

25 367 (R1593)

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 februari 1998

1. Algemeen

De regering is verheugd over het standpunt van de leden van de fractie van D66 dat zij in hoofdlijnen instemmen met het wetsvoorstel. Voorts heeft de regering er kennis van genomen dat de leden van de PvdA-fractie betreurden dat slechts ten dele uitvoering is gegeven aan de motie-Jurgens c.s. Wij menen evenwel dat het wetsvoorstel op belangrijke punten een modernisering van de bepalingen inzake de verdediging inhoudt en daarmee uitvoering geeft aan de motie. De genoemde leden spraken voorts hun ergernis uit over het tempo waarin de Tweede Kamer dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening heeft behandeld. Wij zijn de leden van de Eerste Kamer zeer erkentelijk voor hun bereidheid om niettemin hun verslag over dit wetsvoorstel tijdig uit te brengen. De leden van de CDA-fractie vroegen of uit de geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 is af te leiden dat verschillen in formulering in de delegatiemogelijkheden zoals opgenomen in de artikelen 98, tweede lid, 99 en 99a, beogen een ruimere of minder ruime delegatie mogelijk te maken. Wij antwoorden dat de grondwettelijke delegatie-terminologie bepaalt of delegatie wel of niet is toegelaten maar niet om welke mate van delegatie het gaat.

Tenslotte deelden de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie het standpunt van de regering dat belangrijke beslissingen slechts bij of krachtens de wet genomen kunnen worden en verzochten zij de regering om na te gaan of het mogelijk is in de Grondwet een formulering van het materiële wetsbegrip op te nemen die eigentijdser is dan artikel 89, tweede lid, van de Grondwet. De regering is niet voornemens een wijziging van artikel 89, tweede lid, in voorbereiding te nemen.

2. Artikelen

Artikel 97

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan bevestigen dat de praktijk van de relatie tussen de constitutionele Koning en de krijgsmacht kan worden voortgezet.

De regering antwoordt deze vraag bevestigend.

De leden van de CDA-fractie gaan er vanuit dat de positie van het staatshoofd ongewijzigd blijft en verwezen naar eerdere voorstellen tot grondwetsherziening (kamerstukken I 1985–1986, 19 017 (R 1285) nrs. 152, blz. 1 en 152a, blz. 1).

De regering deelt dit standpunt.

De leden van de fractie van de PvdA stelden verschillende vragen over de vermelding van de krijgsmacht in artikel 97 van het voorstel. Zij duiden de bepaling aan als een «archaïsme» en vroegen waarom de krijgsmacht wel is opgenomen in de Grondwet en bijvoorbeeld de politie of het onderwijs niet. Voorts vroegen zij of de voorgestelde bepaling een imperatief of descriptiefkarakter draagt. Verder wilden zij weten of het artikel nodig is om te verzekeren dat de wetgever de belangen van het Koninkrijk verdedigt en beschermt. Tenslotte wilden zij weten of alleen de krijgsmacht geroepen is tot verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de rest van het overheidsapparaat niet.

Wij delen niet de opvatting van de genoemde leden dat de voorgestelde bepaling «de restanten van een bijzondere, mythische rol van «das Militär» in de samenleving» bestendigt. De grondwetten van vele landen kennen bepalingen over de taak van de krijgsmacht en het gezag over de krijgsmacht. De vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet is gebaseerd op het feit dat de nationale verdediging en bescherming van de bevolking een kerntaak van de overheid is die primair wordt vervuld door de krijgsmacht alsmede op het feit dat burgers kunnen worden verplicht om te dienen in de krijgsmacht en op het gegeven dat de krijgsmacht als enig onderdeel van de overheid beschikt over bijzondere middelen waarvan de inzet zeer directe en ingrijpende gevolgen kan hebben voor de veiligheid en het leven van zeer vele burgers. In deze opzichten verschilt de krijgsmacht van de politie en het onderwijs (dat overigens wel genoemd is in artikel 23 van de Grondwet). Het is derhalve van groot gewicht dat de Grondwet bepaalt dat de inzet van de krijgsmacht onder een van de primaire elementen van de in artikel 97 geformuleerde doelomschrijving dient te vallen waardoor wordt verzekerd dat de krijgsmacht kan worden ingezet voor taken die daarmee verband houden en dat de Grondwet bepaalt bij wie het gezag over de krijgsmacht berust. De bepaling inzake het oppergezag van de regering over de krijgsmacht is afkomstig uit oudere grondwetsbepalingen maar is naar haar inhoud niet archaïsch. Zij brengt tot uitdrukking dat de politieke leiding van de krijgsmacht berust bij de regering. Daarvoor bestaat ministeriële verantwoordelijkheid. De bepaling, die nodig is voor de doelomschrijving van de krijgsmacht en het gezag over de krijgsmacht, draagt ten aanzien van de krijgsmacht een imperatief karakter maar de daarmee verband houdende taken kunnen, ook zonder grondwetsbepaling, (mede) worden vervuld door andere onderdelen van de overheid.

De leden van de D66-fractie meenden dat humanitaire hulpverlening, voor zover het gaat om rehabilitatiehulp, onder het begrip «bevorderen van de internationale rechtsorde» valt maar dat het verband tussen hulp bij natuurrampen en het «bevorderen van de internationale rechtsorde» minder voor de hand ligt. Zij vroegen om een toelichting en antwoord op de vraag waarom niet gekozen is voor een aparte taakomschrijving.

Wij leggen graag het verband uit dat bestaat tussen humanitaire hulpverlening, een begrip dat nader is toegelicht in een notitie over humanitaire hulpverlening van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (kamerstukken II 1993/1994, 23 257, nr. 1), en de internationale rechtsorde. Het merendeel van natuurrampen en andere crises vindt plaats in ontwikkelingslanden. De gevolgen van dergelijke rampen zijn doorgaans zo verstrekkend, bijvoorbeeld door het ontstaan van groot-schalige vluchtelingenstromen, voedselschaarste en daarmee gepaard gaande onrust en bedreiging voor de meest elementaire mensenrechten, dat zij een destabiliserend effect kunnen hebben op de betrokken samenleving(en). Om die reden is de regering van oordeel dat humani-

taire hulp, die mede de potentieel destabiliserende gevolgen van natuurrampen beoogt te ondervangen, bijdraagt aan de bevordering van de internationale rechtsorde.

Artikelen 98, 99 en 99A

De leden van de PvdA-fractie vroegen of uit de vermelding van twee specifieke soorten van burgerdienst in het voorstel waarbij de wetgever de burgers verplichtingen kan opleggen (verplichte militaire dienst en civiele verdediging), moet worden afgeleid dat de wetgever burgers geen andere vormen van dienstverlening mag opleggen. Zij zouden graag vastgesteld willen zien dat het gaat om twee voorbeelden, dus om een enumeratieve en niet om een limitatieve opsomming.

Wij onderschrijven dat het gaat om twee voorbeelden, dus om een enumeratieve opsomming.

Het open systeem van de Grondwet laat de wetgever op dit punt de ruimte om, met inachtneming van het legaliteitsbeginsel, de grondrechten en internationale verplichtingen, de burgers andere verplichte diensten op te leggen, zoals bijvoorbeeld in het geval van dreigende dijkdoorbraak. De genoemde leden vroegen zich af waarom artikel 98 stellig is geformuleerd en artikel 99a facultatief is geformuleerd. Artikel 98 verplicht de wetgever terzake een regeling te treffen terwijl artikel 99a de wetgever daartoe niet verplicht.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom het wetsvoorstel de term «krijgsmacht» vervangt door de gangbaarder term «militaire dienst» terwijl de term «krijgsmacht» wordt gehandhaafd, een term die deze leden zelden in het dagelijks spraakgebruik tegenkomen. De regering meent dat de term krijgsmacht op kernachtige en gangbare wijze het betreffende onderdeel van de overheid aanduidt. Zij acht deze term ook de meest geschikte aanduiding voor het geheel van de onderdelen die tezamen de krijgsmacht vormen.

De leden van de D66-fractie menen dat de reikwijdte van het begrip civiele verdediging niet precies kan worden bepaald en vroegen waarom de regering de aanvaarding van het amendement inzake de civiele verdediging voor haar rekening heeft willen nemen.

Wij hebben dit amendement aanvaard omdat de indieners hebben bevestigd dat de bepaling geen betrekking heeft op een sociale dienstplicht, niet dwingt tot nieuwe uitvoeringswetgeving en feitelijk in haar betekenis beperkt is tot de thans bestaande bepalingen in de wetgeving die betrekking hebben op civiele verdediging.

Tenslotte zagen de leden van de PvdA-fractie geen meerwaarde in de nieuwe formulering van artikel 99 en vroegen zij waarom dit artikel niet is overgebracht naar artikel 6 van de Grondwet. Wij wijzen deze leden erop dat dit voorstel beoogt om uitvoering te geven aan de wens van het parlement tot modernisering van de grondwettelijke bepalingen inzake de verdediging. De meerwaarde is dan ook gelegen in die modernisering die de grondslag vormt van dit voorstel en niet in een wijziging van de systematiek of de indeling van de Grondwet.

Het voorstel brengt materieel geen wijziging in de betekenis van de bepaling over ernstige gewetensbezwaren. Het voorgestelde artikel bevat een opdracht aan de wetgever die nauw verband houdt met de verplichte militaire dienst en hoort daarom thuis in het onderdeel van de Grondwet inzake de verdediging, hetgeen ook reeds sedert 1922 het geval is. Op vergelijkbare wijze zijn ook elders in de Grondwet buiten hoofdstuk 1 bepalingen opgenomen inzake de rol van de wetgever bij de regeling van bepaalde onderwerpen (artikel 114, artikel 129).

Artikel 100

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de betekenis van de

term «ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde».

Zij meenden dat dit kennelijk ook kan gelden voor afzonderlijke militairen en achtten deze terminologie voor personen vergaand en op zijn minst verouderd. Ondanks de toelichting op het «full command» van de regering hadden zij bezwaren tegen de woordkeuze.

De regering antwoordt dat het begrip «ter beschikking stellen» niet moet worden opgevat in personele termen maar als een uitdrukking van het besluit van de regering om (delen van) de krijgsmacht in te zetten voor de genoemde doeleinden. Daarbij worden noch onderdelen van de krijgsmacht noch afzonderlijke militairen zonder meer ter beschikking gesteld aan een internationale organisatie of een bilateraal of multilateraal verband. De regering behoudt haar verantwoordelijkheid voor de inzet en beëindiging van het betreffende optreden van de krijgsmacht en zij bepaalt in het internationaal overleg zelfstandig op welke voorwaarden dat gebeurt. Daarvoor geldt de ministeriële verantwoordelijkheid.

De genoemde leden vroegen wat de rechtspositie van de uitgezonden militair is met betrekking tot de krijgstucht. Tevens vroegen zij aan welke geweldsinstructie de uitgezonden militair zich heeft te houden, met name als de geweldsinstructie van de commandant ter plaatse veel minder beperkend is dan de onze.

De Nederlandse strafwet is ingevolge artikel 4 Wetboek van Militair Strafrecht ook van toepassing op de militair die zich in het buitenland bevindt. Ook de Wet Militair Tucht recht is op militairen van toepassing, ongeacht waar zij zich bevinden. Per operatie wordt in internationaal verband overleg gevoerd tussen de deelnemende landen omtrent de bij de operatie te hanteren geweldsinstructie, welke vervolgens na bereikte overeenstemming wordt vastgesteld. Het goedkeuren van de operationele plannen en de daarbij behorende geweldsinstructie vormen integrale onderdelen van het besluitvormingsproces inzake een eventuele uitzending. De geweldsinstructies worden zodanig opgesteld dat militaire commandanten slechts binnen die grenzen – die voldoen aan de voor Nederlanders geldende nationale en internationale normen – kunnen opereren. Elke wijziging daarvan behoeft de instemming van de minister van Defensie die daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.

Tenslotte vroegen deze leden of ingeval de opschorting van de opkomstplicht ongedaan wordt gemaakt, de uitzending van dienstplichtigen naar het buitenland automatisch mogelijk zou worden.

Wij antwoorden dat de keuze voor een vrijwilligerskrijgsmacht meebrengt dat in vredetijd de taken van de krijgsmacht worden uitgevoerd met het in werkelijke dienst zijnde beroepspersoneel, eventueel aangevuld met reservisten. Ingeval de opkomstplicht wordt gereactiveerd zal de dienstplichtige ingevolge artikel 18 van de Kaderwet dienstplicht uitsluitend verplicht zijn tot het vervullen van werkelijke dienst bestaande uit opleiding en oefening alsmede uit herhalingsoefeningen. Operationele inzetbaarheid van deze dienstplichtigen is pas aan de orde in buitengewone omstandigheden. Het parlement wordt daarbij betrokken volgens de procedure die is neergelegd in artikel 20 van de Kaderwet dienstplicht. De leden van de PvdA-fractie verwelkomden de voorgestelde bepaling. Zij meenden dat kan worden volstaan met kennisgeving vooraf van het voornemen tot een inzet van de krijgsmacht als genoemd in het eerste lid van het voorgestelde artikel 100 en dat een formeel instemmingsrecht met zulk een daad van bestuur binnen onze constitutionele verhoudingen niet nodig is om de rechten van het parlement te waarborgen. Voorts merkten zij op dat tijdig reeds het begrip vooraf omvat terwijl vooraf niet het begrip tijdig omvat. Zij meenden dat het artikel niet verplicht tot kennisgeving van inzet van militairen ter uitvoering van verdragsverplichtingen (NAVO, WEU) of humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict. Zij vroegen of de regering het denkbaar achtte dat van een dergelijke inzet van de krijgsmacht niet vooraf kennis wordt gegeven aan het parlement

en zo neen, waarom hier alleen twee bepaalde vormen van inzet worden vermeld.

De regering stelt vast dat de verstrekking van inlichtingen aan de Kamers over de inzet van de krijgsmacht op grond van artikel 100, eerste lid, geen betrekking heeft op een voornemen maar op een besluit van de regering. De Kamers worden ingelicht over dit besluit voordat het wordt uitgevoerd. De regering zal deze inlichtingen niet alleen vooraf maar ook zo tijdig mogelijk verstrekken met het oog op de mogelijkheid van overleg met de Staten-Generaal voorafgaande aan de uitvoering van het besluit tot uitzending van militairen. Wij onderschrijven de opvatting dat een formeel instemmingsrecht met een dergelijk besluit inderdaad in onze constitutionele verhoudingen niet nodig is om de rechten van het parlement te waarborgen. Artikel 100, eerste lid, omvat wel de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen over de inzet van de krijgsmacht ter uitvoering van verdragsverplichtingen die strekken tot handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde maar niet de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict. Dit sluit niet uit dat de regering de Kamers daarover in voorkomende gevallen tijdig zal inlichten, bijvoorbeeld in het kader van de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo