatie impliceert, en dit is van belang in verband met de laatste vraag van de leden hier aan het woord, dat het de wetgever is toegestaan ook belangrijke onderdelen van de regelgeving aan anderen over te laten.

Hoever de wetgever daarin mag gaan en welke organen hij mag inschakelen moet in ieder concreet geval worden beantwoord door interpretatie van de desbetreffende grondwettelijke opdracht. De aard van het onderwerp, de historie van het artikel en de strekking van de bepaling vormen de gegevens voor deze interpretatie. Wat het onderhavige onderwerp betreft leidt deze interpretatie er naar onze mening toe dat essentiële elementen van de dienstplicht in de wet zelf moeten worden geregeld. Bij essentiële elementen moet in dit verband gedacht worden aan regels die de kern van de verplichting zelf uitmaken, zoals de aanwijzing van de categorieën dienstplichtigen, de duur van de dienstdienst en de gevallen waarin vrijstelling kan worden verkregen. Voorts mogen wij wellicht verwijzen naar de desbetreffende passages in de schriftelijke stukken behorend bij wetsontwerp 15 467, waar aan de hand van voorbeelden is aangegeven dat en op welke terreinen de mogelijkheid van delegatie niet kon worden gemist. Als zodanig werden onder meer uniformvoorschriften en dienstdienstregelingen genoemd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
J. G. Rietkerk

De Minister van Defensie,  
J. de Ruiter