

Zitting 1981–1982

17 452 (R 1207)

Aanpassing en vernummering van bepalingen over de defensie in de Grondwet

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 3 september 1982

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ heeft in de Staatscourant van 14 juni 1982 (nr. 110) een oproep geplaatst tot het bij haar inzenden van commentaar op dit wetsontwerp. De commissie ontving bij brief van 14 mei een commentaar van het Werkcomité Grondwetswijziging 1980 en bij brief van dezelfde datum de mededeling van de Koninklijke Nederlandse Vereniging «Onze Vloot» dat zij zich bij dat commentaar aansloot. Beide commentaren liggen voor ieder ter inzage op het secretariaat der commissie. De commissie is erkentelijk voor deze bijdrage tot de meningsvorming in haar midden.

Met de beantwoording van de navolgende vragen en opmerkingen zal de plenaire behandeling voldoende zijn voorbereid.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden, mede gelet op hier en daar geopperde bezwaren, een ogenblik vertoeven bij artikel II A. Het leek deze leden namelijk van belang, dat over tekst, inhoud, betekenis en interpretatie allerwege afdoende duidelijkheid bestaat. Daartoe zou naar hun mening ook kunnen bijdragen een nog nadere, meer uitvoerige en samenvattende, kortom complete toelichting in één geordend schriftelijk stuk van de zijde van de Regering, te weten de memorie van antwoord op dit verslag, ter zake van de vervanging van de term «Koning» door de term «Regering» in het eerste lid van artikel 68 van de Grondwet. De helderheid in de discussie bij de plenaire behandeling kan daarmee alleen maar zijn gebaat. Bij die toelichting zou het, naar de mening van deze leden, dan verstandig zijn bij voorbeeld impliciet te betrekken de aan de Regering ongetwijfeld bekend zijnde overwegingen van het zogeheten «Werkcomité Grondwetsherziening 1980», om te schrijven en te lezen: «De Koning heeft het oppergezag over de krijgsmacht» in plaats van het voorgestelde: «De Regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht». De term «Koning» wil men dan niet zien in de betekenis van de Koning als persoon, maar «in zijn hoedanigheid van (onschendbaar) deel van de Regering, tevens staatshoofd». Daaraan voegt men dan onmiddellijk toe: «Het oppergezag wordt derhalve uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid».

¹ Samenstelling: M. Bakker (CPN), Van Rossum (SGP), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Vacature VVD, Herfkens (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (CDA), Patijn (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Faber (CDA), Nijpels (VVD), voorzitter, Tripels (VVD), Wilbers (D'66), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Van Es (PSP), De Jonge (CDA).

Het leek deze leden nuttig als de memorie van antwoord ook nog eens de positie van de Koning als onschendbaar deel van de Regering en als staatshoofd onder woorden bracht. Daarbij is het tevens goed te betrekken de terminologie van «regeerfunctie» van de Koning, alsmede het begrip «oppergezag over de krijgsmacht», niet te verwarren – aldus het comité – met opperbevel of oppermacht.

Aansluitend aan de diverse voorgaande vragen achtten de leden van de C.D.A.-fractie – die hadden kennis genomen van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Eerste Kamer (stuk nr. 15467 (R 1114), nr. 46) – het van belang dat de Regering uiteenzet wat zij verstaat onder het oppergezag van de «Regering».

De leden van de C.D.A.-fractie wilden in de volgende alinea's nog naar voren halen dat het eerdergenoemde comité met name drie overwegingen noemt, waarom het goed zou zijn de term «Koning» in de betreffende grondwetsbepaling te kiezen. Kort samengevat: a. «In crisis- en oorlogstijd komt aanzienlijk meer nadruk te liggen op de Koning optredend als vertegenwoordiger van de Regering naar buiten toe ...» b. «nog belangrijker ... is het feit dat de Koning een symboolfunctie vervult». En verder: «De Koning, die boven de partijen staat, vormt een vast punt in de Regering; zijn oppergezag over de krijgsmacht – niet te verwarren met opperbevel of oppermacht – vormt voor de militair de hoogste overtuigende en bezielende kracht. Daardoor is de Koning voor hem (haar) een herkenbaar en levend symbool, waarmee hij (zij) zich kan identificeren». c. Inzake de buitenlandse betrekkingen heeft de Regering, aldus het comité, verklaard «dat de Koning in eerste instantie het Koninkrijk der Nederlanden naar buiten toe vertegenwoordigt in overeenstemming met de volkenrechtelijke praktijk». Ten overvloede meent het comité te kunnen opmerken «dat ook in de nieuwe Grondwet op een aantal plaatsen uiteindelijk het woord «Koning» is gehandhaafd in de hoedanigheid van (onschendbaar) deel van de Regering».

Het werkcomité komt vervolgens tot deze stelling: «Waar het oppergezag van de Koning over de krijgsmacht thans een wezenlijke functie vervult in ons staatkundig bestel – – zou het schrappen van de term «Koning» op deze plaats een wijziging betekenen in de staatkundige werkelijkheid. Dat de uitoefening van het Koninklijk oppergezag geschiedt onder ministeriële medewerking is blijkens het vorenstaande geen beletsel om de term «Koning» hier te handhaven; zulks past heel goed in de terminologie van de nieuwe Grondwet». Daarna trekt het comité de conclusie, dat de wijziging zin en strekking wezenlijk aantast. Zoals reeds gesteld achtten de leden van de C.D.A.-fractie een brede en overzichtelijke toelichting op de problematiek rond de «Koning» gewenst.

De leden van de C.D.A.-fractie deelden voorts nog de zienswijze van het werkcomité niet. Zij plaatsten hier slechts enkele korte kanttekeningen. Zij hadden er kennis van genomen, dat de Raad van State in zijn advies ter zake van de vervanging van «Koning» door «Regering» sprak van «noodzakelijk». De leden van de C.D.A.-fractie verwachtten ook geen verandering in de praktijk wat betreft plaats en taak van de Koning.

Wat het woord «Regering» betreft, wezen deze leden erop, dat dit in de Grondwet zelf zijn «vertaling» heeft gekregen, namelijk «Koning en ministers». De «Koning» verdwijnt dus geenszins. Ook onder de nieuwe Grondwet blijft zijn – bij wijze van spreken – «personificerende» functie. Daaraan tornt de gekozen grondwettelijke terminologie niet en dat is ook geenszins de intentie van Regering en Staten-Generaal. Waar het om gaat, is afweging tussen de strakheid van de in de Grondwet gekozen systematiek en de symboliek van de personificatie van de eenheid van de natie, zoals die wel ervaren wordt bij het hanteren van «Koning». Om die afweging zinvol te maken, is nadere toelichting gewenst.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. betreurden het zeer dat de indiening van dit wetsontwerp noodzakelijk is geworden door verwerping in de Eerste Kamer van het aanvankelijke voorstel van wet (15467). Door deze verwerping blijft in de geheel nieuwe Grondwet een aantal antiquarische bepalingen gehandhaafd over het in dienst nemen van vreemde troepen (artikel 197) en over het inkwartieren en onderhouden van het «krijgsvolk» (artikel 201). Daarbij deelden deze leden geenszins de argumentatie van de meerderheid van de Eerste Kamer die ten grondslag lag aan de verwerping.

Met de Regering en de Raad van State meenden deze leden dat de vervanging van de zinsnede «de Koning heeft het oppergezag over de krijgsmacht» door «de Regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht» volledig in overeenstemming is met de nieuwe opzet van de Grondwet. Waar daar nog gesproken wordt van de Koning, wordt de Koning als persoon bedoeld en niet de staatsrechtelijke Koning die volgens het nieuwe artikel 2.2.1 begrepen is in het begrip regering: de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. waren dan ook geenszins overtuigd door de argumenten van het Werkcomité Grondwetswijziging. Integendeel, sommige stukken van dit comité bevatten uiteenzettingen die naar het oordeel van deze leden niet alléén onjuist maar ook strijdig zijn met de grondslagen van de parlementaire democratie in Nederland. De Koning is steeds onschendbaar, de ministers zijn altijd verantwoordelijk. Ook in de relatie tot de krijgsmacht is dit in vredes- en in oorlogstijd niet anders. Deze leden steunden de Regering volledig in haar uiteenzettingen op dit punt.

Het in een laat stadium zich openbarend verzet tegen het voorstel tot wijziging van de bepalingen over de defensie in de Grondwet – zo werd van V.V.D.-zijde opgemerkt – heeft uiteindelijk geleid tot de verwerping daarvan op 14 april 1981 door de Eerste Kamer. In verband hiermee stelt de Regering thans voor om, met toepassing van het additionele artikel IX van de Grondwet, in artikel 68, eerste lid, het woord «Koning» te vervangen door «Regering». Het was de leden van de V.V.D.-fractie gebleken, dat bij de direct geïnteresseerden grote, zowel emotionele als rationele bezwaren bestaan tegen de voorgestelde verandering. Gesteld wordt, dat de krijgsmacht in crisis- en oorlogstijd zijn taak zal moeten vervullen. In die perioden treedt de persoon van de Koning naar buiten op, zowel ten opzichte van de totale Nederlandse samenleving als ten opzichte van de krijgsmacht. De persoon van de Koning vervult in die moeilijke tijden als symbool van ons nationaal volksbestaan een rol van essentiële betekenis. Bij een mogelijk ontbreken van een volksvertegenwoordiging symboliseert het staatshoofd daarenboven de legitimiteit, zo luidt deze opvatting.

In deze gedachtengang wordt bovendien de stelling van de Regering verworpen, dat het woord «Koning» uitsluitend gebruikt wordt om de persoon van de Koning aan te duiden. Daarbij wordt gewezen op het vóórkomen van dat woord in de volgende bepalingen van de nieuwe Grondwet: 2.1.6, 2de lid, 2.1.7, 1ste lid, 2.2.1, 2de lid, 2.2.6, 2.2.8, 3.2.1, 4.6, 2de lid, 5.1.2, 1ste lid en 2de lid, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.7, 1ste en 2de lid, 5.2.7, 2de lid, 8.1, 1ste en 5de lid, 8.2, 1ste lid, en 8.3. Naar het oordeel van de voorstanders van de toekenning van het oppergezag over de krijgsmacht aan de Koning en de uitdrukkelijke vermelding daarvan in de tekst van artikel 68, eerste lid, betekent dit geenszins dat ook hier geen sprake zou zijn van de constitutionele koning.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de zojuist geciteerde bezwaren zodanig zwaarwegend, dat zij meenden hierover het oordeel van de Regering te moeten vragen. Dit ondanks de omstandigheid, dat ook de Raad van State de vervanging van het woord «Koning» door «Regering» in overeenstemming acht met de terminologie van de nieuwe Grondwet.

Deze leden vroegen het oordeel van de Regering ook, omdat naar hun mening brede lagen van de bevolking zich gevoelsmatig moeten kunnen herkennen in en vereenzelvigen met de basiswet van onze staat. Heeft immers, afgezien van praktische overwegingen, ons constitutionele, monarchale stelsel onder het Huis van Oranje-Nassau niet in belangrijke mate een gevoelsmatige betekenis, die de overgrote meerderheid van ons volk voorstandster doet zijn van dit stelsel? Met andere woorden: moeten en mogen de strikte logica en rationaliteit bij de opstelling van de tekst van de Grondwet steeds de overhand hebben op de levende emotie?

De leden van de D'66-fractie waren met de bewindslieden en de Raad van State van mening dat het noodzakelijk is de term «Regering» in de plaats van «Koning» te gebruiken. Het verheugde deze leden dat de bewindslieden gaarne gevolg hebben gegeven aan de suggestie van de Raad van State om op deze wijziging wat uitvoeriger in te gaan.

Ook deze leden waren van mening dat er door het gebruik van de term «Regering» ten opzichte van de huidige situatie niets verandert. Deze term bevestigt integendeel de huidige materiële gang van zaken en geeft een accurate beschrijving van de huidige staatkundige werkelijkheid. Bij handhaving van de huidige situatie – waarvoor het argument van de symboolfunctie in feite het enige betekenisvolle zou kunnen zijn – kan, mede gezien in het kader van de grondwettelijke terminologie bij overige relevante onderdelen, vooral bij mogelijke krijgshandelingen in de toekomst het gevaar ontstaan van ongewenste gezagsschemering en van een misplaatste en onjuiste metafoor.

De P.P.R.-fractie kon de Regering volgen zowel wat betreft haar argumentatie ten aanzien van de vervanging van het begrip «Koning» door «Regering», omdat dit de staatsrechtelijke praktijk correct weergeeft, als wat betreft de vervanging van «door de Koning» door «Koninklijk Besluit». Deze leden zagen ook geen reden voor het verzoek van de Raad van State om uitvoeriger in te gaan op de noodzaak van deze wijziging. De stelling dat deze tekstwijziging inhoudelijk niets aan de bepaling verandert, is niet anders te beschouwen dan als het intrappen van een open deur.

Genoemde leden deelden ook de zienswijze van de Raad van State over de begrippen Koninkrijk, Staat en Land niet.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van dit door het verloop van het proces van grondwetsherziening noodzakelijk geworden wetsontwerp kennis genomen.

In de artikelsgewijze toelichting (blz. 4) betogen de bewindslieden dat de wijziging, zoals aangegeven in artikel II en met name de vervanging van het woord «Koning» door «Regering», noodzakelijk is, omdat handhaving van de term «Koning» in het in de nieuwe Grondwet op te nemen artikel een betekenis aan deze term zou geven, namelijk die van de Koning persoonlijk, die hij in dit artikel van de bestaande Grondwet niet heeft. Bovendien zou handhaving van het woord «Koning» niet in overeenstemming zijn met het aanvaarde wetsontwerp 15 047.

Zoals bekend had de geestverwante fractie van de leden nu aan het woord in de Eerste Kamer reeds grote bezwaren geuit tegen het destijds aanhangige voorstel dat onder andere eveneens deze aanpassing bevatte. Ook de leden van de Tweede-Kamerfractie zijn van mening dat de aanpassing, zoals thans voorgesteld, niet wenselijk en niet noodzakelijk is. Bij de vraag naar de wenselijkheid zou huns inziens gelet dienen te worden op de functie en betekenis die een Grondwet voor de burgers van een land heeft.

Zouden de bewindslieden in het kort willen aangeven welke functies de Grondwet in onze staatkundige samenleving heeft? Is het een legitiem gezichtspunt om daarbij de vraag te betrekken hoe het Nederlandse volk, c.q. speciaal zich betrokken voelende bevolkingsgroepen, de Grondwet of bepalingen daarin verstaan?

Onderkennen de bewindslieden niet dat met name de militairen hechten aan het ongewijzigd laten van het grondwetsartikel wat betreft het aangesneden punt? Mede vanwege de bijzondere positie die het leger – bij voorbeeld door het bestaan van dienstplicht en door de mogelijke inzet van het leven – in de samenleving inneemt, vroegen de genoemde leden met klem aandacht voor het aldaar levende gevoelen. Psychologisch en in verband met de motivatie van de krijgsmacht in crisis- en oorlogstijd weegt de visie op de Koning als een boven de partijen staand vast punt in de Regering zwaar.

Bij de vraag naar de noodzakelijkheid verschilden deze leden in zoverre met de bewindslieden van mening, dat toch niet overal waar in de nieuwe Grondwet het woord «Koning» wordt gebruikt, de Koning persoonlijk is bedoeld. Wat is trouwens de inhoud van het in de toelichting gebezigde woord «persoonlijk»? Wordt daarmee de Koning bedoeld zoals deze bij voorbeeld vóórkomt in bepalingen betreffende het koningschap en de erfopvolging? De Koning als (onschendbaar) deel van de Regering, tevens staatshoofd, komt toch ook voor in bij voorbeeld de artikelen, die door de Regering zijn genoemd in de memorie van antwoord bij de tweede lezing (Eerste Kamer, zitting 1981–1982, 16 905 – 16 938, nr. 37a, blz. 4)? Welk beletsel bestaat er om het woord «Koning» ook in deze zin te verstaan in artikel 68 van de bestaande Grondwet? Mag in dit verband, alsook bij de hiervóór aan de orde gestelde vraag naar de wenselijkheid, ook niet gewezen worden op de eed die officieren in de krijgsmacht zweren (trouw aan de Koningin)?

De bewering dat in de nieuwe Grondwet «de Koning» slechts als persoon zou voorkomen, kon ook naar de mening van de R.P.F.-fractie niet standhouden. Met name in hoofdstuk 5, waar het defensie-artikel wordt ingepast, komt de Koning ettelijke malen als functionaris voor. Zij herinnerden er ten overvloede aan, dat ook de Staatscommissie twee betekenissen voor het begrip «Koning» hanteerde. De leden van de R.P.F.-fractie meenden dat vervanging van de term «Koning» door «Regering» in het defensie-artikel aanzienlijk meer dan een formaliteit zou zijn. In tijden van oorlog en dergelijke bestaat huns inziens een sterke behoefte aan een bezielende persoonlijkheid, die continuïteit en onpartijdigheid garandeert. Voor de Regering kan dit nimmer van toepassing zijn, aldus deze leden. Zij vernamen dan ook gaarne hoe de Regering, gezien bovengenoemde argumenten, toch deze wijzigingen kan rechtvaardigen.

De G.P.V.-fractie was van oordeel dat de voorgestelde wijziging in artikel II onder A niet mogelijk, niet nodig en niet wenselijk was. Deze wijziging was volgens deze fractie niet mogelijk, omdat de strekking van de nu voorgestelde wijziging mede een reden was om de in eerste lezing voorgestelde wijziging te verwerpen. Eén van de overwegingen van een groot aantal van diegenen die in de Eerste Kamer tegen het voorgestelde artikel inzake de verdediging stemden, was immers de onwenselijkheid van de vervanging van het woord «Koning» door het woord «Regering». Door nu in het kader van artikel IX toch in plaats van «Koning» «Regering» te lezen, wordt de gemotiveerde tegenstem van een deel van de Eerste Kamer ontkracht. Is wijziging in het kader van artikel IX niet slechts mogelijk, indien zin en strekking van het gehandhaafde artikel niet worden aangetast?

De memorie van toelichting is op dit punt ook enigszins onzorgvuldig. Deze spreekt van het voor zoveel nodig aanpassen aan elkaar van nieuwe bepalingen en ongewijzigd gebleven bepalingen. Dit zou er theoretisch toe kunnen leiden, dat gewijzigde bepalingen worden aangepast aan ongewijzigd gebleven bepalingen. Dit zal toch niet de bedoeling zijn?

De voorgestelde wijziging is niet nodig, omdat het begrip «Koning» in de betekenis, zoals die hier wordt bedoeld, ook elders in de nieuwe Grondwet voorkomt. De veronderstelling dat bij handhaving van de term «Koning» in de nieuwe Grondwet zal worden gedacht aan de Koning persoonlijk, en dat er verwarring zou ontstaan als de term in artikel 68, lid 1, niet zou worden aangepast, is naar het oordeel van de G.P.V.-fractie niet juist. Immers, in de artikelen die betrekking hebben op het aanbieden van voorstellen van wet, het laten weten of aangenomen wetten al dan niet worden goedgekeurd, gaat het om concrete handelingen van de Koning die (uiteraard) onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verricht. Is er van dergelijke concrete handelingen niet ook vaak sprake in de relatie tot de krijgsmacht, bij voorbeeld bij het uitvaardigen van deorders? Is dit geen reden om een expliciete constitutionele basis te hebben voor dergelijke concrete handelingen van de Koning?

De voorgestelde wijziging was naar het oordeel van de G.P.V.-fractie ten slotte niet wenselijk, omdat de Koning als staatshoofd een zeer bijzondere verantwoordelijkheid heeft naar de krijgsmacht toe. Gewezen kan worden op zijn eed bij de inhuldiging, op de eed van trouw aan de Koning die officieren moeten afleggen. Tevens symboliseert de Koning de eenheid van de natie, juist in tijden van internationale spanningen. De term «Regering» heeft een veel meer politieke lading, een sfeer waar de krijgsmacht verre van moet blijven.

De G.P.V.-fractie was verder van oordeel dat handhaving van de term «Koning» niet impliceert dat er een aparte gezagsverhouding bestaat tussen krijgsmacht en Koning afzonderlijk. Immers, de ministeriële verantwoordelijkheid heeft betrekking op alle handelingen van de Koning in zijn hoedanigheid als staatshoofd en als deel van de Regering, dus ook op eventuele handelingen in het kader van het oppergezag over de krijgsmacht. Voor misverstanden hoeft dan ook niet te worden gevreesd.

De voorzitter van de commissie,
Nijpels

De griffier van de commissie,
De Beaufort