

Vergaderjaar 1984–1985

19 017 (R 1285)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het kader van de algehele herziening van de Grondwet is geen wijziging van de bepalingen over de verdediging tot stand gekomen. De betreffende bepalingen van de Grondwet van 1972 zijn derhalve, voor zoveel nodig aangepast aan de in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet¹, overgegaan naar de nieuwe Grondwet. Deze bepalingen zijn vervat in de artikelen 97 tot en met 102, voorkomende in § 2, Overige bepalingen, van hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur.

Wij zijn van oordeel dat alsnog een grondwetswijziging op het stuk van de defensiebepalingen geboden is. Het voornemen tot deze grondwetswijziging is aangekondigd in het wetgevingsprogramma bij de memorie van toelichting bij de begroting voor 1984².

Wij roepen in herinnering dat het destijds bij Koninklijke boodschap van 1 februari 1979 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van Rijkswet tot verandering van bepalingen inzake de verdediging³ er toe strekte artikel 68, eerste lid (inzake het oppergezag over de krijgsmacht), alsmede het hoofdstuk inzake de defensie van de Grondwet van 1972 geheel te doen vervallen. In een gemoderniseerde, beknopte Grondwet zou kunnen worden volstaan met twee artikelen, op te nemen in het nieuwe hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Het eerste van de in genoemd voorstel opgenomen artikelen betrof de plichten die kunnen worden opgelegd ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk, van de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen, van de hulpverlening door militairen, alsmede ten behoeve van de civiele verdediging; het tweede behelsde de erkenning van ernstige gewetensbezwaren tegen militaire dienst. Aldus, zo luidde de memorie van toelichting, zou in een aan de eisen van de huidige tijd aangepaste vorm, in de herziene Grondwet behouden blijven hetgeen essentieel te achten is voor de verdediging. Voorts zou de Grondwet worden ontgaan van het stempel van een uitsluitend nationaal gerichte defensiepolitiek en van een aantal bepalingen die in een moderne Grondwet niet meer thuis horen. Het wetsvoorstel ondervond in de Tweede Kamer brede instemming. Het werd, nadat enkele wijzigingen waren aangebracht aanvaard op 18 september 1980⁴.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

¹ Aanpassing en vernumming van de bepalingen over de defensie in de Grondwet, Stb. 1983, 18 (Kamerstukken 17 452 (R 1207)).

² Kamerstukken II 1983/84, 18 100, hoofdstuk VII, nr. 3 Bijlage X blz. 91.

³ Kamerstuk II 1978/1979, 15 467 (R 1114), nr. 1 De parlementaire behandeling is opgenomen in de Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele grondwetsherziening, deel Vc Wetgeving en bestuur.

⁴ Hand. II 1980/1981, blz. 86.

Ook de Eerste Kamer kon met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel als zodanig instemmen. De daar levende bezwaren tegen een onderdeel daarvan, namelijk het doen vervallen van de vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet, waren evenwel zo overwegend dat deze Kamer het wetsvoorstel op 14 april 1981⁵ verwierp.

Uit deze wetsgeschiedenis concluderen wij dat er ten tijde van de algehele grondwetsherziening overeenstemming bestond tussen regering en Staten-Generaal over de noodzaak de Grondwet van 1972 op het stuk van de defensie te bekorten en te moderniseren volgens de lijnen in het grondwetswijzigingsvoorstel aangegeven. Alleen het niet meer vermelden van de krijgsmacht in de Grondwet bleek een beletsel te zijn voor het realiseren daarvan. Voorts stellen wij vast dat de bezwaren die destijds tegen de defensiebepalingen van de Grondwet van 1972 zowel door de regering als door het parlement werden gevoeld thans in nog grotere mate gelden. De artikelen 97 tot en met 102, die in de Grondwet van 1972 nog in hun historische context konden worden verklaard, zijn in de systematiek van de herziene Grondwet storend te noemen. Naar ons oordeel zou de grondwetgever, die er in is geslaagd een algehele herziening van de Grondwet tot stand te brengen, tekort schieten indien hij niet alsnog de bestaande defensiebepalingen op de hoogte van de tijd zou brengen en ook op het onderhavige terrein een van de hoofddoelstellingen van de grondwetsherziening, namelijk bekorting en betere leesbaarheid van de artikelen, zou verwerkelijken. Het voorliggende wetsvoorstel strekt hiertoe.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot het opnemen van twee nieuwe artikelen, in § 2, Overige bepalingen, van Hoofdstuk V, Wetgeving en bestuur van de Grondwet.

Het eerste artikel (artikel 97) vermeldt het bestaan van de krijgsmacht en de taken waarvoor deze kan worden ingezet. Voorts betreft het de plichten die aan de burgers kunnen worden opgelegd ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk, het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen en de hulpverlening door militairen. Voorts voorziet dit artikel in de plichten die ten behoeve van de civiele verdediging kunnen worden opgelegd. De bepaling van het bestaande artikel 98, tweede lid, van de Grondwet (de regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht) wordt in dit artikel opgenomen.

Het tweede artikel (artikel 98) bepaalt dat de wet vrijstelling regelt van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

De bestaande artikelen 97, 98, eerste en derde lid, 99, 100, 101 en 102 komen te vervallen. Door opnemng van een additioneel artikel wordt verzekerd dat het voorschrift van artikel 101 van kracht blijft totdat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid onder a, juncto artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk is het voorstel vevat in een ontwerp van Rijkswet.

Op de handhaving van de bepaling inzake de taken van de krijgsmacht en het oppergezag van de regering daarover na, is het voorliggende grondwetsvoorstel gelijk aan het grondwetsvoorstel 15467 (R1114), zoals dit na twee nota's van wijziging en na aanvaarding van de amendementen van de leden De Kwaadsteniet en Brinkhorst is komen te luiden.⁶ Het voorstel heeft een technisch karakter in deze zin dat alsnog op het stuk van de verdedigingsbepalingen de modernisering en bekorting van de Grondwet wordt gerealiseerd waarover destijds overeenstemming kon worden bereikt.

⁵ Hand. I 1980/1981, blz. 691.

⁶ Kamerstuk I 1980/1981, 15467 (R 1114).

Zoals in de inleiding van deze memorie reeds is geïndiceerd nemen wij de destijds door de regering in de memorie van toelichting bij grondwetsvoorstel 15 467 (R 1114) gegeven motivering over. De in de parlementaire behandeling door de regering en Staten-Generaal onderschreven argumenten die tot bijstelling van de aanvankelijke voorstellen hebben geleid maken wij eveneens tot de onze.

Vanuit deze optiek menen wij in deze memorie geen herhaling meer te hoeven geven van de algemene overwegingen en argumenten waarop het voorstel berust. Wij verwijzen daarvoor naar de kamerstukken betreffende grondwetsvoorstel 15 467 (R 1114)⁷. Ter bevordering van de parlementaire behandeling en met name ook met het oog op een goede hanteerbaarheid van de voorgestelde grondwetsbepalingen in de praktijk van wetgeving, bestuur en rechtspraak geven wij bij de toelichting op de artikelen de essentie hiervan weer. Aldus zal dit grondwetsvoorstel ook zonder genoemde voorstukken als een geheel kunnen worden verstaan.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Dit artikel bevat de gebruikelijke formulering bij voorstellen van wet tot wijziging van de Grondwet.

Artikel II

Zoals in de Inleiding reeds is aangegeven, leidt het wetsvoorstel ertoe dat vrijwel alle bestaande artikelen inzake de verdediging verdwijnen. Zij zullen worden vervangen door een tweetal nieuwe bepalingen, de artikelen 97 en 98.

Artikel 97 (artikel 5.2.4 van 15 467 (R 1114)).

Er zijn klemmende gronden om de verdediging in de Grondwet te blijven vermelden. Het gaat hier immers om een taak die, wanneer zij actueel wordt, dieper dan enige andere in de gang van de samenleving ingrijpt, en voor de burger de plicht mee kan brengen zijn leven in de waagschaal te stellen en dit, zo nodig op te offeren. De meest geëigende vorm daarvoor is de vermelding van de taken van de krijgsmacht en het oppergezag over de krijgsmacht alsmede de grondwettelijke verwijzing naar de plichten die in verband hiermede aan de burger kunnen worden opgelegd en het eisen van de tussenkoms van de wetgever voor het opleggen van deze plichten. Het voorgestelde artikel voorziet hierin.

Behalve de verdediging van het Koninkrijk, waaronder mede de bondgenootschappelijke verdediging in het kader van het Noord-Atlantisch verdrag is begrepen, worden in het eerste lid nog twee elementen genoemd. Het eerste betreft het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen. Internationale taken met gebruik van militaire middelen kunnen verplicht zijn op grond van een besluit van de Veiligheidsraad, tot uitvoering waarvan de leden der Verenigde Naties zijn gehouden krachtens artikel 25 van het Handvest. Op grond van de artikelen 42 e.v. van het Handvest kan de Veiligheidsraad besluiten tot gebruik van gewapend geweld door de volkenorganisatie als sanctie maatregel tegen een staat die de internationale vrede in gevaar brengt of verstoort. De artikelen 43 en 45 illustreren hoe een dergelijk besluit kan resulteren in een plicht voor de lid-staten, militaire middelen ter beschikking van de organisatie te stellen.

⁷ Kamerstukken II 1978/1979, 15 467 (R 1114). Hand. II 1979/80, blz. 5926–5933, 5968–5975 en 6012–6034; 1980/1981, blz. 83–86. Kamerstukken I 1980/1981, 15 467 (R 1114) (4, 4a–c). Hand. I 1980/1981, blz. 605–612, 645–651, 655–660 en 690–691.

De term «het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen» dient overigens ruim te worden geïnterpreteerd. Ook de deelname aan vredesmachten zoals op dit moment UNIFIL en de MFO en het leveren van VN-waarnemers vallen hieronder. Aan de wetgever kan worden overgelaten aan de bedoelde term nader inhoud te geven. Mocht een ter beschikking stellen van militaire middelen als hier bedoeld gepaard gaan met een inzet van dienstplichtig militair personeel, niet op basis van vrijwilligheid, dan dienen de verplichtingen bij of krachtens de wet te worden opgelegd. De bepaling heeft aldus een waarborgkarakter voor de burger.

Op deze waarborggedachte steunt ook het tweede element in het voorgestelde eerste lid, namelijk dat de wet de plichten dient te regelen tot hulpverlening door militairen. Daarin komt tot uitdrukking, dat de krijgsmacht ook met hulpverleningstaken kan worden belast. Deze hulpverlening kan zowel gericht zijn op hulpverlening aan burgers in nood, als op hulpverlening aan andere overheidsorganen. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan bijstandverlening aan het politieapparaat of bijstandsverlening in het kader van de rampenbestrijding. Voorts kan worden genoemd hulpverlening door militairen, zoals die in het verleden heeft plaatsgevonden, aan ontwikkelingslanden. Om de verplichtingen, die aan de militaire dienstplicht verbonden zijn, juist te karakteriseren, is het wenselijk dat ook de hulpverlening door militairen in het grondwetsartikel wordt genoemd. De bepaling waarborgt aldus dat de eventuele verplichting daartoe slechts bij of krachtens de wet zal worden opgelegd.

Het voorgestelde *derde lid* van artikel 97 voorziet in plichten die kunnen worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging. Hoewel de bestaande grondwettelijke bepalingen geen belemmering inhouden voor het opleggen van civiele verdedigingsverplichtingen, roepen zij wel ten onrechte het beeld op dat het in de moderne oorlogvoering alleen om militaire verdediging gaat. Door de civiele verdediging met zoveel woorden te vermelden wordt dit onjuiste beeld weggenomen. Voorts wordt door de voorgestelde bepaling gewaarborgd dat als de burgers civiele verdedigingsverplichtingen worden opgelegd dit niet dan door tussenkomst van de wetgever kan geschieden.

Door het gebruik van de term «bij de wet te stellen regels» wordt aangegeven dat delegatie door de wetgever mogelijk is.

Artikel 98 (artikel 5.2.5 van 15 467 (R 1114)).

Dit artikel behelst evenals het huidige artikel 99 van de Grondwet de principiële erkenning van ernstige gewetensbezwaren tegen de militaire dienst. De redactie van artikel 99 is bekort en gemoderniseerd. De opdracht van artikel 99 aan de wetgever de voorwaarden te noemen waarop vrijstelling wordt verleend werd niet overgenomen, daar deze opdracht overbodig is te achten. De term «krijgsmacht» is vervangen door de term «militaire dienst». Aldus wordt een logische aansluiting op het eerste lid van artikel 97 verkregen. Een materiële verandering wordt met een en ander niet beoogd. Aan de wetgever wordt dwingend voorgeschreven regels te stellen omtrent vrijstelling. Daarbij heeft de wetgever de noodzakelijke ruimte om voorwaarden te noemen waarop vrijstelling wordt verleend. De term «de wet stelt regels» geeft aan dat delegatie is toegestaan.

Het onderhavige artikel heeft geen limitatieve strekking. De voorgestelde bepaling belet geenszins dat de wetgever ook andere gewetensbezwaren dan die tegen de militaire dienst erkent.

In aanvulling op het voorafgaande volgt hieronder nog een beknopte uiteenzetting bij de artikelen, die volgens het wetsvoorstel zullen verdwijnen.

De artikelen 97, 98, eerste en derde lid, 99, 100, 101 en 102 van de Grondwet worden vervangen.

Het eerste lid van het bestaande artikel 97 van de Grondwet heeft geen zelfstandige betekenis. Inhoudelijke voorschriften betreffende de dienstplicht zijn vervat in het bestaande artikel 98, derde lid, en in het voorgestelde artikel 97. De beginselverklaring van artikel 97, die in wat andere vorm reeds voorkwam in de Grondwet van 1814, was bedoeld als inleiding op de daarop volgende, zeer uitgebreide bepalingen inzake de defensie, die overigens een beperking van de mogelijkheden van de gewone wetgever inhielden.

In een gemoderniseerde, beknopte Grondwet is een dergelijke bepaling minder zinvol te achten. Zij wekt bovendien de onjuiste suggestie dat het te allen tijde een element van ons verdedigingsstelsel moet zijn dat in beginsel aan de gehele bevolking verplichtingen tot het verrichten van militaire dienst worden opgelegd.

Het huidige tweede lid van artikel 97 is overbodig omdat het voorgestelde artikel 97 er niet aan in de weg staat dienstplicht op te leggen aan ingezetenen die geen Nederlanders zijn, en een uitdrukkelijke bepaling ter zake derhalve overbodig is.

Artikel 98, eerste lid, van de Grondwet vermeldt het bestaan van de krijgsmacht en een daaraan verbonden doelstelling. Deze doelstelling is te eng nationaal gericht en in haar bewoordingen in een gemoderniseerde Grondwet niet meer passend te achten. In het voorgestelde artikel 97 wordt de doelstelling van de verdediging op adequate wijze verwoord. Naast het voorgestelde artikel 97 is dit lid ook overigens overbodig. De in dit lid vervatte bepaling dat de krijgsmacht uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen bestaat betreft een organisatievoorschrift dat in de Grondwet kan worden gemist.

Het doen vervallen van het bestaande *artikel 98, derde lid* behoeft geen nadere toelichting naast de toelichting op het voorgestelde artikel 97.

Het in het bestaande *artikel 100* gestelde verbod om niet dan krachtens een wet vreemde troepen in dienst te nemen kan worden gemist. Het is een reminiscentie aan de vroegere huurlegers waaraan thans geen betekenis meer toekomt.

De waarborg van *artikel 101*, dat het buitengewoon in dienst roepen van dienstplichtigen zal worden onderworpen aan de beoordeling van de Staten-Generaal behoeft niet in de Grondwet te zijn verankerd. Aan de gewone wetgever kan worden overgelaten een procedure ter zake te regelen. Door opnemng van additioneel artikel XXX blijft deze grondwettelijke waarborg gehandhaafd totdat de wet daarin heeft voorzien.

Het is niet noodzakelijk de kostenregeling van *artikel 102* van de Grondwet te handhaven. De daar bedoelde verplichtingen hebben reeds lang het uitzonderlijke karakter verloren, dat zij bij de totstandkoming der bepalingen nog hadden. De wetgeving op het stuk van bijvoorbeeld de vordering van woonruimte en de bestrijding van besmettelijke ziekten kent verplichtingen, die even ver gaan, zo niet verder. Uiteraard ligt het voor de hand dat al deze verplichtingen bij de wet worden geregeld. Voor een bijzonder grondwettelijk voorschrift omtrent die wettelijke regeling is evenwel geen grond meer aanwezig.

Dit is wel het geval indien in wettelijke voorzieningen voor buitengewone omstandigheden een inbreuk zou moeten worden gemaakt op bepalingen van de Grondwet. De grondwettelijke basis daarvoor moet dan worden gevonden in de regeling betreffende de uitzonderingstoestanden, vervat in artikel 103 van de Grondwet.

Met betrekking tot de plaatsing van de voorgestelde artikelen in de Grondwet merken wij op dat met ons voorstel uit een oogpunt van systematiek een gemotiveerde inpassing in de Grondwet van de artikelen ter zake van de verdediging wordt bereikt. Aansluitend op de artikelen betreffende de buitenlandse betrekkingen, waarvan het laatste voorschriften omtrent de in oorlogverklaring bevat, worden aldus achtereenvolgens in de Grondwet vermeld het bestaan en de taken van de krijgsmacht, het oppergezag over de krijgsmacht, de verplichtingen die de militaire en de civiele verdediging met zich kan brengen, en de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

Artikel III

De hier voorgestelde opneming van additioneel artikel XXX hangt samen met het vervallen van artikel 101. Een nadere uiteenzetting over laatstgenoemd artikel is reeds in de toelichting op artikel II gegeven.

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