

Vergaderjaar 1992–1993

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De ingrijpende veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken in de internationale verhoudingen, hebben mede geleid tot een herbezinning op taken en omvang van de nationale defensie. Hierbij heeft de toekomstige rol van de dienstplicht in de organisatie van de defensie vanaf het begin een belangrijke plaats ingenomen. Op 30 september 1991 werd de Commissie Dienstplicht (commissie-Meijer) geïnstalleerd die een jaar later, op 28 september 1992, haar advies voorlegde aan de Minister van Defensie. Het advies van de Commissie Dienstplicht («Naar dienstplicht nieuwe stijl») bevat een uitvoerige analyse van het stelsel en de praktijk van de Dienstplichtwet, mogelijke veranderingen daarin en de betekenis van de grondwetsbepalingen waarop de dienstplicht berust. Overeenkomstig het advies van de commissie-Meijer over de dienstplicht, is advies gevraagd aan de Raad van State over de constitutionele aspecten en consequenties van belangrijke wijzigingen in de bestaande structuur van de krijgsmacht en de dienstplicht. De regering heeft de Raad verzocht te adviseren over de ruimte die de Grondwet biedt voor een feitelijke afschaffing van de opkomstplicht. Uit het advies van de Raad van State dat te zamen met het nader rapport is bijgevoegd, is gebleken dat de Raad reeds op grond van de betekenis van artikel 98, eerste lid, van de Grondwet van oordeel is dat de voorgenomen verandering in het karakter van de dienstplicht een herziening van de Grondwet vergt. De regering onderschrijft deze conclusie van de Raad en legt daartoe dit wetsvoorstel voor.

De bepalingen van de Grondwet inzake de verdediging, de artikelen 97 tot en met 102, zijn in 1979 en 1985 in aanmerking gebracht voor wijziging in het kader van de algehele grondwetsherziening.

Het voorstel van rijkswet dat op 1 februari 1979 bij de Tweede Kamer ter zake werd ingediend (kamerstukken II, 1978–1979, 15 467 (R 1114)), is verworpen. De Tweede Kamer had dit wetsvoorstel, nadat enkele wijzigingen waren aangebracht, aanvaard op 18 september 1980. In de Eerste Kamer bestonden geen bezwaren tegen de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel maar wel tegen het achterwege laten van de vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet. Deze bezwaren hebben ertoe geleid

dat het wetsvoorstel op 14 april 1981 door de Eerste Kamer werd verworpen.

Op 6 juni 1985 werd opnieuw een voorstel van rijkswet ingediend tot herziening van de grondwetsbepalingen inzake de verdediging (kamerstukken II, 1984–1985, 19 017 (R 1285)). De voornaamste punten van dit voorstel ontvingen ruime steun in de Tweede Kamer, al nam een belangrijk deel van de Kamer een ander standpunt in ten aanzien van de schrapping van de bepaling inzake het in dienst nemen van vreemde troepen. Het voorstel van rijkswet werd ongewijzigd aanvaard door de Tweede Kamer. Vervolgens nam de Eerste Kamer het voorstel met grote meerderheid aan. In tweede lezing werd het voorstel van rijkswet op 3 juni 1986 ingediend bij de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1985–1986, 19 554 (R 1308)). In de Tweede Kamer bestonden nog steeds reserves ten aanzien van de voorgestelde schrapping van de bepaling over de vreemde troepen. Een voorstel tot splitsing van het voorstel van rijkswet in een gedeelte met de schrapping van de bepaling over de vreemde troepen en een gedeelte met de overige bepalingen inzake de verdediging, behaalde niet de grondwettelijk vereiste meerderheid van twee derden. Ook het voorstel van rijkswet zelf behaalde deze vereiste meerderheid van stemmen niet zodat het werd verworpen op 12 mei 1987.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

De tekst van het nu voorliggende voorstel van rijkswet beperkt zich in het kader van het beleidsvoornemen inzake de dienstplicht tot een herziening van artikel 98, eerste lid en derde lid, alsmede het laten vervallen van artikel 101 en de toevoeging daarvan aan de additionele artikelen met de opdracht aan de wetgever om ter zake een voorziening te treffen.

Het voorstel van rijkswet bevat vijf artikelen die leiden tot een wijziging van drie bepalingen (artikel 98, eerste lid en derde lid, en artikel 101) in paragraaf 2, Overige bepalingen, van Hoofdstuk V, Wetgeving en bestuur van de Grondwet. Op grond van artikel 3, eerste lid onder a, juncto artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, wordt het voorstel tot grondwetsherziening gedaan door een voorstel van rijkswet.

De voorgestelde grondwetsherziening beperkt zich tot de aspecten die direct van betekenis zijn voor het beleidsvoornemen inzake de dienstplicht. Gelet op de hierboven beknopt weergegeven 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.

3. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL II

Artikel 98, eerste lid

In het eerste lid van deze bepaling zijn de taakopdracht en de samenstelling van de krijgsmacht vermeld.

De Raad van State heeft in zijn genoemde advies over het beleidsvoornemen ten aanzien van de dienstplicht een aantal belangwekkende beschouwingen gegeven over de geschiedenis en strekking van het huidige artikel 98, eerste lid, van de Grondwet. Op grond daarvan is de Raad 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. Hij verstaat dit aldus dat het huidige artikel 98, eerste lid, van de Grondwet vergt dat een enigszins omvangrijk contingent dienstplichtigen voor eerste oefening wordt opgeroepen respectievelijk als getraind militair potentieel achter de hand is.

Aan de door de Raad genoemde constitutionele vereisten kan inderdaad niet langer worden voldaan indien volgens de beleidsvoornemens van de regering de opkomstplicht voor dienstplichtigen wordt opgeschort. Derhalve acht de regering het geboden om op dit punt de grondwettelijke beletselen weg te nemen. Zij meent dat de vervanging van de woorden «bestaande uit» door «die kan bestaan uit» hiertoe een passende en eenvoudige mogelijkheid biedt. Hiermee wordt niet beoogd de mogelijkheid te openen voor een krijgsmacht die uitsluitend bestaat uit dienstplichtigen.

ARTIKEL III

Het hier vermelde artikel 98, derde lid, eerste volzin, zal in de plaats treden van het huidige artikel 98, derde lid, eerste volzin. De tweede volzin van het derde lid van artikel 98 blijft ongewijzigd gehandhaafd.

Artikel 98, derde lid, eerste volzin

Het beleidsvoornemen van de regering om de dienstplicht te handhaven maar de opkomstplicht op te schorten, houdt niet alleen een wezenlijke verandering in van de samenstelling van de krijgsmacht maar heeft tevens belangrijke gevolgen voor de huidige regeling van de dienstplicht zoals die is neergelegd in de Dienstplichtwet. Een dergelijke ingrijpende wijziging vergt de grondwettelijk verankerde tussenkomst van de wetgever. De wetgever dient aan te geven 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. De voorgestelde formulering brengt dit uitgangspunt beknopt tot uitdrukking.

ARTIKEL IV

De voorgestelde opneming van additioneel artikel XXX houdt in dat de gewone wetgever de opdracht krijgt een regeling te treffen die voorziet in de inschakeling van de Staten-Generaal bij de oproeping van dienstplichtigen in werkelijke dienst in de gevallen die zijn genoemd in artikel 101. De formulering van het additioneel artikel sluit aan bij de gebruikelijke formulering van additionele artikelen bij de Grondwet. Daarbij valt te bedenken dat volgens de thans gebruikelijke methode bij de publikatie van de tekst van de gewijzigde Grondwet de tekst van artikel 101 bij additioneel artikel XXX zal worden opgenomen. Het is daarmee kenbaar voor het publiek, hoe art. 101 luidde.

ARTIKEL V

Volgens het voorstel vervalt artikel 101 als bepaling in de Grondwet. In het kader van een sobere en moderne Grondwet is dit artikel niet meer op zijn plaats en kan regeling van de betreffende materie worden overgelaten aan de wetgever. Op grond van artikel IV van het voorstel van rijkswet blijft artikel 101 evenwel van kracht als additioneel artikel bij de Grondwet totdat de wetgever ter zake een regeling heeft getroffen.

De artikelen 98 tot en met 101 in paragraaf 2 van Hoofdstuk V zullen volgens de bepalingen van de Grondwet worden vernummerd op een zodanige wijze dat de artikelen 102 tot en met artikel 142 van de Grondwet hun huidige nummering kunnen behouden. Uit het bijgevoegde overzicht blijkt hoe de grondwetsartikelen 98 tot en met 101 dan zullen luiden.

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

Vergelijkend overzicht van de grondwetsartikelen 97 tot en met 102 volgens het voorstel van rijkswet na vernummering en de grondwetsartikelen 97 tot en met 102 van de Grondwet naar de tekst van 1987.

Voorstel van rijkswet
(vernummerd)

Grondwet 1987

Artikel 97

Artikel 97

1. Alle Nederlanders daartoe in 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.

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

Artikel 98

1. Tot bescherming van de belangen van de staat is er een krijgsmacht die kan bestaan uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

1. Tot bescherming van de belangen, van de staat is er een krijgsmacht, bestaande uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Artikel 99

De wet regelt de verplichte krijgsdienst en 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.

3. De wet regelt de verplichte krijgsdienst. Zij regelt ook de verplichtingen die aan hen, die niet tot de krijgsmacht behoren, ten aanzien van 's lands verdediging opgelegd kunnen worden.

Artikel 100

Artikel 99

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

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

Artikel 101

Artikel 100

Vreemde troepen worden niet dan krachtens een wet in dienst genomen.

Vreemde troepen worden niet dan krachtens een wet in dienst genomen.

Artikel 102

1. Al de kosten voor de legers van het Rijk worden uit 's Rijks kas voldaan.
2. De inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welke aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, kunnen niet dan volgens algemene regels bij de wet te stellen en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten worden gebracht.
3. De uitzonderingen op die algemene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden worden bij de wet vastgesteld.

Add. art. XXX

Totdat ter zake bij de wet een voorziening is getroffen, blijft artikel 101 van de Grondwet naar de tekst van 1987 van kracht.

Artikel 102

1. Al de kosten voor de legers van het Rijk worden uit 's Rijks kas voldaan.
2. De inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welke aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, kunnen niet dan volgens algemene regels bij de wet te stellen en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten worden gebracht.
3. De uitzonderingen op die algemene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden worden bij de wet vastgesteld.

Artikel 101

Wanneer ingeval 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.