

Zitting 1979–1980

15 467 (R 1114)

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

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 12 maart 1980

De bijzondere commissie¹ voor de grondwetsherziening acht de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid met de beantwoording van de navolgende vragen en opmerkingen die uit vier fracties bij haar werden ingeleverd.

Het voorgestelde artikel 5.2.4; niet-militaire hulpverlening

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met grote aandacht kennis genomen van het antwoord van de Regering. De nadere uiteenzetting van de overwegingen die de Regering hadden geleid tot de voorgestelde redactie van artikel 5.2.4. had bij deze leden tot meer begrip voor het gekozen standpunt geleid.

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd door het verweer van de bewindslieden tegen hun suggestie om dit artikel in twee delen te splitsen. Zij onderstreepten dat zij daarbij niet zozeer dachten aan twee artikelen, maar eerder aan één artikel bestaande uit twee leden. Zij wezen erop dat hoezeer ook aan elkaar verbonden, militaire verdediging en civiele verdediging verschillend van aard zijn. Dit blijkt o.a. ook uit het bepaalde in artikel 5.2.5 handelend over gewetensbezwaren militaire dienst en niet over gewetensbezwaren civiele dienst.

Deze leden waardeerden het dat in de nota van wijzigingen mede enigermate tegemoet was gekomen aan een suggestie met betrekking tot de tekst van dit artikel. Inderdaad kan ten aanzien van de keuze tussen «volgens bij de wet te stellen regels» en «volgens regels bij de wet te stellen» worden gezegd dat dit een kwestie van taalkundige appreciatie is. Deze leden prefererden het in gevallen als deze het kwalificerende begrip te plaatsen vóór het zelfstandig naamwoord.

Deze leden bleven toch enige moeite houden met de begrippen «bij de wet» (artikel 5.2.4) en «bij of krachtens de wet» (memorie van toelichting, blz. 5). Bestaat er overigens – hetgeen al een oude vraag is – een inhoudelijk verschil wat betreft de delegatiemogelijkheid tussen «bij de wet te stellen regels» en «bij of krachtens de wet»? De leden van de C.D.A.-fractie bedoelden dat met name in het voorlopig verslag (blz. 4). Zij hadden met belangstelling kennis genomen van het ter zake in de memorie van antwoord gestelde. Het

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

lijkt inderdaad noodzakelijk dat delegatie niet is uitgesloten. Een vraag blijft echter ten opzichte waarvan en hoever delegatie moet kunnen gaan. Dienstplicht zal in een wet moeten worden geregeld; essentiële punten ter zake zullen niet moeten kunnen worden geregeld bij a.m.v.b.

In de memorie van toelichting stelde de Regering dat artikel 5.2.4 van de Grondwet geen limitatief karakter heeft. De wetgever kan de burgers ook persoonlijk verplichtingen opleggen, buiten het kader van dit grondwetsartikel. In de memorie van antwoord stelde de Regering, dat zowel de huidige als de nieuwe Grondwet een open en geen gesloten systeem biedt. De aan het woord zijnde leden konden deze benaderingswijze op zich zelf wel volgen. Niettemin behielden zij een gevoel van onzekerheid. Hoe sterk is eigenlijk die stelling van de bewindslieden? De bewindslieden maakten van de wenselijkheid van de openheid een betrekkelijk ondergeschikt punt door slechts te verwijzen naar bepalingen als artikel 37 van de Wet Bescherming Bevolking en artikel 1 onder 6 der Bevoegdhedenwet. Maar het gaat nu volgens deze leden om de principiële vraag of en in hoeverre persoonlijke verplichtingen – en zoals thans reeds incidenteel bestaan en die nog niet bestaan – toch niet direct of indirect een grondwettelijke grondslag zouden behoeven. Het praktische antwoord van de bewindslieden maakte op deze leden weinig indruk, evenmin als de verwijzing naar de opvatting van de staatscommissie, dat de instelling van een sociale dienstplicht door de wetgever ook zonder grondwettelijke basis mogelijk zou zijn.

Deze leden achtten ter zake tenminste een goede argumentatie van de zijde van de bewindslieden noodzakelijk. Proefden deze leden het goed dan hadden ook de bewindslieden toch het gevoel dat, bij voorbeeld ten aanzien van de instelling van een sociale dienstplicht – als het ooit zover zou komen –, een grondwettelijke basis niet te versmaden zou zijn. Dat van het vastleggen van de principiële mogelijkheid tot het opleggen van andere persoonlijke verplichtingen in de Grondwet de onjuiste suggestie zou kunnen uitgaan, dat concrete beleidsvoornemens op dit terrein aanwezig zouden zijn, achtten deze leden onjuist. Als die concrete beleidsvoornemens er niet zijn, kan ook niet de suggestie ontstaan dat zij er wel zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie waren na de uiteenzetting in de memorie van antwoord nog meer overtuigd van de noodzaak artikel 5.2.4 een limitatief karakter te geven. Als voorshands de instelling van een burgerlijke dienstplicht – waar deze leden trouwens tegen zouden zijn – niet te verwachten is en de Regering daarvoor geen concrete plannen heeft, is het gewenst in de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat de oplegging van een dergelijke plicht zonder grondwetswijziging niet mogelijk is. De formulering, zoals nu voorgesteld, laat daarover volgens de leden nu aan het woord te veel misverstanden bestaan.

De leden van de fractie van D'66 waren niet onder de indruk van de argumenten van de Minister, waar het betrof de niet vermelding van de burgerlijke dienstplicht (memorie van antwoord) blz. 6/7). Zij waren niet van mening dat door deze vermelding de onjuiste suggestie zou worden gewekt, dat er nu concrete beleidsvoornemens ter zake zouden zijn. Het is voldoende duidelijk dat deze er thans niet zijn. Dat ontslaat de Regering echter niet van de plicht een grondwettelijke basis te scheppen voor een dergelijke dienstplicht, zo men daartoe zou willen besluiten. Dat is des te meer noodzakelijk, daar de Regering zelf deze dienstplicht evenmin uitsluit.

Internationale verplichtingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren met de Regering van mening dat de positie van dienstplichtigen, die eventueel onvrijwillig in het kader van VN-taken worden uitgezonden, de nodige waarborgen vereist. Daarbij is het uit-

eraard noodzakelijk dat de waarborgen die wettelijk zijn vastgelegd, ook als zodanig worden herkend en toegepast. Het arrest van de Hoge Raad der Nederlanden van 8 februari 1980, waarbij werd vastgesteld dat de Staat der Nederlanden soldaten naar UNIFIL had gezonden, zonder de wettelijke waarborgen in acht te nemen, achtten deze leden veelzeggend. Zij drongen erop aan dat spoedig voorstellen van wet met verdergaande waarborgen de Kamer zouden bereiken en herinnerden aan hun opvatting dat het tot stand komen van een Koninklijk besluit niet voldoende kan worden geoordeeld en dat voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal noodzakelijk is. Daarbij tekenden zij aan dat de noodzaak of wenselijkheid van het uitzenden van dienstplichtigen tegen hun wil, in het kader van VN-taken, zeker niet bij voorbaat en onder alle omstandigheden als vanzelfsprekend kan worden aangenomen.

Bijzonder verheugd was de fractie van D'66 over de bij nota van wijziging voorgestelde tekst van artikel 5.2.4. Zij tekenden echter wel erbij aan dat de formulering «het vervullen van internationale taken» (met gebruik van militaire middelen) zich leent tot een ruime interpretatie. De genoemde leden meenden dat een beperkte interpretatie voorop diende te staan, namelijk die van de VN-politietaken. Is de Regering het eens met deze zienswijze? Is de Regering het voorts eens met de stelling dat zulke taken niet zonder consultatie van het parlement kunnen worden aangevat?

Artikel 5.2.5 (gewetensbezwaren)

De aandacht van de leden van de P.v.d.A.-fractie was bij hernieuwde bestudering van het wetsontwerp nog gevallen op het adjectief «ernstig» in het voorgestelde artikel 5.2.5. Zij zouden graag vernemen of het kwalificeren van de aard van de gewetensbezwaren niet beter aan de wet kan worden overgelaten. Komen elders in de Grondwet ook zodanige kwalificaties voor?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden ook met belangstelling van dit onderdeel van de memorie van antwoord kennis genomen. Zij meenden dat de formulering nauwkeurig dient te worden gezien. Hoewel zij het gevoel hadden dat de bewindslieden in belangrijke mate een zelfde benaderingswijze kozen als zij, zouden zij enige verduidelijking op prijs stellen en nog enkele opmerking willen maken.

Zij meenden, dat het op zich zelf een nadeel kan zijn een grondwetsbepaling – naar aanleiding waarvan nogal wat discussie heeft plaatsgehad – tekstueel te wijzigen. Het streven «te bekorten en te moderniseren» lijkt dan niet zo doorslaggevend te kunnen zijn. Zij hadden overigens met waardering ervan kennis genomen dat enige materiële verandering met de nieuwe formulering niet was beoogd. Ook prezen zij zich gelukkig dat de bewindslieden zich ervan bewust waren dat er bij de behandeling van wetsontwerp 11 155 een gedachtenwisseling is geweest over de inhoud van het begrip «de voorwaarden waarop» in artikel 196 van de huidige Grondwet. Niettemin konden die woorden vervallen, aldus de bewindslieden. Daaraan voegden zij toe: «Aan de wetgever kan worden overgelaten, zoals ook thans het geval is, hieraan nadere inhoud te geven».

De leden nu aan het woord achtten dit een te algemene formulering. Het begrip «de voorwaarden waarop» had immers, zoals bekend en door deze leden onderstreept, een bepaalde – procedurele – betekenis. De inhoud van de uit de memorie van antwoord hiervoor geciteerde zin kan die betekenis overschrijden. Deze leden zouden gaarne van de bewindslieden vernemen, dat dit hun bedoeling niet is en meenden deze vraag te meer te moeten stel-

len, gelet op hetgeen de bewindslieden antwoordden aan de S.G.P.-fractie (memorie van antwoord, blz. 13). Wat bedoelen de bewindslieden met de zin: «Het is aan de wetgever om nadere inhoud te geven aan het begrip gewetensbezwaren»?

Deze leden herinnerden aan hun benaderingswijze in dit kader bij de behandeling van wetsontwerp 11 155 – samengevat: «een gewetensbezwaar is een gewetensbezwaar» – welke heeft geleid tot het nieuwe artikel 2 van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst met de daarbij behorende – door de Regering geaccepteerde – hunnerzijds gegeven interpretatie. Zij konden zich toch niet aan de indruk onttrekken, dat technisch gezien artikel 5.2.5 een interpretatie openlaat, haaks op de interpretatie welke toch naar eerste indruk ook de Regering, gelet op memorie van toelichting en memorie van antwoord, aan dit artikel zou geven.

Zij verwezen overigens in het algemeen ook nog eens naar hetgeen zij in het voorlopig verslag reeds over artikel 5.2.5 hadden opgemerkt. Dit is meer dan muggezifterij, want de aan het woord zijnde leden ontleenden mede hun vrijmoedigheid bij het voorgaande nader stil te staan aan het feit, dat hetgeen zij in het voorlopig verslag hadden gesteld de bewindslieden tot de conclusie had gebracht «de wet stelt regels omtrent» te vervangen door «de wet regelt». Hoewel deze leden ook ter zake een gevoel van waardering niet wisten te onderdrukken, hoorde daarbij tevens een gevoel van aarzeling. Het was hun niet glashelder wat in wezen het verschil precies was tussen beide termen, gelet op de betreffende omschrijving in de memorie van antwoord (bovenaan blz. 12).

Deze leden zouden overigens gaarne willen vernemen hoe de wetgever verplicht kan worden zorg ervoor te dragen dat de vrijstelling «op grond van een wettelijk voorschrift wordt geregeld».

Het vervallen van het huidige artikel 200 (mobilisatie)

Met betrekking tot het voornemen van de Regering om artikel 200 (mobilisatie) te laten vervallen, vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie nog of de Regering inderdaad van mening is dat de ministeriële verantwoordelijkheid ter zake de mogelijkheid van de Staten-Generaal om in wetgeving mede hun wil neer te leggen, kon vervangen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort