

Vergaderjaar 1993–1994

23 327 (R 1483)

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

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 15 november 1993

De vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> en voor Defensie<sup>2</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengen van hun bevindingen als volgt verslag uit.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig heeft beantwoord, achten de commissies de openbare behandeling voldoende voorbereid.

### Algemeen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, SGP, GPV en RPF hadden kennis genomen van het voorstel van rijkswet.

De leden van de CDA-fractie waren er niet van overtuigd dat voor opschorting van de opkomstplicht een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is.

In het advies van de Raad van State van 29 april 1993 stelt de Raad dat de huidige formulering van artikel 98, eerste lid, in 1887 uitdrukkelijk zo is geformuleerd met het oog op de combinatie van vrijwilligers en dienstplichtigen. De Raad baseert dit oordeel op het gegeven dat de Kamer een aanvankelijk gewijzigd tekstvoorstel (volgens welke de krijgsmacht slechts mede uit dienstplichtigen zou bestaan, voorzover er niet voldoende vrijwilligers zouden zijn) tijdens de behandeling in 1887 alsnog amendeerde tot de oorspronkelijk door de regering voorgestelde tekst. De hier aan het woord zijnde leden zeiden het opvallend te vinden dat de Raad van State de bedoeling van de wetgever in 1887 slechts op grond van deze feitelijke gang van zaken rond tekstvoorstellen interpreteert, zonder in te gaan op de inhoud van het debat tussen regering en Kamer. Wijst prof. mr. G. L. Coolen in zijn artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB, 3 december 1992, p. 1458 e.v.) er niet terecht op dat het uiteindelijk terugkeren naar het oorspronkelijke tekstvoorstel niet geschiedde vanwege de daarin genoemde combinatie van zowel vrijwilligers als van dienstplichtigen, maar veeleer omdat men, vooral om financiële redenen, geen uitspraak wilde doen over de vraag of voorrang moest worden gegeven aan vrijwilligers of aan dienstplichtigen?

mel (D66), Schoots (PvdA), E. van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Vacature PvdA, Krajenbrink (CDA), Lonink (PvdA),

Ockels, Paulis (CDA), Van der Linden (CDA) Van Ojik (GroenLinks) en Eisses-Timmerman (CDA).

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (GroenLinks), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA) en Verbugt (VVD).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegehaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (GroenLinks), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Willemse-van der Ploeg (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Van Dijk (CDA), Hermes (CDA), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA) en Van Erp (VVD).

#### <sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Stemerink (PvdA), Buurmeijer (PvdA), Mateman (CDA), Van Houwelingen (CDA), Blaauw (VVD), voorzitter, Van Vlijmen (CDA), Leerling (RPF), Korthals (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), De Kok (CDA), Vos (PvdA), Janmaat (Centrum-democraten), Eisma (D66), Van Traa (PvdA), J. H. van den Berg (PvdA), Ter Veer (D66), Achttienribbe-Buijs (PvdA), Koffeman (CDA), Zijlstra (PvdA), Valk (PvdA), Hillen (CDA), ondervoorzitter, Leers (CDA), Sipkes (GroenLinks) en Van Dijk (CDA).

Plv. leden: Huys (PvdA), Quint-Maagdenberg (PvdA), De Graaf (CDA), Esselink (CDA), Dees (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van Dis (SGP), Van Hoof (VVD), Weisglas (VVD), Janmaat-Abbe (CDA), Melkert (PvdA), Tom-

Deze leden konden zich dan ook niet verenigen met de conclusie dat de huidige formulering van artikel 98, eerste lid, bewust is geschied ter uitdrukkelijke vermelding van dienstplichtigen naast vrijwilligers. Zij gaven er de voorkeur aan uit te spreken dat de tekst van artikel 98, eerste lid, niet expliciet voorschrijft dat dienstplichtigen ook in werkelijke dienst worden opgeroepen.

Om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen over de noodzaak van grondwetswijziging terzake, achtten deze leden ook de opvatting van de Eerste Kamer relevant.

Deze leden wensten de procedure van het onderhavige voorstel van rijkswet voort te zetten, opdat de wetgever zich hierover kan uitspreken.

De leden van de fractie van de PvdA hadden problemen met de wijze waarop de regering de vraag aan de orde heeft gesteld of afschaffing van de opkomst- c.q. dienstplicht strijdig is met de Grondwet.

Deze leden waren van mening dat het de wetgever vrij staat om in de krijgsmacht al dan niet gebruik te maken van dienstplichtigen. Zij betreurden het dat zij eerst met de andersluidende opvatting van de regering worden geconfronteerd door de indiening van het onderhavige voorstel van rijkswet. Het overleg tussen regering en Staten-Generaal over de vraag of er sprake is van strijd met de Grondwet wordt gevoerd op een moment dat de regering zich terzake reeds op een standpunt heeft vastgelegd. Deze leden hadden het op prijs gesteld, indien de regering met de Kamer overleg had gevoerd over de vraag of met een wet tot afschaffing van de opkomst- c.q. dienstplicht had kunnen worden volstaan. Immers, wordt een dergelijke wet aanvaard, dan staat daarmee vast dat er geen strijd is met de Grondwet. Het is aan de wetgever om op grond van artikel 120 van de Grondwet de geldende interpretatie van de Grondwet te geven.

Hoewel de leden van de fractie van de PvdA betreurden dat deze meer directe weg niet was bewandeld, wilden zij zich tegen de gekozen omweg niet verzetten. Zij wilden echter wel uiteenzetten waarom zij meenden dat van strijd met de Grondwet geen sprake is.

De historische interpretatie van de totstandkoming van het huidige artikel 98 Grondwet, waarop de regering zich in navolging van de Raad van State beroept, is, zo betoogden deze leden, niet houdbaar. De Handelingen van de Tweede Kamer van 23 en 24 mei 1887, (p. 1750-1776), die betrekking hebben op de vaststelling van de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 178 Grondwet (1887) geven bij nauwkeurige lezing geen voedsel aan de gedachte dat bedoeld zou zijn om tot het opnemen van «dienstplichtigen» in de krijgsmacht te dwingen. Zowel deze historische interpretatie als ook een teleologische wijzen eerder de andere kant op. Immers, de Grondwet wil, naast het vastleggen van de hoofdlijnen van onze staatsordening, waarborgen voor de burgers formuleren. Tot die waarborgen behoort dat niet dan bij de wet aan de burgers vormen van gedwongen tewerkstelling in de krijgsmacht kunnen worden voorgeschreven. Dat is wat artikel 178 (1887) en artikel 98, eerste lid, (1983) willen formuleren. De wetgever krijgt die bevoegdheid, zij is echter niet verplicht daarvan gebruik te maken. Zo is de bevoegdheid van de wetgever ex artikel 104 Grondwet om belastingen te heffen evenmin een verplichting. In de redenering van de regering zou artikel 104 Grondwet ook verplichten tot het heffen van belastingen, in de situatie dat Nederland zou beschikken over aardgas- of oliebronnen die volledig zouden voorzien in de noodzakelijke overheidsinkomsten. Deze leden vroegen een reactie van de regering op het bovenstaande.

De leden van de D66-fractie hadden eveneens enige aarzeling bij het onderhavige voorstel. Het doel van de grondwetswijziging is immers niet het mogelijk maken van de afschaffing van de dienstplicht, maar het afschaffen dan wel opschorten van de opkomstplicht. Deze leden waren er nog niet van overtuigd of voor dat laatste een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. De onstaansgeschiedenis van artikel 98, eerste lid Grondwet geeft in ieder geval aanleiding tot twijfel. Ook zij verwezen in dit verband naar het eerder in dit verslag aangehaalde artikel van professor Coolen in het Nederlands Juristenblad. Coolen komt tot de conclusie dat de bepaling in de Grondwet dat de krijgsmacht bestaat uit vrijwillig dienenden en dienstplichtigen niet betekent dat dienstplicht moet, maar dat diensplicht mogelijk is. Dat zou in zijn ogen betekenen dat de dienstplicht (en zeker) de opkomstplicht afgeschaft zouden kunnen worden zonder voorafgaande grondwetswijziging. Deze leden waren voorshand geneigd zich bij die conclusie aan te sluiten.

Anderzijds erkenden de aan het woord zijnde leden dat over deze interpretatie discussie mogelijk is. De Raad van State komt in zijn advies ook tot een andere conclusie dan Coolen in zijn eerdergenoemde artikel. De Raad is van oordeel dat aan de woorden «bestaande uit» geen andere betekenis kan worden toegekend dan dat daarmee wordt voorgeschreven dat naast vrijwillig dienenden de facto dienstplichtigen deel moeten uitmaken van de krijgsmacht. De Raad komt tot die conclusie op grond van het feit dat bij de grondwetswijziging van 1887 de Kamer de gewijzigde tekst van de regering, volgens welke de krijgsmacht slechts mede uit dienstplichtigen zou bestaan voor zover er niet voldoende vrijwilligers zouden zijn, amendeerde naar de oorspronkelijke tekst. Die tekst bepaalt dat de krijgsmacht zou bestaan uit vrijwilligers en dienstplichtigen. De Raad van State komt op grond daarvan tot de conclusie dat op basis van de grondwettelijke tekst dienstplicht verplicht is. De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de Raad van State hiermee niet teveel uitgaat van de tekst van artikel 98 en te weinig rekening houdt met de discussie zoals die in 1887 is gevoerd en waaruit duidelijk wordt dat het met name financiële argumenten waren die tot voornoemde tekstwijzigingen hebben geleid.

Deze leden verzochten de regering hierop nader in te gaan.

De leden van de D66-fractie wilden hier ook de discussie over artikel 98 Grondwet uit 1987 in herinnering roepen. In 1985 is door de regering voorgesteld de samenstelling van de krijgsmacht te deconstitutionaliseren. Dat voorstel is toen verworpen. Dit echter niet omdat bezwaren bestonden tegen deze deconstitutionalisering. Een verschil van mening tussen regering en Kamer over het stationeringsverdrag kruisvluchtwapens was de reden van verwerping van dat voorstel.

Deze leden vroegen de regering aan te geven of zij ook nu decontitunalisering overwogen heeft. Zo ja, waarom is daarvan afgezien?

Voorts hechtten deze leden eraan op te merken dat zij het in ieder geval onwenselijk vinden dat grondwetsbepalingen voor tweërlei uitleg vatbaar blijven. In die situatie is het namelijk niet goed mogelijk de Grondwet haar algemene betekenis als toetsingskader voor wettelijke maatregelen en beleidsvoornemens tot zijn recht te laten komen.

Zij waren dan ook van mening dat wanneer in deze discussie geen eenstemmigheid mocht ontstaan over de betekenis van het huidige artikel 98, eerste lid Grondwet, dit op zich aanleiding kan zijn om tot grondwetswijziging te komen. Daarbij zou dan gekozen moeten worden voor een formulering die ondubbelzinnig de bedoeling van de grondwetgever weergeeft.

Het lid van de RPF-fractie herinnerde eraan dat hij zich tijdens de behandeling van de Prioriteitennota had uitgesproken tegen de afschaffing van de opkomstplicht. Bij een kader-militieleger blijft enerzijds de bevolking bij de krijgsmacht betrokken. Anderzijds wordt de krijgsmacht via de dienstplichtigen beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen. Die wederzijdse betrokkenheid is volgens dit lid minder vanzelfsprekend bij een beroepsleger. Bovendien moet naar zijn mening de opkomstplicht gehandhaafd worden in combinatie met de sociale dienstplicht. Vanuit deze visie was naar zijn opvatting een grondwetswijziging terzake niet nodig geweest.

Nu deze wijziging toch wordt voorgesteld, beperkte hij zich tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen. Dit lid verbaasde zich over de summiere algemene inleiding van de memorie van toelichting. Met name de geschiedenis over de bepalingen van de Grondwet inzake de verdediging was naar zijn inzicht wel zeer kort weergegeven. Hij miste bijvoorbeeld een verwijzing naar de grondwetswijziging van 1887. Bij de behandeling van deze wijziging werd ingegaan op de vraag in hoeverre de organisatie van de krijgsmacht gebaseerd moest zijn op dienstplicht of vrijwillige dienstneming. Hij vroeg voorts een reactie op de stelling dat de dienstplicht, en zeker de opkomstplicht kunnen worden afgeschaft *zonder voorafgaande grondwetswijziging. En ook hij verwees daarbij korthedshalve naar het eerdergenoemde artikel van professor Coolen.* Bovendien vroeg hij naar de meerwaarde van de adviezen van de Raad van State en van de commissie-Meijer ten opzichte van de opvatting van professor Coolen.

De leden van de SGP-fractie gingen in op het vraagstuk van de ontbinding van de beide Kamers der Staten-Generaal, welk vraagstuk eveneens aan de orde is bij de overige grondwetsherzieningen die in overweging worden genomen. Deze leden hadden begrepen dat de regering voor de ontbinding van de Kamers zal aansluiten bij de reguliere verkiezingen voor elk van beide Kamers afzonderlijk. Dat betekent dat er ongeveer een jaar tussen ontbinding van de Tweede en ontbinding van de Eerste Kamer ligt. Deze leden vroegen hoe dit volgens de regering in overeenstemming is te brengen met de bedoeling en strekking van artikel 137, derde lid, van de Grondwet.

Het lid van de RPF-fractie vroeg of als gevolg van de afschaffing van de opkomstplicht en de daarmee verband houdende grondwetswijziging ook het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden verandering behoeft. In hoeverre moet artikel 30 lid 2 van dit Statuut worden gewijzigd?

### **Inhoud van het wetsvoorstel**

Ten aanzien van de inhoud van het onderhavige voorstel beperkten de leden van de CDA-fractie zich tot het volgende standpunt. Omdat het reeds ingezette en goedgekeurde beleid met daarin de overgang van een kader/militiemaakt naar een kader/vrijwilligerskrijgsmacht is ingebed in een zorgvuldig tijdschema, stemden deze leden er mee in dat de regering heeft gekozen voor een pragmatische en eenvoudige opzet. De gekozen formulering vonden zij adequaat. Nu voor het overige niet is gekozen voor een meer fundamentele benadering van de krijgsmacht, zoals beoogd bij de voorstellen tot Grondwetswijziging einde jaren '70 en midden jaren '80 zagen deze leden thans af van verdere suggesties in verband met de artikelen in de Grondwet inzake de verdediging.

De leden van de VVD-fractie waren enigszins teleurgesteld over de inhoud van het voorstel van rijkswet. En wel vooral, omdat nu voor de derde keer de kans op vernieuwing van de negentiende-eeuwse defen-



sieparagraaf in de Grondwet gemist lijkt te gaan worden. En deze keer is het niet de Staten-Generaal die deze vernieuwing blokkeert wegens bezwaar tegen een onderdeel van het pakket. Nu schrikt de regering blijkbaar zelf terug voor een derde poging. Deze leden betreuren dat en vroegen de regering het voorstel zodanig aan te passen, dat de al lang beoogde vernieuwing in redelijke mate alsnog kan worden verwezenlijkt. Zij werkten deze lijn verder uit bij de artikelsgewijze behandeling.

De leden van de fractie van Groen Links memoreerden dat zij zich de afgelopen jaren redelijk positief geuit hebben over de herstructurering van de Nederlandse krijgsmacht als gevolg van de veranderende internationale situatie. Ze ondersteunden het voorstel om een krijgsmacht bestaande uit vrijwillig dienenden te vormen. Desalniettemin hadden deze leden grote bezwaren tegen het onderhavige wetsvoorstel. Ze zagen geen enkele reden om alleen de opkomstplicht af te schaffen en de dienstplicht te handhaven. Dit vonden ze een zeer kunstmatige constructie die in de huidige internationale constellatie geen enkel doel dient. De regering is van mening dat zowel in de vredes- als in de oorlogsterkte van de krijgsmacht moet worden voorzien door een vrijwilligersleger. Volgens de regering kan alleen in geval van herleving van een grootschalig conflict worden overwogen de opkomstplicht weer in te voeren. Dit is een hypothetische situatie. Dit wordt ook onderkend door de regering: in de Prioriteitennota stelt zij immers dat in de nu ontstane veiligheidssituatie een rechtstreeks conflict van grote omvang op Europees grondgebied onwaarschijnlijk is geworden. Op grond van deze stellingname zou het consequent zijn indien de regering de dienstplicht zou afschaffen. Waarom wordt daartoe niet overgegaan, zo vroegen deze leden?

De leden van de SGP-fractie herinnerden eraan dat zij eerder al te kennen hadden gegeven in te kunnen stemmen met een regeling die ruimte schept voor de mogelijkheid, de opkomst van verplicht dienenden desgewenst op te schorten.

De leden van de GPV-fractie stelden vast dat met het voorstel van rijkswet wordt beoogd de opkomstplicht voor dienstplichtigen feitelijk af te schaffen per 1 januari 1998 en geleidelijk een kleinere vrijwilligerskrijgsmacht in het leven te roepen. Alleen indien zich nog een grootschalig conflict zal voordoen dat een rechtstreekse militaire bedreiging vormt voor het Nederlandse grondgebied in Europa dan wel voor het NAVO-verdragsgebied zou kunnen worden overwogen de opkomstplicht weer in te voeren. Deze leden kwamen later in dit verslag terug op de formulering van artikel 98, eerste lid.

## **Artikelsgewijze behandeling**

### **ARTIKEL II**

#### *Artikel 98, eerste en tweede lid*

De leden van de fractie van de PvdA gaven de regering in overweging om artikel 98, eerste lid, te schrappen. Het hebben van een krijgsmacht vloeit naar hun mening niet voort uit de Grondwet maar uit de noodzaak van een geordende samenleving. Acht de regering het noodzakelijk om ook de aanwezigheid van andere wezenlijke openbare diensten (van politie tot poldergemalen, van wegen tot onderwijs) in deze vorm in de Grondwet op te nemen? Zo niet, waarom is die noodzaak hier dan wel aanwezig? Is dit standpunt alleen gebaseerd op het standpunt

ingenomen in september 1980 door de meerderheid van de Eerste Kamer? Zo ja, heeft de regering zich ervan vergewist of deze opvatting nog steeds leeft bij een meerderheid in de Eerste Kamer?

Het laten vervallen van artikel 98, eerste lid, heeft, zo meenden deze leden, geen constitutioneelrechtelijk gevolg. Hieruit blijkt dat de bepaling overbodig is.

Deze leden volgden dezelfde redenering ten aanzien van artikel 98, tweede lid. De regering heeft immers «het oppergezag» over alle rijksdiensten, de krijgsmacht niet uitgezonderd. Dat lid kan daarom vervallen.

De leden van de VVD-fractie stelden dat bij de vorige pogingen tot wijziging van de Grondwet is gebleken dat de grondwetgever er aan hechtte dat de krijgsmacht in de Grondwet vermeld zou blijven. Zij wensten daaraan vast te houden. Deze leden wezen er echter op dat er destijds geen verschil van mening was over de nieuwe formulering van de taken van deze krijgsmacht. Integendeel, deze nieuwe formulering – zoals bijvoorbeeld neergelegd in wetsvoorstel 19 017 (R 1285) – werd als een verbetering beschouwd ten opzichte van de huidige vage en achterhaalde taakformulering. Zeker na de geopolitieke ontwikkelingen sedert 1989 achtten deze leden een bij de tijd passende taakomschrijving van onze krijgsmacht in de Grondwet gewenst. Zij vroegen de regering daarom te overwegen om artikel 98, eerste lid, als volgt te doen luiden: «Ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk, het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen en de hulpverlening door militairen is er een krijgsmacht, die ...» enzovoort.

Ook de leden van de fractie van Groen Links hadden bezwaren tegen de in artikel 98, eerste lid, geformuleerde taakstelling van de krijgsmacht. Het gaat hier om een omschrijving van de taakstelling die geen recht doet aan de huidige taakstellingen van de Nederlandse krijgsmacht. De regering staat een beleid voor waarin alle parate Nederlandse eenheden in beginsel kunnen worden ingezet ten behoeve van internationale vredebewarende en vrede-afdwingende taken. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat de Nederlandse krijgsmacht steeds meer de nadruk legt op haar internationale taken conform artikel 90 van de Grondwet. Deze leden vonden dat deze ontwikkelingen ook hun vertaling in artikel 98, eerste lid dienen te krijgen. Ze vroegen daarom de regering een taakstelling te formuleren die overeenkomt met de werkelijkheid.

Met het voorstel van de regering om de dienstplicht constitutioneel facultatief te maken konden de leden van de VVD-fractie zich verenigen. De voorgestelde formulering in artikel 98, eerste lid, achtten zij evenwel voor tweeërlei uitleg vatbaar. In navolging van de Raad van State konden zij uit de tekst lezen dat de mogelijkheid van een krijgsmacht die slechts bestaat uit dienstplichtigen niet is uitgesloten. Nu dat niet de bedoeling is dient de tekst van dit artikel ook uitdrukkelijk eenduidig geformuleerd te worden. Juist de Grondwet moet geen aanleiding tot misverstanden kunnen geven. Daarom konden deze leden zich voorstellen, dat de tekst zou luiden: «..... krijgsmacht, die bestaat uit vrijwillig dienenden en daarnaast tevens kan bestaan uit dienstplichtigen». Zij vroegen de regering zich hierop te willen beraden.

De leden van de SGP-fractie hadden met instemming geconstateerd dat niet wordt beoogd de mogelijkheid te openen voor een krijgsmacht die uitsluitend bestaat uit dienstplichtigen. De redactie van het voorgestelde artikel 98, eerste lid, laat dat echter wel toe. Zij vroegen waarom deze mogelijkheid niet expliciet is afgesloten, bijvoorbeeld door de volgende redactie: «Tot bescherming van de belangen van de staat is er

een krijgsmacht die behalve uit vrijwillig dienenden kan bestaan uit dienstplichtigen.»

Ook de leden van de GPV-fractie meenden dat de voorgestelde formulering van artikel 98, eerste lid, ruimte lijkt te bieden om de beleidsvoornemens van de regering terug te draaien en de dienstplicht feitelijk opnieuw in te voeren, indien hiertoe besloten zou worden. Is deze inschatting juist? Zij constateerden met de Raad van State dat de voorgestelde formulering van artikel 98, eerste lid, het mogelijk maakt dat er een krijgsmacht ontstaat die uitsluitend uit vrijwillig dienenden of uitsluitend uit dienstplichtigen zal bestaan. In de memorie van toelichting wordt meegedeeld dat niet wordt beoogd de krijgsmacht te laten bestaan uit uitsluitend dienstplichtigen. Gezien de beleidsvoornemens van de regering ligt dat voor de hand, vonden deze leden. De voorgestelde bepaling zal zich in de praktijk immers gaan ontwikkelen in de richting van een krijgsmacht die uitsluitend uit vrijwilligers zal bestaan. Beleidsmatig wordt dit dus beoogd. Zij waren er echter nog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettekst dit beleidsvoornemen op de juiste wijze verwoord. Blijkens deze wettekst blijft de aanwezigheid van dienstplichtigen in de krijgsmacht immers nadrukkelijk mogelijk. Een constitutionele grond voor de dienstplicht blijft dan ook bestaan, stelden deze leden met instemming vast. Tegelijkertijd stelden zij daarbij de vraag of de feitelijke situatie en de grondwetbepaling daarmee niet uit elkaar zullen gaan lopen, of anders gezegd: dat de normatieve betekenis van de nieuwe bepaling minimaal is geworden. Verdient het constitutioneel niet de voorkeur de grondwettelijke bepaling zo te formuleren dat duidelijker tot uitdrukking komt dat de krijgsmacht slechts mede uit dienstplichtigen kan bestaan, indien en voor zover er niet voldoende vrijwilligers zijn?

In dit verband verwezen de leden van de GPV-fractie ook naar de kritiek van de Raad van State in het advies van 29 april 1993. Daarin achtte de Raad het «niet juist op papier geregistreerde dienstplichtigen – die niet zijn ingedeeld, opgekomen en evenmin zijn geoefend – te zien als dienstplichtigen waaruit de krijgsmacht mede bestaat in de zin van het voorschrift van artikel 98, eerste lid». Zij vroegen of dit bezwaar ook niet voor de nieuwe formulering zal gaan gelden. De Raad wees er immers op dat de krijgsmacht op die oproeping, indeling en oefening wat betreft functies, organisatie en materieel moet zijn ingericht. Als aan de beleidsvoornemens van de regering definitief vorm is gegeven kan toch niet meer aan deze voorwaarde worden voldaan?

Het lid van de RPF-fractie vroeg nadere uitleg van de woorden «bescherming van de belangen van de staat». In hoeverre valt deelname aan VN-operaties in het kader van peace-keeping en peace-enforcing hieronder?

Dit lid vroeg zich af of de nieuwe formulering de interpretatie toelaat, dat indien niet voldoende beroepsmilitairen beschikbaar zijn, de opkomstplicht wordt geactiveerd. Met andere woorden: is vrijwillig dienen hoofdzak en dienstplicht bijzaak?

### **ARTIKEL III**

#### *Artikel 98, derde lid*

De leden van de fractie van de PvdA gaven de voorkeur aan een formulering die het waarborgkarakter van artikel 98, derde lid, beter tot uitdrukking doet komen. Zij suggereerden de volgende tekst: «De verplichting tot krijgsmacht wordt niet dan bij de wet opgelegd. De wet

regelt zo nodig de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst. Zij regelt ook de verplichtingen die aan hen, die niet tot de krijgsmacht behoren, ten aanzien van 's lands verdediging opgelegd kunnen worden».

Overigens meenden deze leden dat de tweede zin van hun tekstvoorstel in feite overbodig is, nu de wetgever een discretionaire bevoegdheid tot regeling krijgt.

Deze leden vroegen de regering een formulering als in bovengenoemde zin in overweging te nemen, vooral ook omdat deze beter aansluit bij de algemene «defensieplicht», neergelegd in artikel 97 Grondwet.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat de veranderde samenstelling van de krijgsmacht ook gevolgen zal hebben voor de huidige regeling van de dienstplicht zoals die is neergelegd in de Dienstplichtwet. Zij vroegen of hiertoe, naast de wijziging van artikel 98, derde lid, ook de Dienstplichtwet zal worden aangepast. Zo ja, wanneer is een wetsvoorstel te verwachten?

#### **ARTIKEL IV/ARTIKEL V**

De leden van de fractie van de PvdA waardeerden de argumentatie van de regering die leidt tot het vervallen van artikel 101 Grondwet. Ook andere regelingen van formeel noodrecht zijn immers aan de gewone wetgever overgelaten. Regeling van mobilisatie kan daarom inderdaad vallen onder de bevoegdheid gegeven aan de wetgever in artikel 98.

Alhoewel de leden van de fractie van de VVD geen behoefte hadden aan het handhaven van de bepaling over vreemde troepen, meenden zij dat deze bepaling nu niet geschrapt kan worden op grond van de gang van zaken tijdens de tweede vernieuwingspoging van de defensieparagraaf rond 1985. Omdat daarover eenstemmigheid was bij de eerste en tweede vernieuwingspoging zou naar hun mening artikel 102 inzake de kosten voor de legers, de inkwartieringen en dergelijke wel geschrapt kunnen worden, eventueel met een overgangsbepaling. Deze leden vroegen de regering dit alsnog te overwegen.

De leden van de D66-fractie hadden zich enigszins verbaasd over de summiere toelichting bij artikel IV dat handelt over het additioneel artikel XXX. Zij zouden het op prijs stellen indien de regering uitvoeriger aangaf waarom tot deconstitutionalisering van de bemoeienis van de Staten-Generaal bij oproeping van dienstplichtigen in geval van oorlog is overgegaan. Het kwam deze leden voor dat een dergelijke extra waarborg nauw aansluit bij het uitgangspunt vastgelegd in artikel 96 van de Grondwet dat handelt over de oorlogsverklaring. Zij vroegen zich voorts af of de voorgestelde wijziging van artikel 98 wel noodzakelijkerwijs tot deze wijziging aanleiding geeft.

Ook de leden van de GPV-fractie vroegen in dit verband of een wettelijke regeling wel gelijkgesteld kan worden met de thans bestaande grondwettelijke waarborg. Zij waren niet overtuigd door het argument dat in het kader van een moderne en sobere Grondwet artikel 101 niet meer nodig wordt geacht. Ook zij vroegen een nadere onderbouwing van deze vorm van deconstitutionalisering. Bovendien stelden zij de vraag op welke termijn een wetsvoorstel terzake aan de Kamer zal worden aangeboden.

Hoewel het lid van de RPF-fractie kon instemmen met het schrappen van artikel 101 vroeg ook hij om een nadere onderbouwing.



## **Bijlage bij de memorie van toelichting**

De leden van de VVD-fractie hadden kennis genomen van de bijlage bij de memorie van toelichting, houdende het overzicht van de defensieparagraaf, zoals deze na de vernummering zal komen te luiden. Deze leden meenden dat de opzet nog iets verbeterd kon worden. Zij konden zich voorstellen dat de paragraaf begint met artikel 98 (nieuw) inzake de krijgsmacht en het oppergezag. En dat daarop volgen alle artikelen die met dienstplicht te maken hebben; te weten de artikelen 97, 99 en 100 (nieuw). Tenslotte leek het deze leden uit een oogpunt van systematiek beter om de verplichting inzake de civiele verdediging op te nemen in een apart grondwetsartikel (artikel 100 nieuw), omdat gewetensbezwaren hierbij niet mogelijk zijn. Vervolgens zou artikel 99 (nieuw) uit twee delen moeten bestaan, te weten het eerste lid: de huidige eerste volzin van artikel 99 (nieuw), en het tweede lid: de tekst van het huidige artikel 99 (artikel 100 nieuw). Zij vroegen de regering zich hierop te beraden.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,  
V. A. M. van der Burg

De voorzitter van de vaste Commissie voor Defensie,  
Blaauw

De griffier van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,  
Pauw