

Vergaderjaar 1996–1997

25 367 (R 1593)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot modernisering van de bepalingen in de Grondwet betreffende de verdediging. De huidige bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging dragen in sterke mate het stempel van een uitsluitend nationaal gerichte defensiepolitiek. Daarbij komt dat de huidige bepalingen naar bewoordingen en omvang niet meer passen bij de tekst en opzet van de huidige Grondwet.

Reeds eerder, bij de grondwetsherziening van 1983, werd een voorstel gedaan tot modernisering van de onderhavige bepalingen. Dat voorstel werd evenwel in eerste lezing door de Eerste Kamer (in 1981) verworpen op grond van – kort gezegd – het ontbreken van een expliciete vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet.¹ Bij de grondwetsherziening van 1987 strandde een tweede poging tot modernisering van de onderhavige grondwetsbepalingen. Dat voorstel² werd in tweede lezing door de Tweede Kamer (in 1987) verworpen op grond van – kort gezegd – bedenkingen tegen het vervallen van de bepaling over het in dienst nemen van vreemde troepen in relatie tot de plaatsing van kruisvluchtwapens.³

In 1995 zijn de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging in beperkte mate gewijzigd in verband met de keuze voor een vrijwilligerskrijgsmacht en de voorgenomen opschorting van de opkomstplicht voor dienstplichtigen. Tijdens de behandeling van deze grondwetsherziening werd door de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie van het lid Jurgens c.s. aangenomen, waarin de regering werd verzocht voorstellen voor te bereiden tot modernisering van de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging.⁴ Het onderhavige voorstel strekt mede tot uitvoering van die motie.

In dit wetsvoorstel wordt ook een bepaling voorgesteld betreffende de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde. Het wetsvoorstel geeft met die bepaling tevens – met inachtneming van de bestaande verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal – uitvoering aan de strekking van de door de Tweede

¹ Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet», Algehele grondwetsherziening deel Vc Wetgeving en bestuur, blz. 1–157.

² Rijkswet van 27 maart 1986, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging, Stb. 1986, 121.

³ Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet», De grondwetsherziening 1987, blz. 205–276 en blz. 423–471.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 327 (R 1483), nr. 15.

Kamer aangenomen motie van het lid Van Middelkoop c.s., met welke motie werd verzocht een regeling voor te bereiden ten einde het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht te verlenen.¹

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is de verdediging een aangelegenheid van het Koninkrijk. Om die reden is, in verband met artikel 5, derde lid, van het Statuut, het onderhavige voorstel in een voorstel van rijkswet vervat.

2. De hoofdlijnen van het voorstel

De nieuwe bepalingen

Het onderhavige voorstel bevat naast een bepaling over het oppergezag over de krijgsmacht, een algemene omschrijving van de taak van de krijgsmacht. Het voorstel bevat voorts – inhoudelijk overeenkomstig de in 1995 gewijzigde bepaling ter zake – bepalingen over de samenstelling van de krijgsmacht en de dienstplicht. Ten slotte is, evenals in de huidige Grondwet een bepaling opgenomen inzake vrijstelling van militaire dienst wegens gewetensbezwaren.

Voorts is een bepaling opgenomen over de parlementaire betrokkenheid bij inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde. De grote belangen, verband houdende met de internationale verhoudingen en het risico dat persoonlijke offers moeten worden gebracht, rechtvaardigen naar onze mening dat de Staten-Generaal daarbij tijdig worden betrokken, voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling. Daarbij speelt eveneens een rol dat er bij de inzet van de krijgsmacht onder de (strategische) leiding vanwege een internationale organisatie sprake kan zijn van een beperking van het operationeel gezag van de regering. Voor een bepaling over de betrokkenheid van de Staten-Generaal in die gevallen achten wij de Grondwet de aangewezen plaats.

De te vervangen bepalingen

Het voorstel strekt ertoe alle huidige bepalingen in de Grondwet betreffende de verdediging en de krijgsmacht te vervangen. Ter zake van de te vervangen artikelen kan het volgende worden opgemerkt.

De beginselverklaring over de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en de verdediging in het huidige artikel 97 heeft naar de heersende opvattingen, naast de in artikel 98 vervatte bepalingen inzake de dienstplicht, geen zelfstandige betekenis meer. De beginselverklaring die in een wat andere vorm reeds voorkwam in de Grondwet van 1814 was bedoeld als inleiding op de daarop volgende, zeer uitgebreide bepalingen inzake de defensie. Zij wekt, zoals ook bij de grondwetsherziening van 1987 werd opgemerkt², bovendien de onjuiste suggestie dat het te allen tijde een element van ons verdedigingsstelsel moet zijn dat in beginsel aan de gehele bevolking verplichtingen tot het verrichten van militaire dienst worden opgelegd.

De onderwerpen zoals geregeld in de huidige artikelen 98 en 99 komen, in gemoderniseerde vorm, in het wetsvoorstel terug.

Het huidige artikel 100, betreffende het in dienst nemen van vreemde huurlegers, heeft in hedendaagse verhoudingen geen betekenis meer en behoort derhalve te vervallen. Overigens kan worden opgemerkt dat het vervallen van deze bepaling de wetgever de vrijheid laat om dit onderwerp – indien daaraan behoefte mocht komen te bestaan – te regelen.

Het huidige artikel 102 over de kosten voor de legers en de inkwartiering is gedateerd en betreft geen onderwerpen van constitutionele aard.

¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 591, nrs. 2 en 5. Zie voorts: Kamerstukken II 1978/79, 15 441, nr. 7 en het eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950, No. 25 (Commissie-Van Schaik), 's-Gravenhage: SDU (1954), blz. 86.

² Kamerstukken II 1984/85, 19 017 (R 1285), blz. 7.

De daarin opgenomen kostenregeling heeft reeds lang haar bijzondere karakter verloren. Ook al in het kader van de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1995 werd geconstateerd dat overeenstemming bestond over het laten vervallen van artikel 102 van de Grondwet.¹

In het hiervoor bedoelde voorstel uit 1986 was een bepaling opgenomen betreffende de civiele verdediging. Een bepaling ter zake is in het onderhavige voorstel niet opgenomen. Zoals ook bij de parlementaire behandeling van het voorstel uit 1986 werd opgemerkt², houden de bestaande grondwettelijke bepalingen op zich geen belemmering in voor het (bij of krachtens wet) opleggen van civiele verdedigingsverplichtingen. De regering ziet in verband daarmee geen reden voor een specifieke grondwetsbepaling ter zake. Bovendien geldt reeds zonder expliciete bepaling in de Grondwet, vanuit het rechtsstatelijke beginsel van de wetmatigheid van het bestuur, dat het opleggen van plichten aan burgers bij wet geschiedt, dan wel krachtens wet op basis van een expliciete grondslag in een formele wet. Om dezelfde reden is in het onderhavige voorstel evenmin een bepaling opgenomen over de ter zake van de taakvervulling door de krijgsmacht bij of krachtens wet op te leggen plichten.

3. De voorgestelde artikelen

Artikel 97

Naar ons oordeel maakt de positie van de krijgsmacht in de samenleving en de bij de krijgsmacht berustende militaire middelen, een aanduiding in de Grondwet van de functies van de krijgsmacht en de verhouding tussen de regering en de krijgsmacht wenselijk.

In het eerste lid worden de huidige taken van de krijgsmacht naar ons oordeel kernachtig geformuleerd op een wijze die past bij de gewijzigde internationale verhoudingen in deze tijd. De omschrijving omvat in de eerste plaats de algemene verdedigingstaak. Daaronder valt ook de bondgenootschappelijke verdediging, zoals in het kader van de NAVO en de West-Europese Unie.

Verder heeft de krijgsmacht tot taak, naast de algemene verdedigingstaak, de (andere) belangen van het Koninkrijk te beschermen. Onder de bescherming van andere belangen van het Koninkrijk valt bij voorbeeld de militaire bijstandstaak (op grond van artikel 59 van de Politiewet 1993), de hulpverlening door militairen aan burgers in nood, de bijstandsverlening bij rampenbestrijding, zoals bij watersnoodrampen en bosbranden, en andere vormen van hulpverlening.

In het bestaande artikel 98, eerste lid, betreffende de taak van de krijgsmacht, wordt gesproken over de belangen van de staat. Aangezien de verdediging een Koninkrijksaangelegenheid is, wordt in het voorgestelde artikel gesproken over (de belangen van) het Koninkrijk. Daarmee wordt ook aangesloten bij andere grondwetsbepalingen met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden (zie de artikelen 91, 94 en 96 van de Grondwet).

In het eerste lid wordt voorts de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde vermeld. Deze taak van de krijgsmacht wordt afzonderlijk vermeld, omdat de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde weliswaar als een facet van de belangen van het Koninkrijk kan worden gezien, maar niet uitsluitend strekt tot bescherming van die belangen. In de voorgestelde bepaling wordt in dit opzicht in de eerste plaats gesproken van handhaving van de internationale rechtsorde. Dit aan hoofdstuk VII – en in het bijzonder artikel 39 – van het Handvest van de Verenigde Naties ontleende begrip, legt het accent op het militaire optreden naar aanleiding van schendingen van die rechtsorde. De vermelding van de bevordering van de internationale rechtsorde verwijst,

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 327 (R 1483), nr. 5, blz. 5.

² Kamerstukken II 1984/85, 19 017 (R 1285), nr. 3, blz. 6.

evenals artikel 90 van de Grondwet, naar alle maatregelen die aan de internationale rechtsorde dienstbaar zijn.

De vermelding van de internationale rechtsorde brengt tot uitdrukking de mogelijkheid van verschillende vormen van optreden van de krijgsmacht in internationaal verband. De term «internationale rechtsorde» heeft een ruime betekenis. Onder dit specifieke element van de taak van de krijgsmacht valt bij voorbeeld optreden bij internationale crisis-beheersing of bij vredesoperaties. Deze taak kan in de concrete gevallen bij voorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid als bedoeld in de hoofdstukken VI en VII van het Handvest van de Verenigde Naties, zoals het ter beschikking stellen van militairen ten behoeve van een vredesmacht of andere maatregelen door de Verenigde Naties. Deze taak ziet echter ook op de uitvoering van de in een ander internationaal verband overeengekomen maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Het voorgestelde artikel sluit aan bij artikel 90 van de Grondwet door te bepalen dat de krijgsmacht ook in stand wordt gehouden met het oog op de internationale rechtsorde. De voorgestelde aanduiding van de mogelijkheden tot inzet van de krijgsmacht is zo ook passend bij de hedendaagse praktijk.

Het tweede lid bepaalt, evenals het bestaande artikel 98, tweede lid, van de Grondwet, dat het alomvattende gezag over de krijgsmacht bij de regering berust. In deze bepaling is het begrip «oppergezag» gehandhaafd om aan te geven dat niet is beoogd een wijziging te brengen in de bestaande verhouding tussen regering en krijgsmacht: de krijgsmacht treedt onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid op. Ook brengt deze bepaling geen wijziging in de verhouding tussen regering en Staten-Generaal.

Artikel 98

Het eerste lid komt overeen met de inhoud van het huidige, recentelijk tot stand gekomen, artikel 98, eerste lid, van de Grondwet en behoeft aldus geen nadere toelichting.

Het tweede lid is overgenomen van het huidige, recentelijk tot stand gekomen, artikel 98, derde lid, van de Grondwet. Daarbij is met het oog op de modernisering van de tekst de term «krijgsmacht» in de bestaande bepaling vervangen door de in de huidige wetgeving gebruikte en ook in het spraakgebruik meer gangbare term «militaire dienst».

Artikel 99

Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan het huidige artikel 99 van de Grondwet. In de voorgestelde bepaling wordt met het oog op de modernisering een redactie gekozen die beter dan het huidige artikel 99 aansluit bij de in de Grondwet sinds de grondwetsherziening van 1983 gebruikte delegatieterminologie.

Artikel 100

Dit artikel bevat een belangrijke vernieuwing van de Grondwet. In de huidige Grondwet is immers geen expliciete regeling opgenomen over de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet of het ter beschikking stellen van Nederlandse militairen bij internationale crisisbeheersing of vredesoperaties.

Het eerste lid veronderstelt dat in beginsel voorafgaand overleg plaatsvindt tussen de regering en de Staten-Generaal over het ter

beschikking stellen of de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde. Ten behoeve van dat voorafgaand overleg wordt immers grondwettelijk vastgelegd dat de regering daartoe tijdig de benodigde inlichtingen aan de Staten-Generaal verstrekt. Op deze wijze wordt enerzijds de grondwettelijk positie van de Staten-Generaal versterkt, terwijl anderzijds de bestaande constitutionele verhouding tussen regering en de Staten-Generaal inzake het gezag over de krijgsmacht gehandhaafd blijft.

Het eerste lid vereist in de eerste plaats dat de regering uit eigen beweging de Staten-Generaal inlichtingen verstrekt. In de tweede plaats biedt de voorgestelde regeling de waarborg dat het verstrekken van inlichtingen tijdig geschiedt, dat wil zeggen: op een zodanig vroeg tijdstip dat de Staten-Generaal in beginsel de mogelijkheid hebben om voor de daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling ter zake met de regering van gedachten te wisselen.¹

Het eerste lid dient als het constitutionele aanknopingspunt van het voorafgaand overleg tussen de regering en de Staten-Generaal. Of daadwerkelijk overleg met de Staten-Generaal wordt gevoerd en zo ja, wanneer en op welke wijze – bij voorbeeld met de betrokken kamercommissie(s) of in een plenair debat – is in de geldende staatsrechtelijke verhoudingen primair een aangelegenheid van de Staten-Generaal zelf. Wij gaan er evenwel vanuit dat in de regel over elk voornemen van enig belang ter zake vooraf overleg zal plaatsvinden tussen de Tweede Kamer (of een commissie uit die kamer) en de betrokken minister(s).

Ingevolge de voorgestelde bepaling dienen de inlichtingen aan beide kamers der Staten-Generaal te worden verstrekt. Het wetsvoorstel sluit in dit opzicht aan bij de huidige in de Grondwet geregelde positie van beide kamers. Beide kamers hebben daarin, met uitzondering van de rechten die verbonden zijn met de positie als medewetgever, in beginsel dezelfde bevoegdheden. Het wetsvoorstel handhaaft in dit opzicht de bestaande verhouding tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

De voorgestelde bepaling ziet op het ter beschikking stellen dan wel de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht. Het eventueel in de toekomst ter beschikking stellen van (bepaalde) onderdelen van de krijgsmacht ten behoeve van een volkenrechtelijke organisatie valt derhalve ook onder de reikwijdte van dit artikel. Vergelijk in dit verband ook artikel 43 van het Handvest van de Verenigde Naties. In een dergelijk geval zullen de Staten-Generaal overigens in beginsel reeds overeenkomstig artikel 91 van de Grondwet worden betrokken bij de verplichting om (onderdelen van) de krijgsmacht ter beschikking te stellen.

De voorgestelde verplichting tot het verstrekken van inlichtingen heeft betrekking op de gevallen waarin sprake is van het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde. Het (tijdig) verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal zal ingevolge de tweede volzin plaatsvinden bij de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening indien sprake is van een gewapend conflict. De tweede volzin legt uitdrukkelijk vast dat in de voorgestelde grondwettelijke plicht tot het tijdig verstrekken van inlichtingen begrepen is het verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal bij humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. De voorgestelde bepaling geldt anderzijds niet indien de krijgsmacht wordt ingezet voor humanitaire hulp in gevallen waarin geen sprake is van een gewapend conflict. Overeenkomstig de bestaande praktijk zoals beschreven in het toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties² zal in de regel dan ook geen overleg met de Staten-Generaal hoeven plaats te vinden.

¹ Vgl. de procedure zoals geschetst in de aan de op 28 juni 1995 aan de beide kamers gezonden notitie over het toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties (Kamerstukken II 1994/95, 23 591, nr. 5, blz. 3.)

² Zie de in voetnoot 9 vermelde notitie, blz. 6. Zie in dit verband voorts kamerstukken II 1994/95, 24 135, nr. 2, blz. 3.

Tenzij de vereiste spoed dat verhindert, zal in de regel de inlichtingenverstrekking ook op een zodanig vroeg tijdstip moeten plaatsvinden, dat de Staten-Generaal de mogelijkheid hebben om vóór de feitelijke uitvoering van de voorgenomen inzet of terbeschikkingstelling met de regering ter zake van gedachten te wisselen. Dit volgt uit het woord «tijdig» in het eerste lid. In verband hiermee is in het tweede lid een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin dwingende redenen het tijdig verstrekken van inlichtingen verhinderen. De noodzaak van deze (beperkte) uitzondering zal zich slechts in exceptionele gevallen voordoen. Te denken valt aan (nood)situaties, waarbij op zeer korte termijn tot de daadwerkelijke inzet moet worden overgegaan. Te denken valt voorts aan een militaire interventie die alleen zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt, bij voorbeeld indien er sprake is van direct gevaar in levensbedreigende situaties en waarin met spoed of onder strikte geheimhouding moet worden gehandeld. In dergelijke gevallen – in acute noodsituaties – zal zelfs het voorafgaand verstrekken van inlichtingen onmogelijk kunnen zijn.

In de hiervoor bedoelde gevallen dienen ingevolge het tweede lid de inlichtingen zo spoedig mogelijk te worden verstrekt en kan vervolgens alsnog ter zake verantwoording aan de Staten-Generaal plaatsvinden.

Bij het verstrekken van inlichtingen overeenkomstig de voorgestelde bepaling zal aandacht worden besteed aan de politieke en juridische aspecten alsmede aan de operationele aspecten, waaronder omvang en duur van de inzet of de terbeschikkingstelling, en de daaraan verbonden risico's. De voorgestelde grondwetsbepaling verplicht niet tot het tijdig verstrekken van inlichtingen over een voorgenomen opschorting of beëindiging van de bedoelde inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht. In het verlengde van de voorgestelde grondwettelijke verplichting tot het vooraf verstrekken van inlichtingen, zal de regering de Staten-Generaal echter op de hoogte houden van de relevante ontwikkelingen die zich gedurende de desbetreffende operatie voordoen, waaronder ook de opschorting of beëindiging van de operatie.

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