

25 367 (R 1593)

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 12 februari 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in artikel 98, tweede lid, artikel 99 en artikel 99a delegatiemogelijkheden worden geopend. In de beide eerste gevallen wordt de uitdrukking «de wet regelt» gebezigd, in het laatste geval de formulering «volgens bij de wet vast te stellen regels». Is uit de geschiedenis van de Grondwetsherziening 1983 af te leiden, dat de Grondwetgever met het verschil in formulering beoogde aan te geven dat ruimere of minder ruime delegatie mogelijk was? De leden van de **PvdA**-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie verwezen vervolgens naar de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 25 367 (R 1593), nr. 5). De regering stelt op blz. 3 van die nota dat een belangrijk element van het legaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 89, tweede lid van de Grondwet. Deze leden waren het met de regering eens dat belangrijke beslissingen slechts genomen kunnen worden bij of krachtens de wet. In dit verband verzochten zij de regering na te gaan of het mogelijk is in de Grondwet een formulering op te nemen van het materiële wetsbegrip die eigentijdser is dan het uit 1887 daterende artikel 89, tweede lid van de Grondwet.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, omdat gedurende de afgelopen twee decennia driemaal vruchteloos is gepoogd de uit 1815 en 1887 stammende bepalingen inzake de krijgsmacht bij de tijd te brengen. Deze leden stelden vast dat de wetsvoorstellen op enige punten tegemoet komen aan de discussie die in januari 1994 is gevoerd in de Tweede Kamer tijdens de Grondwetsherziening 1995. Toen werden een aantal moties die deze modernisering verwoordden ingetrokken, om tegemoet te komen aan de vrees van de regering dat tijdsige invoering van de bepaling die opschorting van de opkomstplicht mogelijk zou maken (artikel 98,

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), vacature D66, Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA), (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP) en Hirsch Ballin (CDA).

derde lid: «...en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst...») in gevaar zou komen bij verdergaande amendering. Bij die gelegenheid is de motie-Jurgens c.s. aanvaard (Kamerstukken II, 23 591, nr. 5), welke de regering uitnodigde alsnog met voorstellen tot Grondwetsherziening te komen tot aanpassing van de artikelen inzake de verdediging. De leden behorende tot de PvdA-fractie betreurden het dat slechts ten dele aan die motie uitvoering is gegeven.

De leden behorende tot de PvdA-fractie spraken hun ergernis uit over de naar hun mening minder verantwoordelijke wijze waarop deze voorstellen – immers tot grondwetsherziening – in de Tweede Kamer zijn behandeld. De indiening daarvan geschiedde tijdig, op 26 mei 1997. De Tweede Kamer besliste eerst op 15 januari 1998, daarmee aan de Eerste Kamer slechts zes weken gunnend om het voorstel af te handelen.

De leden van de fractie van **D66** hadden kennis genomen van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet. Zij kunnen in hoofdlijnen instemmen met deze hernieuwde poging de Grondwet op het onderdeel «verdediging» bij de tijd te brengen.

2. Artikelen

Artikel 97

De omstandigheid dat niet de Koning maar de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft, hoeft naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie niet te betekenen dat de band tussen de Koning en de krijgsmacht wordt doorgesneden. Kan de regering bevestigen, zoals ook in het recente verleden wel is gebeurd, dat de praktijk van de relatie tussen de constitutionele Koning en de krijgsmacht kan worden voortgezet.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden ervan uit te gaan dat de positie van het staatshoofd ongewijzigd blijft. Zij verwezen in dit verband naar de eerdere voorstellen tot verandering in de Grondwet van beperkingen inzake verdediging (19 017 (R 1285)). Met name de nummers 19 017 (R 1285) I, 1985–1986, nr. 152, blz. 1 en nr. 152a, blz. 1, waren in hun ogen van belang.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden in het kader van een modernisering van de grondwets teksten enig begrip voor het vervallen van het huidige artikel 97 («Alle Nederlanders daartoe in staat zijn verplicht mede te werken tot handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk, en tot verdediging van zijn grondgebied. Ook aan ingezetenen die geen Nederlanders zijn kan deze plicht worden opgelegd.» De oorspronkelijke tekst uit 1815 (artikel 203) verwees daarbij zelfs zonder jaartallen te noemen naar de Pacificatie van Gent en de Unie van Utrecht, hetgeen een goede kennis van de eigen geschiedenis veronderstelde. In dit jaar van herdenking van de Vrede van Munster verdient de toenmalige gehechtheid aan de geschiedenis van de eigen vrijheidsstrijd hier een bijzondere vermelding.

Toch hadden deze leden het gevoel dat het jammer is dat met het vervallen van dit artikel een van de weinige bepalingen in de Grondwet verdwijnt welke een burgerplicht omschrijven. Zij meenden dit gevoel ook aan te treffen in het amendement-Te Veldhuis (stuk nr. 17), dat dit artikel wenste te handhaven, maar dat geen meerderheid verwierf. Als er dan toch geladen archaische teksten mogen blijven bestaan zoals nog steeds te vinden in artikel 97 nieuw (het bestaan van de krijgsmacht en de regeling van deszelfs opperbestuur), zo meenden deze leden, dan was het voortbestaan van deze verwijzing naar een aloude burgerplicht uit

onze vrijheidsstrijd een sympathieker archaïsme geweest.

Helaas, zo meenden de leden behorende tot de PvdA-fractie, is de regering met name bij de voorgestelde aanpassing van het voormalige lid 98 Grondwet niet zo ver gegaan als wenselijk zou zijn geweest. Er is redelijkerwijze geen grotere noodzaak om in de Grondwet te bepalen dat er een krijgsmacht is, dan om andere wezenlijke overheidstaken in de Grondwet te omschrijven. Nu daarvoor toch is gekozen, ondanks het feit dat deze vermelding is terug te voeren op een (post-)Napoleontische tijd toen de vorst zelf het heir te krijg voerde (zoals bij de slag van Waterloo in 1815), heeft dit tot gevolg dat in het volgende lid van het artikel een «veritas ut vacca» moet worden opgevoerd, te weten dat het oppergezag van de krijgsmacht bij de regering berust. Anders zou uit de bijzondere vermelding van de krijgsmacht een verkeerde conclusie kunnen worden getrokken over wie er verantwoordelijk voor is...

Helaas, zo meenden deze leden, persisteert de regering bij handhaving van deze uitzonderingspositie voor de krijgsmacht. «Naar ons oordeel», zo schrijft de regering «maakt de positie van de krijgsmacht in de samenleving en de bij de krijgsmacht berustende militaire middelen een aanduiding in de Grondwet van de functies van de krijgsmacht en de verhouding tussen de regering en de krijgsmacht wenselijk».

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden menen dat deze passus als motivering nietszeggend is. Vervangt men «krijgsmacht» en «militaire» door b.v. «de politie» en «politieele», c.q. «het onderwijs» en «educatieve» dan is deze stelling even waar of onwaar. Deze leden vroegen de regering daarom alsnog een inhoudelijke argumentatie te willen leveren. Zij vroegen de regering daarbij ook de vraag te beantwoorden of het voorgestelde artikel 97 imperatief is – er moet een krijgsmacht zijn – dan wel dat het een werkelijkheid constateert – er is meestal wel een krijgsmacht nodig – en daarom poogt de taken van die bestaande werkelijkheid te omschrijven.

Zou op de wetgever, in het geval dit grondwetsartikel niet zou bestaan, plotseling geen verplichting meer liggen om de belangen van het Koninkrijk te verdedigen en te beschermen, zo vroegen deze leden. Als die verplichting er dan ook zou zijn – hetgeen deze leden stellen – waarom is het artikel dan nodig?

Zo het artikel wel nodig is en imperatief wordt bedoeld, waarom wordt tot de verdediging en bescherming van die belangen door de Grondwet alleen de krijgsmacht geroepen, en de rest van het overheidsapparaat niet? Heeft, kortom, het handhaven van deze bepalingen niet tot gevolg dat de restanten van een bijzondere, mythische rol van «das Militär» in de samenleving worden bestendigd?

De taakomschrijving van de krijgsmacht in artikel 97, eerste lid is met opzet ruim gekozen. Een brede inzet van de krijgsmacht in binnen- en buitenland kan op basis van het onderhavige grondwetsartikel gestalte krijgen. Zagen de leden van de fractie van **D66** het goed, dan beoogt de regering ook humanitaire hulpverlening en de hulpverlening bij natuurrampen (buiten het Koninkrijk) te brengen onder het begrip «bevorderen van de internationale rechtsorde». Met enige goede wil kan nog wel een beeld worden geschetst waarbij humanitaire hulpverlening – voor zover het gaat om rehabilitatiehulp – als ondersteuning van de rechtsorde kan worden aangemerkt. Maar het verband tussen enerzijds het verlenen van hulp bij natuurrampen en anderzijds het bevorderen van de internationale rechtsorde ligt minder voor de hand. Kan de regering dit punt toelichten en aangeven waarom niet gekozen is voor een aparte taakomschrijving?

Artikelen 98 en 98a

Artikel 98 nieuw bevat het onderdeel van het oude artikel 98 over de

samenstelling van de krijgsmacht en over de dienstplicht. De leden behorende tot de **PvdA**-fractie achtten het opmerkelijk dat de Grondwet hier wel, met recht, een wet eist inzake de verplichte militaire dienst, maar over andere vormen van verplicht dienen zwijgt (al vermeldt artikel 99a, bij amendement ingevoegd, nog een tweede vorm).

Is het niet zo, zo vroegen deze leden, dat de grondwetgever een keuze moet maken. Ofwel regelt hij dat aan de burgers geen diensten mogen worden opgelegd dan wanneer de Grondwet de wetgever daartoe specifiek machtigt; dan wel regelt hij generiek dat aan de burgers geen diensten mogen worden opgelegd dan op grond van een wet.

Waarom wordt hier een enkel soort dienstverlening uitdrukkelijk genoemd in de Grondwet, maar andere mogelijke soorten burgerdiensten niet?

Zeker wanneer militairen worden ingezet voor humanitaire diensten is er geen verschil met andere burgerdiensten. En als het motief bestaat in het gevaarzettende karakter van de krijgsmacht voor de betrokkenen, dan is toch vol te houden dat bij verplichte politie- of brandweerdiensten, of in het geval van hulp bij dreigende dijkdoorbraak het gevaarzettende element in de betrokken plicht ook aanwezig is. Zulke diensten kunnen bij gewone wet worden opgelegd, zo meenden deze leden. Waarom dan de verschillende behandeling?

Deze inconsistentie is versterkt door de invoeging, bij amendement-Te Veldhuis (stuk nr. 13) van artikel 99a. Hierin wordt ook de civiele verdediging met name genoemd en wordt de wetgever gemachtigd terzake plichten aan de burgers op te leggen. Moet, zo vroegen de leden behorende tot de PvdA-fractie, uit het noemen van de krijgsmacht en de civiele verdediging worden geconcludeerd dat de wet aan de burger geen andere vormen van dienstverlening mag opleggen? Zo niet, wat is dan de zin van het noemen van deze twee uiteenlopende voorbeelden? Deze leden zouden graag vastgesteld willen zien dat het gaat om twee voorbeelden, dus om een enumeratieve en niet om een limitatieve opsomming.

De leden behorende tot de PvdA-fractie namen kennis van het feit dat de term «krijgsmacht» is vervangen door militaire dienst. Deze laatste term is inderdaad gangbaarder. Maar waarom handhaaft het wetsvoorstel dan wel de term krijgsmacht, welke term deze leden zelden in het dagelijks spraakgebruik tegenkomen?

Artikel 99

Dit artikel kent het grondrecht van gewetensbezwaar tegen militaire dienst toe in een modernere vormgeving. Toch is het wellicht jammer – zo meenden de leden behorende tot de **PvdA**-fractie – dat de tekst uit 1922, waarvoor destijds een zware politieke strijd is gestreden, thans sneuvelt, zo te zien zonder dat de nieuwe tekst een meerwaarde heeft.

Waarom, zo vroegen deze leden, is dit artikel niet overgebracht naar artikel 6 Grondwet, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging? Deze bijzondere toepassing van de gewetensvrijheid staat nu als grondrecht verdwaald in een hoofdstuk van de Grondwet gewijd aan wetgeving en bestuur. Het hoort thuis in het hoofdstuk over de grondrechten.

Artikel 99a

De leden van de **PvdA**-fractie verwezen naar de opmerkingen die zij over dit artikel hadden gemaakt bij de artikelen 98 en 98a.

De leden van de fractie van **D66** achtten de toegevoegde waarde van het opnemen van een bepaling over het begrip «civiele verdediging» gering. De argumenten die de regering ter zake heeft aangevoerd snijden hout. Los van de constatering dat het begrip als zodanig bepaald aan

actualiteitswaarde heeft ingeboet, kan niet met zekerheid de precieze reikwijdte er van worden aangegeven. Het ligt dan ook niet voor de hand om ter zake expliciet in de Grondwet te spreken over mogelijke verplichtingen voor de burgers op dit punt. Kan de regering nog eens aangeven om welke redenen zij toch de aanvaarding van de desbetreffende amendementen voor haar rekening heeft willen nemen?

Artikel 100

De aandacht van de leden van de **VVD**-fractie was onder meer getrokken door het onderhavige voorstel met betrekking tot het «ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde».

Zij zagen gaarne nog eens uiteengezet wat moet worden verstaan onder dit ter beschikking stellen, dat kennelijk ook kan gelden voor afzonderlijke militairen. Zij hadden moeite met deze terminologie die als het personen betreft nogal ver lijkt te gaan en op zijn minst ook als verouderd is te beschouwen. Deze leden zagen daarbij niet over het hoofd dat in het voorgestelde artikel 97 onder meer is bepaald dat de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft.

Zij hadden begrepen dat dit betekent dat de regering «full command» heeft in die zin dat zij ieder moment de terbeschikkingstelling kan opheffen. Ondanks dat bleven deze leden bezwaren houden tegen de woordkeuze van het voorstel.

Wat is met betrekking tot de krijgstucht de rechtspositie van de uitgezonden militair? Aan welke geweldsinstructie heeft hij zich te houden, met name als de geweldsinstructie van de commandant ter plaatse veel minder beperkend is dan de onze.

De leden van de **VVD**-fractie achtten het voorts opmerkelijk dat de uitzending voor internationale militaire taken volgens de voorgestelde Grondwetsbepalingen kennelijk ook kan gelden voor dienstplichtigen. Hoewel de opkomstplicht thans is afgeschaft is dit toch van principiële betekenis. Tot dusverre werden dienstplichtigen immers niet tegen hun wil uitgezonden. Is deze wijziging beoogd?

Kan de regering op dit punt een nadere uiteenzetting geven? Zou door de opkomstplicht weer in te voeren automatisch de uitzending naar het buitenland mogelijk worden?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden het feit dat thans grondwettelijk zowel komt vast te liggen dat inzet van de krijgsmacht mogelijk is ter handhaving van de internationale rechtsorde, als dat tevens geregeld wordt dat de Staten-Generaal daarin moeten worden gekend.

Deze leden meenden dat inderdaad kan worden volstaan met tijdige kennisgeving vooraf van het voornemen tot een zodanige inzet. Immers, het is dan aan de Kamers zelf om de regering daarover verantwoording te vragen en om al dan niet haar instemming kenbaar te maken met dat voornemen.

Een formeel instemmingsrecht met zulk een daad van bestuur is binnen onze constitutionele verhoudingen niet nodig om de rechten van het parlement te waarborgen. De vervanging van het woord «tijdig» door het woord «vooraf» ter omschrijving van het moment van de kennisgeving aan de Staten-Generaal (amendement-Van Middelkoop/Hoekema op stuk nr. 7) achtten deze leden overigens geen vooruitgang. Tijdig omvat reeds het begrip vooraf, terwijl vooraf niet het begrip tijdig omvat.

Overigens verplicht het artikel bewust niet tot kennisgeving van inzet van militairen ter uitvoering van verdragsverplichtingen (NAVO, WEU) of voor humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict. Deze leden vroegen de regering of zij het denkbaar achtte dat van inzetten van deze aard niet

vooraf kennis wordt gegeven aan het parlement.
Zo neen, waarom, zo vroegen deze leden, worden alleen twee bepaalde vormen van inzet hier vermeld?

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk