

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 november 1993

1. Algemeen

Wij hebben met aandacht kennis genomen van de opvattingen van de leden van de verschillende fracties ten aanzien van de wijze waarop de regering door middel van dit voorstel van rijkswet uitvoering wil geven aan de verwezenlijking van het beleidsvoornemen ten aanzien van de opkomstplicht van dienstplichtigen.

Wij zijn erkentelijk voor de spoedige reactie van de Kamer.

Er zijn vragen gesteld door de leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 over de uitleg van de Grondwet en de noodzaak van een grondwetswijziging. De regering heeft er evenwel met instemming kennis van genomen dat de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie zich niet tegen de gekozen benadering verzetten maar de voortgang van het wetsvoorstel wensen opdat de wetgever zich over deze vragen kan uitspreken. Wij zijn eveneens verheugd dat de leden van de CDA-fractie de gekozen formulering als pragmatisch en eenvoudig van opzet, adequaat vond. De leden van de fractie van Groen Links hebben in het verslag verwezen naar hun ondersteuning van het beleidsvoornemen van de regering al gaven zij de voorkeur aan afschaffing van de dienstplicht. Ook de leden van de SGP-fractie noemden hun steun aan het beleidsvoornemen. Het lid van de RPF-fractie herinnerde aan zijn eerder geuite bezwaren tegen het beleidsvoornemen van de regering.

De leden van de fracties van CDA, PvdA, D66 en RPF hebben vragen gesteld over de uitleg van de Grondwet en de noodzaak van grondwetswijziging ter verwezenlijking van het beleidsvoornemen. Zij verwezen daarbij naar het artikel van prof. mr. G. L. Coolen die ingaat op de betekenis van twee amendementen die zijn ingediend tijdens de grondwetsherziening van 1887 en tevens naar de uitleg van artikel 98, eerste lid, Grondwet in het advies van de Raad van State van 29 april 1993.

Ter beantwoording van deze vragen zal de regering nader uiteenzetten waarom zij grondwetswijziging nodig acht ter verwezenlijking van het beleidsvoornemen om de dienstplicht te handhaven maar de opkomstplicht op te schorten. De regering heeft kennis genomen van de

uitvoerige analyse van de constitutionele aspecten van het beleidsvoornemen in het rapport van de commissie-Meijer en van het advies van de Raad van State terzake. Op basis van de genoemde analyse van de commissie-Meijer en het advies van de Raad van State terzake, zal de regering hieronder ingaan op de tekst, geschiedenis, opzet en strekking van de relevante grondwetsbepalingen. Te zamen genomen hebben deze overwegingen de regering gebracht tot de overtuiging dat grondwetswijziging nodig is.

De volgende artikelen in de Grondwet zijn in dit verband van belang:

– **artikel 97:**

1. Alle Nederlanders daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken tot handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied.

2. Ook aan ingezetenen die geen Nederlanders zijn, kan die plicht worden opgelegd.

– **artikel 98, eerste lid:**

Tot bescherming der belangen van de staat is er een krijgsmacht, bestaande uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen.

– **artikel 98, derde lid, eerste volzin:**

De wet regelt de verplichte krijgsdienst.

– **artikel 99:**

Bij de wet worden de voorwaarden genoemd, waarop wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling van de krijgsdienst wordt verleend.

– **artikel 101:**

Wanneer in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden de dienstplichtigen die niet in werkelijke dienst zijn, bij koninklijk besluit geheel of ten dele buitengewoon onder de wapenen worden geroepen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Staten-Generaal gedaan, om het onder de wapenen blijven der dienstplichtigen zoveel nodig te bepalen.

Met uitzondering van artikel 97, tweede lid, zijn deze bepalingen niet facultatief geredigeerd. De Grondwet wijst in artikel 97 – bij wijze van inleiding op de daarop volgende bepalingen – in algemene zin de rechtsgrondslag aan voor verplichtingen die kunnen worden opgelegd in het kader van de verdediging. De dienstplicht vormt daarvan een onderdeel dat nader wordt geregeld in de artikelen 98, 99 en 101. Artikel 98, eerste lid, Grondwet constitueert de krijgsmacht, noemt de taakstelling van de krijgsmacht en bevat een voorschrift voor een wezenlijk kenmerk van de organisatie van de krijgsmacht. De tekst daarvan biedt op zichzelf geen aanleiding om te veronderstellen dat er ten aanzien van de voorgescreven samenstelling van de krijgsmacht uit vrijwilligers en uit dienstplichtigen een vrijheid van keuze bestaat, zo min als de tekst de bevoegdheid biedt om de krijgsmacht op te heffen¹. Tenslotte richten de artikelen 98, derde lid, 99 en 101 zich tot de wetgever met de opdracht tot regeling van de dienstplicht, de voorwaarden tot verlening van vrijstelling van de dienstplicht wegens ernstige gewetensbezwaren en de beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van maatregelen tot mobilisatie van dienstplichtigen. In deze bepalingen treedt het karakter van de constitutionele waarborg voor de dienstplichtige burgers naar voren.

Op grond van het voorgaande dient geconcludeerd te worden dat de genoemde bepalingen een imperatieve betekenis toekomt. Dit blijkt eveneens uit soortgelijke bepalingen in de Grondwet die naast een dwingend organisatievoorschrift tevens een bevoegdheid tot regeling bevatten.

¹ C. A. J. M. Kortmann, Constitutioneel recht (Deventer 1990) blz. 198–199; Van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht (11e druk, Zwolle 1983) blz. 465. Zie ook de volgende grondwettelijke organisatievoorschriften: Art. 42, eerste lid: De regering wordt door de Koning en de ministers. Art. 51, eerste lid: De Staten-Generaal bestaat uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Historisch gezien is bij de uitleg van de genoemde bepalingen vooral de periode tussen 1813 en 1887 van belang aangezien de formulering van deze artikelen in hoofdzaak dateert van de grondwetsherziening van 1887. Het staat buiten twijfel dat de dienstplicht door de onaangename ervaringen met de conscriptie tijdens de Franse overheersing onder de bevolking weinig geliefd was. Het stond echter eveneens vast dat de dienstplicht door het jonge Koninkrijk der Nederlanden niet kon worden gemist om zich te handhaven tussen de Europese mogendheden, met name met het oog op een mogelijke Franse expansie. In die omstandigheden was een bepaling terzake in de Grondwet van 1814 volgens Thorbecke in zijn Aanteekening op de Grondwet «des te noodzakelijker». Immers, aldus Thorbecke, « wilde men niet bij den haat, die er aan de fransche oorlogsopschrijving werd toegedragen, en den ouden weerzin tegen militaire formatie versterkte, het wezenlijk regt van den Staat op de strijdkrachten zien miskennen »². In de Grondwet van 1814 is de oprichting van een krijgsmacht die uitsluitend bestond uit vrijwilligers tot uitdrukking gebracht terwijl daarnaast tevens een militie werd opgericht die in beginsel eveneens bestond uit vrijwilligers, maar kon worden aangevuld door dienstplichtigen.

De praktijk was al snel anders. Het bleek alras onmogelijk voldoende vrijwilligers te werven, zodat krijgsmacht en militie moesten worden samengevoegd. Feitelijk bestond er daarmee vrijwel sinds het ontstaan van het Koninkrijk een krijgsmacht die voor het overgrote deel was samengesteld uit dienstplichtigen die werden geleid door vrijwilligers³. Zowel de niet te realiseren voorkeur voor een beroepsleger van vrijwilligers enerzijds als de algemene erkenning van de praktische onmisbaarheid van de op zichzelf niet geliefde dienstplicht anderzijds behoorden daarmee gedurende de gehele negentiende eeuw tot de voor iedereen volkomen vanzelfsprekende ingrediënten van elke discussie over de inrichting van de krijgsmacht⁴. De gedachtenwisseling tussen regering en Tweede Kamer bij de grondwetsherziening van 1887 kan dan ook niet los van deze achtergrond worden gezien.

Bij de discussie over de amendementen van Seret en Schepel⁵ was het voor alle betrokkenen derhalve duidelijk dat de dienstplicht onmisbaar was en zou blijven. Het ging er op dit punt bij de grondwetsherziening van 1887 slechts om in hoeverre men de wetgever bij de inrichting van de krijgsmacht grondwettelijk wilde binden aan een voorkeur voor vrijwilligers naast de vanzelfsprekende en onmisbare aanwezigheid van dienstplichtigen. Coolen gaat hieraan voorbij. In de historische context geplaatst kon het bij de grondwetsherziening van 1887 immers niet gaan om een absolute keuze tussen vrijwilligers en dienstplichtigen en evenmin om de introductie van een facultatieve dienstplicht maar uitsluitend om de vraag of en in hoeverre men bij de inrichting van de krijgsmacht die in elk geval zou bestaan uit een combinatie van vrijwilligers en dienstplichtigen, constitutioneel een voorrang voor vrijwilligers wilde verankeren. Om financiële redenen besloot men vervolgens de wetgever niet te binden aan een voorrang voor vrijwilligers, maar hem op dit punt vrij te laten. De vanzelfsprekendheid waarmee de grondwetgever van 1887 de dienstplicht aanvaardde komt ook naar voren in de uitvoerige gedachtenwisseling over de mate waarin de Grondwet aan de wetgever ruimte zou moeten laten ten aanzien van de inrichting van de dienstplicht. Het ging daarbij vooral om de duur van de dienstplicht en de selectie van dienstplichtigen.

Op grond van het voorgaande meent de regering dat de historische achtergrond van de relevante grondwetsbepalingen geen afbreuk doet maar steun biedt aan de conclusie dat de tekst van de genoemde artikelen een imperatief karakter draagt.⁶

² J. R. Thorbecke, Aanteekening op de Grondwet (tweede druk, 1843) 245–246.

³ H. Amersfoort, Koning en Kanton. De Nederlandse staat en het einde van de Zwitserse krijgsdienst hier te lande 1814–1829. (Den Haag 1988) 76–90.

⁴ J. R. Thorbecke, Aanteekening op de Grondwet (Tweede druk, 1843) 247–249; W. Bevaart, De Nederlandsche defensie (1839–1874) (Den Haag 1993) 545–552, met name 549.

⁵ Het amendement-Seret werd ingediend nadat de regering een nota van wijziging had ingediend die luidde als volgt: «Tot bescherming der belangen van den Staat, is er eene zee- en eene landmagt, bestaande uit vrijwillig dienenden, en voor zoover deze niet toereikend zijn, uit dienstplichtigen». Het amendement-Seret beoogde de woorden «en voor zoover deze niet toereikend zijn» te laten vervallen.

Dit amendement werd aangenomen.

Het amendement-Schepel luidde als volgt: «De wet stelt voor de vrijwillige dienst zulke voorwaarden, bepalingen en voordeelen vast, als noodig zijn om eene krijgsmacht, zamengesteld uit aangeworven vrijwilligers, te houden op de sterkte, die in gewone omstandigheden voor de bescherming van 's Rijks belangen vereischt wordt. Bij gebrek aan de daarvoor noodige vrijwilligers wordt die magt aangevuld door dienstplichtigen». Dit amendement werd verworpen.

⁶ Wij vinden ons in dit oordeel mede gesteund door het commentaar op de Grondwet van 1887 van T. Sybenga die op grond van de totstandkoming van de desbetreffende bepalinge het volgende concludeerde: «Inderdaad is dan ook het beginsel van ons militaire stelsel niet dat de dienstplichtigen slechts aanvulling zouden zijn van de vrijwilligers». (T. Sybenga, De grondwet van 1887, Den Haag 1913, blz. 418). Ook P. J. Oud geeft aan dat in de praktijk ten tijde van de grondwetsherziening van 1887 de dienstplicht zowel noodzakelijk als vanzelfsprekend was (P. J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II, 2e druk, Zwolle 1970, blz. 360–362, 371–372).

In het kader van de algehele grondwetsherziening heeft de regering in 1979 en 1985 voorstellen ingediend tot herziening van de grondwetsbepalingen over de verdediging die grotendeels dateren van de grondwetsherziening van 1887. Bij de behandeling van deze voorstellen zijn geen gezichtspunten naar voren gekomen die tot een andere conclusie zouden leiden ten aanzien van het imperatieve karakter van de relevante artikelen.

Naast de tekstuele en historische uitleg van de bepalingen in de Grondwet die betrekking hebben op de dienstplicht, is het ook van belang te letten op de strekking van de genoemde artikelen. Het beleidsvoornemen beoogt de invoering van een vrijwilligersleger met handhaving van de dienstplicht als zodanig doch de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtigen. In de praktijk betekent dit dat er als regel geen dienstplichtigen, althans geen «enigszins omvangrijk contingent dienstplichtigen» (advies van de Raad van State) of een «reëel potentieel aan dienstplichtigen» (rapport van de Commissie-Meijer) in werkelijke dienst zullen zijn. Hoewel de Grondwet zich niet uitlaat over de verhouding tussen het aantal vrijwilligers en het aantal dienstplichtigen, kan dan feitelijk niet langer op zinvolle wijze worden voldaan aan het voorschrift van artikel 98, eerste lid, omtrent de samenstelling van de krijgsmacht, terwijl een dergelijke situatie tevens op gespannen voet staat met het procedurele voorschrift van artikel 101 dat eveneens, zij het indirect, de aanwezigheid van dienstplichtigen in werkelijke dienst veronderstelt.

Tenslotte menen wij dat het opschorten van de opkomstplicht feitelijk leidt tot het ontbreken van dienstplichtigen in de krijgsmacht en daarmee direct en voorzienbaar tot een situatie waarin de werkelijkheid ongeschikt is om nog door de grondwettelijke bepaling te worden genormeerd. Het scheppen van een dergelijke afstand tussen de bewoordingen van het constitutionele recht en de staatkundige werkelijkheid achten wij om redenen van rechtszekerheid ongewenst. Nu de uitvoering van het beleidsvoornemen feitelijk leidt tot een ingrijpende wijziging in de constitutioneel voorgeschreven samenstelling van de krijgsmacht, is het ook om deze reden aangewezen daartoe de mogelijkheid te openen door een wijziging van de Grondwet.

De hierboven toegelichte argumenten en de tekstuele, historische en teleologische wijze van uitleg van de verschillende relevante grondwetsbepalingen te zamen, bevestigen de regering in haar overtuiging dat uitvoering van het beleidsvoornemen grondwetswijziging vergt.

De regering meent hiermee ook te zijn ingegaan op de vragen van de leden van de PvdA betreffende de historische en teleologische uitleg van de bepalingen in de Grondwet. Uit het voorgaande is gebleken dat de regering meent dat het waarborgkarakter van de Grondwet op dit punt onverlet laat hetgeen bepaald is ten aanzien van de inrichting en samenstelling van de krijgsmacht en dat bij de uitleg van de Grondwet ook een belangrijke rol toekomt aan het feit dat de Grondwet de grondlijnen van onze staatsordening vastlegt. De regering ziet geen aanleiding om thans een uitvoerige analyse te maken van de grondwettelijke aspecten van de mogelijke fiscale gevolgen van een situatie waarin Nederland zou beschikken over aardgas- of oliebronnen van Koeweitse proporties.

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 hebben in dit verband ook gevraagd naar de procedure bij deze grondwetswijziging. De Commissie-Meijer heeft de constitutionele aspecten van het beleidsvoornemen inzake de dienstplicht geanalyseerd en besproken in het rapport dat op 28 september 1992 werd uitgebracht. De regering heeft het advies van de Commissie gevolgd om over deze aspecten nader advies te vragen aan de Raad van State. De Tweede Kamer is bij brief van de

Minister van Defensie op 14 mei 1993 volledig ingelicht over deze adviesaanvraag van 12 januari 1993. Daarbij is tevens het advies van de Raad van State van 29 april 1993 alsmede het standpunt van de regering ter zake toegezonden. De Kamer is niet ingegaan op het aanbod van de Minister van Defensie gedaan tijdens de UCV van 17 mei jl. over de Prioriteitennota om overleg te voeren over deze grondwetswijziging. De regering heeft vervolgens op grond van haar eigen verantwoordelijkheid voor de Grondwet, waaronder begrepen de uitleg en wijziging van de Grondwet, uitvoering gegeven aan het standpunt dat aan de Kamer was voorgelegd, en is overgegaan tot de voorbereiding en indiening van een voorstel van rijkswet tot grondwetsherziening. Hieruit blijkt dat de regering de Tweede Kamer tijdig en volledig heeft geïnformeerd en bereid is gebleken voorafgaande aan de indiening van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening overleg te plegen. De regering heeft er met instemming kennis van genomen dat de leden van de fractie van het CDA menen dat het wetsvoorstel voortgang moet vinden en dat de leden van de fractie van de PvdA zich niet tegen de voorgestelde benadering verzetten. Ten aanzien van de procedure achtten de leden van de CDA-fractie ook de opvatting van de Eerste Kamer relevant. Wij delen dit oordeel. De regering meent dat met het voorgaande ook op de opmerking van de fractie van D66 inzake de procedure is ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de niet gelijktijdige ontbinding van beide Kamers van de Staten-Generaal in overeenstemming is met bedoeling en strekking van artikel 137, derde lid, van de Grondwet. Wij zijn bereid de procedure tot grondwetsherziening nader te bezien. Daarbij zal dit vraagstuk ook aan de orde komen.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd waarom de regering niet is overgegaan tot een meer algemene vernieuwing van de defensieparagraaf in de Grondwet. Deze leden doelden daarbij niet op de vermelding in de Grondwet van de krijgsmacht en het oppergezag daarover en evenmin op de handhaving van artikel 100 over het in dienst nemen van vreemde troepen maar op de taakomschrijving van de krijgsmacht in artikel 98, eerste lid, en op de handhaving van artikel 102. Op de taakomschrijving van de krijgsmacht komt de regering hieronder terug bij de bespreking van artikel 98, eerste lid.

Ten aanzien van artikel 102 hebben de leden van de VVD-fractie geconstateerd dat er bij de behandeling van de voorstellen tot herziening van de defensieparagraaf in 1979 en 1985 eenstemmigheid bestond in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over het voorstel van de regering om deze bepaling te laten vervallen. Zoals evenwel in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet, beperkt de voorgestelde grondwetswijziging zich tot die aspecten die direct van betekenis zijn voor het beleidsvoornemen inzake de dienstplicht. Gelet op de voorgeschiedenis van de eerdere voorstellen tot herziening van de bepalingen van de Grondwet inzake de verdediging, is deze sobere benadering aangewezen voor een voorspoedig verloop van de procedure van grondwetsherziening. De Raad van State heeft geen bezwaren geuit tegen deze aanpak. Tegen deze achtergrond geeft de regering er dan ook de voorkeur aan om artikel 102 van de Grondwet in dit stadium niet te laten vervallen.

Tenslotte heeft het lid van de fractie van de RPF gevraagd of het beleidsvoornemen van de regering ook wijziging van artikel 30, tweede lid, van het Statuut vereist. Wij menen dat dit niet het geval is omdat het Statuut het opleggen van en de inrichting van de dienstplicht overlaat aan de landen van het Koninkrijk.

2. Artikelsgewijs

Artikel II

De leden van de fractie van de PvdA gaven in overweging artikel 98, eerste lid, Grondwet geheel te laten vervallen omdat zij deze bepaling overbodig achtten. Zij vroegen daarbij naar de positie van andere openbare diensten. Voorts vroegen zij of het huidige standpunt van de regering is beïnvloed door het standpunt van de meerderheid van de Eerste Kamer in 1980. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen waarom is afgezien van deconstitutionalisering van de samenstelling van de krijgsmacht. Voorts meenden de leden van de fractie van de PvdA dat ook artikel 98, tweede lid, Grondwet overbodig is en derhalve kan vervallen.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de grondwetsbepalingen inzake de verdediging dat de regering in 1985 heeft ingediend, is aangegeven om welke redenen de vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet van betekenis is.

De regering wees erop dat de verdediging vermelding in de Grondwet verdient omdat het gaat om een taak die, wanneer zij actueel wordt, dieper dan enige andere in de gang van de samenleving en het leven van de burger ingrijpt. De meest geëigende vorm achtte de regering de vermelding van de taken van de krijgsmacht en het oppergezag over de krijgsmacht alsmede de grondwettelijke verwijzing naar de plichten die in verband hiermee aan de burger kunnen worden opgelegd en het eisen van de tussenkomst van de wetgever voor het opleggen van deze plichten. Voorts lichtte de regering toe dat er geen constitutionele bezwaren bestaan tegen de vermelding van het oppergezag over de krijgsmacht omdat de onjuiste indruk, welke wellicht op grond van het eerste lid (van artikel 98) 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 (van artikel 98), waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de krijgsmacht onder de politieke leiding van de regering staat*⁷. De aangehaalde overwegingen acht de regering, nu volgens het beleidsvoornemen de dienstplicht als zodanig blijft gehandhaafd, nog steeds valide. Uit deze overwegingen blijkt welke bijzondere positie de krijgsmacht inneemt in vergelijking tot andere openbare diensten zonder dat overigens afgedaan wordt aan de politieke leiding van de regering over de krijgsmacht. Tevens blijkt uit deze overwegingen dat de bepaling over het oppergezag daarbij niet kan worden gemist.

Het huidige standpunt van de regering kijkt op enkele onderdelen af van het voorstel tot grondwetsherziening dat in 1979 is ingediend. Tijdens de behandeling van het voorstel tot grondwetsherziening dat in 1985 werd ingediend, gaf de regering aan dat het soms nodig is aan bepaalde wensen tegemoet te komen teneinde een wetsvoorstel van voldoende parlementaire steun te voorzien en dat deze noodzaak zich voordeed bij het ingediende voorstel⁸. Dit zag mede op het standpunt dat een meerderheid van de Eerste Kamer in september 1980 innam. Op grond van haar eigen verantwoordelijkheid en inzicht heeft de regering evenwel het herzieningsvoorstel van 1985 ingediend. Het spreekt vanzelf dat dit eveneens het geval is ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel. Hierboven is reeds ingegaan op de gevolgde procedure ter zake en het gevoerde overleg met de Eerste Kamer.

De leden van de VVD-fractie en de fractie van Groen Links wensten dat de omschrijving van de taken van de krijgsmacht gemoderniseerd worden. De leden van de VVD-fractie noemden de huidige formulering vaag en achterhaald. In dit verband wezen zij op de geopolitieke ontwik-

⁷ Kamerstukken II, 1984-1985, 19 017 (R 1285) nr. 5, 2.

⁸ Kamerstukken II, 1984-1985, 19 017 (R 1285) nr. 5, 2.

kelingen sinds 1989. De leden van de fractie van Groen Links meenden dat de voorgestelde taakstelling van de krijgsmacht geen recht doet aan de internationale taken van de Nederlandse krijgsmacht. Deze leden meenden dat deze ontwikkeling tot uitdrukking gebracht moest worden in artikel 98, eerste lid, van de Grondwet en vroegen de regering op dit punt een nota van wijziging te formuleren. De leden van de VVD-fractie herinnerden eraan dat er bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening die werden ingediend in 1979 en 1985 overeenstemming bestond dat de daarbij voorgestelde formulering van de taken van de krijgsmacht een verbetering betekende. Deze leden vroegen de regering deze formulering over te nemen in het voorliggende wetsvoorstel. Het lid van de RPF-fractie vroeg naar de betekenis van het begrip «belangen van de staat» bij deelname aan VN-operaties.

Wij hebben, evenals de leden van de fracties van de VVD en Groen Links, onder ogen gezien dat mede door de ontwikkelingen sinds 1989 de taak van de krijgsmacht een steeds belangrijker internationale dimensie heeft gekregen. De tekst van artikel 98, eerste lid, laat hiertoe evenwel de ruimte, mede gelet op de taak die de regering krachtens artikel 90 Grondwet heeft bij de bevordering van de internationale rechtsorde. De Grondwet, waaronder artikel 98, eerste lid, betreffende het begrip «belangen van de staat», verzet zich niet tegen de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan VN-operaties. Nu de bestaande grondwetsbepalingen de mogelijkheid bieden voor het optreden van de krijgsmacht in internationaal verband, ziet de regering geen noodzaak deze bepalingen te wijzigen. Hiermee menen wij tevens de vraag van het lid van de RPF-fractie beantwoord te hebben.

Door de leden van de fracties van VVD, SGP en GPV is er op gewezen dat de formulering van het voorgestelde artikel 98, eerste lid, de mogelijkheid openlaat dat de krijgsmacht uitsluitend uit dienstplichtigen bestaat. Zij stellen voor deze mogelijkheid uit te sluiten door een wijziging van de door de regering voorgestelde formulering.

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen van deze leden. De regering gaat er van uit dat het niet nodig is om een formulering als wordt voorgestaan op te nemen. In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat met dit wetsvoorstel niet beoogd wordt de mogelijkheid te openen voor een krijgsmacht die uitsluitend uit dienstplichtigen bestaat. Dat is ook niet de strekking van het beleidsvoornemen. Wij menen dat in aansluiting bij het gestelde in de memorie van toelichting de in het voorstel opgenomen tekst van artikel 98, eerste lid, van de Grondwet voldoende waarborgen biedt inzake de samenstelling van de krijgsmacht.

De leden van de GPV-fractie hebben met een verwijzing naar het advies van de Raad van State gevraagd of er in grondwettelijke zin nog dienstplichtigen kunnen zijn na de uitvoering van het beleidsvoornemen waarbij de krijgsmacht uit vrijwilligers bestaat en er alleen sprake is van geregistreerde dienstplichtigen. Met de Raad van State zijn wij van opvatting dat er in dat geval niet meer kan worden voldaan aan het voorschrift van artikel 98, eerste lid, van de huidige Grondwet. De voorgestelde wijziging van deze bepaling opent de mogelijkheid het beleidsvoornemen uit te voeren.

Het lid van de RPF-fractie heeft gevraagd naar de betekenis van de voorgestelde bepaling voor de verhouding tussen vrijwilligers en dienstplichtigen in de krijgsmacht. Wij antwoorden hierop dat de voorgestelde formulering van artikel 98, eerste lid, zich beperkt tot het aangeven van de hoofdlijnen van de samenstelling van de krijgsmacht. Het artikel laat

zich niet uit over de verhouding tussen vrijwilligers en dienstplichtigen en de omstandigheden waaronder dienstplichtigen worden opgeroepen in werkelijke dienst.

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie geven de voorkeur aan een andere formulering van de voorgestelde bepaling. Zij stellen een formulering voor die naar hun oordeel het waarborgkarakter van de bepaling meer tot uitdrukking doet komen en beter aansluit bij artikel 97.

Wij menen dat de door deze leden voorgestelde bepaling door het facultatieve karakter van de bevoegdheid die de wetgever wordt verleend, niet in overeenstemming kan worden gebracht met het beleidsvoornemen. Het beleidsvoornemen omvat de handhaving van de dienstplicht als zodanig. Een grondwettelijke opdracht aan de wetgever tot regeling van de dienstplicht kan daarbij niet worden gemist. Naar onze opvatting bevat de door de regering voorgestelde bepaling een belangrijk waarborgkarakter omdat de Grondwet daarmee de tussenkomst van de wetgever bij het opleggen van de dienstplicht verankert. Tevens dient de wetgever te regelen op welke wijze de opschorting van de opkomstplicht gestalte kan krijgen en beëindigd kan worden alsmede op welke wijze de Staten-Generaal wordt ingeschakeld bij de oproeping in de gevallen die worden genoemd in artikel 101. Daarmee wordt in de Grondwet recht gedaan aan de vereiste waarborgen voor de dienstplichtige burger.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of naast de wijziging van artikel 98, derde lid, Grondwet ook de Dienstplichtwet zal worden aangepast en zo ja, wanneer de wijziging van de Dienstplichtwet tegemoet kan worden gezien.

Er wordt naar gestreefd deze wijziging van de Dienstplichtwet als wetsvoorstel in te dienen tijdens de tweede lezing van dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening, indien de voortgang van dit wetsontwerp daartoe aanleiding geeft.

Artikelen IV en V

De regering heeft er met instemming kennis van genomen dat de voorgestelde artikelen kunnen rekenen op de steun van de leden van de PvdA-fractie en het lid van de RPF-fractie. Dit laatste lid wenste wel enige toelichting.

De leden van de fracties van het GPV en D66 hebben gevraagd om een toelichting op de deconstitutionalisering van de inschakeling van de Staten-Generaal bij mobilisatie zoals die thans is neergelegd in artikel 101 van de Grondwet. De leden van de fractie van D66 verwezen in dit verband naar het uitgangspunt dat is vastgelegd in artikel 96 van de Grondwet. Zij vroegen voorts of deze wijziging noodzakelijk is in verband met de wijziging van artikel 98. De leden van de fractie van het GPV vroegen of een wettelijke regeling op dit punt gelijkgesteld kan worden met de bestaande grondwettelijke waarborg. Zij toonden zich niet overtuigd door het argument dat artikel 101 in een moderne en sobere Grondwet niet nodig wordt geacht. Tenslotte vroegen zij wanneer het betreffende wetsvoorstel zal worden ingediend.

De regering heeft bij de toelichting op het eerste wetsvoorstel tot herziening van de defensieparagraaf dat in 1979 werd ingediend, aangegeven dat artikel 101 van de Grondwet niet verplicht tot voorafgaande instemming van de Staten-Generaal met het koninklijk besluit waarbij dienstplichtigen onder de wapenen worden geroepen. Daarin verschilt deze bepaling van het voorschrift in artikel 96, eerste lid, Grondwet

omtrent de in oorlog verklaring van het Koninkrijk dat de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal als uitgangspunt heeft. In aansluiting bij de toelichting die in 1979 is gegeven, herhaalt de regering dat het in onze constitutionele verhoudingen geboden is om voor een ingrijpende beslissing als mobilisatie met het parlement, indien mogelijk, overleg te voeren. Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid staat daarvoor garant. Het vervallen van artikel 101 betekent slechts dat niet langer grondwettelijk is voorgeschreven dat een wetsvoorstel wordt ingediend om het onder de wapenen blijven der dienstplichtigen zo nodig te bepalen. Een dergelijke verplichting kan evenwel ook worden opgenomen in de wet overeenkomstig vergelijkbare bepalingen in de noodwetgeving die gebaseerd is op artikel 103 van de Grondwet⁹. Daarom stelt de regering voor artikel 101 te verplaatsen naar de additionele artikelen bij de Grondwet met de opdracht ter zake een wettelijke regeling tot stand te brengen die recht doet aan de inschakeling van de Staten-Generaal in de gevallen die bedoeld zijn in artikel 101.

Wij zijn van oordeel dat deze verplaatsing past bij de inrichting van een gemoderniseerde Grondwet. Een wetsvoorstel tot uitvoering van het voorgestelde additionele artikel XXX betreffende de inschakeling van de Staten-Generaal kan door de regering worden ingediend tijdens de tweede lezing van dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening. Ten aanzien van het verband met de wijziging van artikel 98 merken wij op dat aan het procedurele voorschrift van artikel 101 bezwaarlijk de letterlijke verplichting kan worden ontleend om dienstplichtigen in werkelijke dienst te houden. Artikel 101 gaat evenwel uit van een situatie waarin het vervullen van de werkelijke dienst regel is.

Vernummering

De leden van de VVD-fractie hebben enkele voorstellen tot vernummering gedaan. Wij antwoorden hierop als volgt. Het huidige artikel 97 bevat volgens Oud «niets anders dan een inleiding tot hetgeen volgt».¹⁰ De regering heeft zich hierbij aangesloten¹¹ en ziet derhalve thans geen reden deze bepaling te verplaatsen. Het voorstel van de genoemde leden om de bepaling inzake de civiele verdediging te plaatsen achter de bepaling omtrent gewetensbezwaren tegen de militaire dienst is systematisch zeker mogelijk. De regering is evenwel van oordeel dat het systematisch de voorkeur verdient om de bepalingen die betrekking hebben op de wettelijke regeling van de verplichtingen in hetzelfde artikel onder te brengen en de bepaling omtrent de gewetensbezwaren daarop te laten volgen. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de sinds 1887 gebruikelijke volgorde van de bepalingen in de defensieparagraaf.

Wij vertrouwen met deze nota voldoende duidelijkheid te hebben gegeven voor een adequate en spoedige voortgang van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Minister van Defensie,
A. L. ter Beek

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

⁹ Kamerstukken II, 1978–1979, 15 467 (R 1114) nr. 7, 15 en nr. 11, 4–5.

¹⁰ P. J. Oud, Het Constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, II (tweede druk, Zwolle 1970) 362.

¹¹ Kamerstukken II, 1985–1986, 16 521, nr. 5, 2–4)