

26 243 (R1622)

Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 1 februari 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden, gelet op de voorstellen en het daaromtrent verhandelde in eerste en in tweede lezing tot nu toe, behoefte aan een nadere reactie. Deze bestaat uit een vaststelling en uit enkele vragen.

Zij stelden vast dat in deze voorstellen de motie-van Middelkoop (23 591 nr. 2) waarin om een formeel instemmingsrecht werd verzocht voor wat betreft de hoofdzaak niet lijkt uitgevoerd.

De regering heeft tot nu toe steeds volgehouden dat een dergelijk recht niet in overeenstemming is met de juiste constitutionele verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal. Zij kiest om redenen van staatsrechtelijke aard (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Peper op 11 november 1999 in de Tweede Kamer Kamerstukken II, 1999–2000, nr. 21, blz. 1609) voor de formulering van artikel 100 zoals die voorligt.

De analogie met artikel 96 van de huidige Grondwet waarin oorlogsverklaring slechts kan plaatsvinden na voorafgaande toestemming van de Staten Generaal wordt door haar beslist van de hand gewezen.

De leden van de CDA-fractie zeiden deze opstelling te betreuren. Stellig zijn christen-democraten in de lijn van hun traditie normatieve dualisten (de regering regeert; de Staten-Generaal controleert).

Zij zijn echter van mening dat inzet en ter beschikkingstelling van de krijgsmacht voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde zich onder omstandigheden tot een gevaarlijke onderneming met een geheel eigen dynamiek kan ontwikkelen. Hierbij kan het leven van velen op het spel komen te staan terwijl ook internationaal-politiek ernstige complicaties kunnen ontstaan. De oorlogsverklaring lijkt als fenomeen door de geschiedenis achterhaald. Dat geldt minder voor de ratio achter de parlementaire toestemming die voor die verklaring nodig is. Die ligt toch mede in de ook nu nog bestaande behoefte om substantieel militair optreden afhankelijk te maken van de formele instemming van de beide centrale staatsorganen: regering en Staten-Generaal. Voor de samenleving, het buitenland en de geschiedenis neemt dan ook de

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Wiegel (VVD) (*plv. voorzitter*), Luijten (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

volksvertegenwoordiging formeel de verantwoordelijkheid op zich voor dit uitzonderlijke en risicovolle optreden. Dat laat net als dat bij de oorlogsverklaring het geval is onverlet dat het gezag over de krijgsmacht ook dan bij de regering berust.

Zeker voor majeure interventies lijkt een formeel vastgestelde instemming van de volksvertegenwoordiging nodig. Deze is niet strijdig met een overigens wenselijk dualisme. De minister meent dat de voorgestelde inlichtingenplicht materieel wel heel dicht bij dit instemmingsrecht komt. Indien dit waar is zou een dergelijk materieel instemmingsrecht dus in de opvatting van de regering materieel in strijd komen met de juiste constitutionele verhoudingen. Deze uitspraak is echter minder aannemelijk zoals onder andere in de staatsrechtelijke publicaties (NJB 1998 afl. 35 Boven d'Eert; eerder ook E. Soetendal in Militair Rechterlijk Tijdschrift, 1997, blz. 295) is benadrukt. Er is geen juridische gehoudenheid voor de regering naar het inzicht van de Staten Generaal of een van beide Kamers (bijv. de Eerste Kamer) daarvan te handelen. Natuurlijk, het is voor zover we dat nu kunnen zien zeer waarschijnlijk dat de regering op dit stuk niet gauw tegen de inzichten van een meerderheid in een van beide Kamers zal ingaan. Een solide politieke schatting dus; niets minder maar ook niets meer.

De leden van de CDA-fractie houden ook in dit stadium van behandeling van het wetsvoorstel nog enkele vragen.

Valt de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht voortvloeiend uit verdragsrechtelijke verplichtingen wel of niet onder de werking van artikel 100 uit het wetsvoorstel? De memorie van antwoord aan de Eerste Kamer in eerste lezing (Kamerstukken I, 1997–1998, 25 367, nr. 226b blz. 5) stelt anders dan de PvdA-fractie in het verslag (Handelingen 1997–1998, 25 367, nr. 226a blz. 5 -) vast dat artikel 100 eerste lid deze verplichting bevat. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel meent de minister op 3 maart 1998 dat dit artikel «in dat kader geen eigen expliciete rol» speelt (Handelingen I, 1997–1998, nr. 19).

Heeft de oprichting van een Europese interventiemacht naar de opvatting van de regering repercussies voor toepassing en uitleg van deze inlichtingenplicht? Hoe moet de deelname of ter beschikkingstelling van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties in het buitenland zonder mandaat van de VN in het licht van de hier voorgestelde grondwetsbepalingen worden gekwalificeerd: als een besluit de krijgsmacht in te zetten voor de belangen van het koninkrijk of ook, en in welke omstandigheden dan wel, als een besluit in het kader van de bevordering (of misschien zelfs handhaving) van de internationale rechtsorde?

De inlichtingenplicht wijkt voor dwingende redenen (artikel 100, tweede lid). Deze verschoningsgrond is enger dan de reguliere verschoningsgrond uit artikel 68 Gw: het belang van de staat. De regering spreekt over acute noodsituaties en exceptionele gevallen maar ook over omstandigheden waarin militaire interventie alleen zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt. Militaire logica kan zo verhinderen dat de Staten-Generaal zich een oordeel vormt over de politieke opportuniteit van de operatie. Welke opvatting heeft de regering ter zake? Kunnen de Staten-Generaal op andere wijze worden ingelicht? Hoe verhoudt zich de verschoningsgrond «dwingende redenen» tot het begrip nationale veiligheid zoals dat onder andere rond wetsvoorstel 25 887 (Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ...) in discussie is en eerder in verband met de verklaringswetten rond de artikelen 12 en 13 Grondwet?

Behoort het besluit bedoeld in artikel 100, eerste lid naar de opvatting van de regering in de toekomst in beginsel in aanmerking te komen voor raadplegende en/of correctieve referenda?

Artikel 99a spreekt tout court over het opleggen van plichten ten behoeve van de civiele verdediging. Aan wie zou bij het licht ook van het interna-

tionale recht in beginsel de wetgever deze verplichtingen kunnen opleggen: Nederlanders binnen en/of buiten het rijk, andere ingezetenen, rechtspersonen? Welke verplichtingen in de sfeer van arbeid, kunnen in dat verband desgewenst worden opgelegd?

Moet onder de belangen van het Koninkrijk slechts die belangen worden begrepen die direct met de binnen- en buitenlandse veiligheid zijn verbonden of dient die kring ruimer te worden getrokken?

Is de inzet en de beschikbaarstelling van de krijgsmacht voor hulpverlening aan Nederlanders qualitate qua te omschrijven als inzet voor de verdediging van de belangen van het koninkrijk waarvoor dan de inlichtingenplicht ex artikel 100 Gw in beginsel niet geldt?

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gaat uit van de klassieke taak van de krijgsmacht (artikel 3, eerste lid onder a en meer indirect bijv. in de artikelen 30, 32 en 35). In hoeverre is de taakuitbreiding van de krijgsmacht in de Nederlandse Grondwet relevant voor het Statuut en de uitleg daarvan?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie herinnerden zich de levendige maar niet altijd concludente plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op 3 maart 1998. Hoewel het wetsvoorstel toen in eerste lezing is aanvaard hadden deze leden behoefte om van de regering nog op een aantal punten duidelijkheid te krijgen, terzake waarvan tijdens deze plenaire behandeling naar hun mening onduidelijkheden blijven bestaan. Zulke onduidelijkheden zijn bij een voorstel tot wijziging van een gewone wet al onwenselijk, en dus te meer bij een grondwetswijziging, zo meenden deze leden.

Tijdens die behandeling, zo stelden deze leden, kwam onvoldoende vast te staan welke de strekking was van de wijziging van de oude tekst «de bescherming van de belangen van de staat» naar de nieuwe «Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde». (artikel 97, eerste lid). Hierover bleek meningsverschil te bestaan tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Defensie. De nieuwe tekst zou, volgens de minister van Defensie (p.1073) niet alleen slaan op binnenlandse taken, zoals de memorie van toelichting stelt (en daar wordt omschreven als de bijstandstaak op grond van de Politiewet en noodhulp), maar ook op internationale interventies. (Kamerstukken II, 25 367 (R 1593) nr. 3). Dit riep de vraag op waarom dan die internationale interventies nog apart moesten worden genoemd. Die vermelding suggereert dat de term «belangen van het Koninkrijk» inderdaad slaat op binnenlandse taken. Vervolgens rees de vraag of deze passus over de belangen van het Koninkrijk niet zo breed was geformuleerd dat zij niet alleen de inzet voor noodhulp bij rampen mogelijk maakt, maar ook de mogelijkheid openlaat om het leger rechtstreeks in te zetten bij grootschalige verstoring van de openbare orde, dus buiten het kader van bijstand aan de politie. Voor een uitleg in deze laatste zin waren de leden behorende tot de PvdA-fractie beducht.

De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden bevestigd zien dat artikel 97, tweede lid uitsluitend een ceremoniële betekenis heeft, en daaruit niet kan worden afgeleid dat het oppergezag van de regering over de krijgsmacht hoe dan ook andersoortig is dan het oppergezag van de regering over andere delen van het overheidsapparaat.

De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden bevestigd zien dat de nieuwe formulering van artikel 99 («regelt» in plaats van «bij de wet») niet tot gevolg zal hebben dat de regeling van de voorwaarden waarop vrijstelling wegens gewetensbezwaren wordt verleend door de wet kan worden gedelegeerd aan een lagere regelgever. De oude tekst eist immers

vaststelling bij de wet, welke formulering een sterkere waarborg biedt. Deze leden betreurden overigens dat deze bestaande formulering niet wordt gehandhaafd.

De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden bevestigd zien dat het de wetgever vrijstaat om een eigen uitleg te geven aan het begrip «civiele verdediging», nu dit begrip in deze onduidelijke en overbodige nieuwe grondwetsbepaling in artikel 99a niet nader wordt gedefinieerd. Zij wilden voorts gewaarborgd blijven zien dat elke vorm van oplegging van gemeenschapsdienst een wettelijke grondslag behoeft.

Ook over artikel 100, eerste lid, bestond volgens de leden behorende tot de PvdA-fractie tijdens de openbare behandeling in de Eerste Kamer meningsverschil tussen de beide ministers. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken behoren o.g.v. artikel 100 de volgende vormen van «uitzending» tevoren aan de Staten-Generaal te worden gemeld (zie p.1072, l.k.).

a) handhaven van de internationale rechtsorde binnen het kader van een militair bondgenootschap;

b) idem buiten het kader van zulk een bondgenootschap;

c) humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

Niet daaronder zou vallen: d) hulpverlening buiten gewapend conflict.

De minister van Defensie (p.1074 r.k.) meende echter dat ook onder het geval a) niet onder de verplichting van artikel 100 viel, al vond hij dat de regering de Kamer zou moeten inlichten.

De leden behorende tot de PvdA-fractie deelden het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken. Hoe luidt intussen het standpunt van de regering?

Voorts vroegen deze leden aan de regering om terug te komen op haar stelling (p.1071 r.k.), welke stelling vanuit de Kamer door verschillende fracties is bestreden, dat het inlichten van de Staten-Generaal pas verplichtend wordt als de regering reeds een besluit tot uitzending heeft genomen.

De regering verdedigt dit in haar nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer door te stellen dat «de inlichtingen voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling op een zodanig tijdstip zullen worden verstrekt dat reëel overleg tussen regering en Staten-Generaal tot de mogelijkheden behoort» (Kamerstukken II, 26 243 (R1622), nr. 6).

Deze leden vroegen opnieuw hoe een plicht tot inlichten «vooraf», zoals in de wet staat, te rijmen valt met inlichten als het besluit al gevallen is. Wat, zo vroegen deze leden, gebeurt er wanneer een der beide Kamers in meerderheid de uitzending afkeurt, terwijl het besluit al is gevallen?

De leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij zeiden oog te hebben voor de wenselijkheid van een modernisering c.q. actualisering van de defensiebepalingen in de Grondwet. Niettemin had het voorstel hen op enkele onderdelen aanleiding gegeven tot fundamentele vragen.

Zo was bij hen de vraag gerezen wat met de term «oppergezag» in het tweede lid van het voorgestelde artikel 97 wordt bedoeld. Wat werd in de memorie van toelichting op het voorstel in eerste lezing bedoeld met de woorden «alomvattend gezag»? Is hier sprake van een absoluut of exclusief gezag? Waarin verschilt het gezag van de regering over de krijgsmacht van haar gezag over allerlei (uitvoerende) overheidsdiensten? Is het enige verschil in gezag over de krijgsmacht met het gezag over overheidsdiensten niet daarin gelegen dat de regering over de inzet van de krijgsmacht de politieke leiding heeft en houdt en dat de Staten-Generaal in deze geen initiatieven kunnen ontplooiën, doch slechts een

initiatief van de regering al of niet kunnen goedkeuren?

Deze leden achtten het een goed uitgangspunt dat gestreefd is mede op aandrang van de Tweede Kamer naar opneming van een bepaling betreffende de inzet van Nederlandse militairen bij internationale crisisbeheersing of vredesoperaties en de parlementaire betrokkenheid daarbij. Hun vraag is wel waarom voor een grondwettelijke bepaling en niet voor een (gewone) wettelijke regeling is gekozen. Welk voordeel is in deze gelegen in de keuze van de regering, gezien vanuit de constitutionele positie van de Staten-Generaal?

Het voorgestelde artikel 100, gelezen tegen de achtergrond van de parlementaire behandeling van de eerste lezing had bij deze leden diverse vragen opgeroepen. Met name wat betreft het eerste lid van dit artikel.

Wat is het wezenlijke verschil tussen artikel 68 en artikel 100, anders dan dat laatstgenoemd artikel een informatieplicht creëert voor de regering en niet voor de ministers? Betekent dit verschil in constructie dat de Koning eerst machtiging moet verlenen tot het verstrekken van inlichtingen?

Waarom is niet geformuleerd dat (slechts) inlichtingen worden verstrekt over het *besluit* tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht? Of moet de bepaling niet in deze – restrictieve – zin worden verstaan? Of is het de bedoeling van de voorgestelde formulering om de mogelijkheid open te houden dat behalve over besluiten, ook over eventuele voornemens, plannen of beraadslagingen in internationaal verband over het ter beschikking stellen van Nederlandse troepen ongevraagd inlichtingen worden verstrekt?

De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat een (formeel) parlementair instemmingsrecht in wezenlijke mate afbreuk doet aan haar gezag over de krijgsmacht. Deze leden stelden de vraag welk wezenlijk deel van het gezag over de krijgsmacht hier werd bedoeld, zulks mede gezien in het licht van de zeggenschap van de Staten-Generaal in het kader van wetgeving en politiek overleg over de defensie.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zowel in eerste als in tweede lezing is gestipuleerd dat het eerste lid van artikel 100 niet een formeel maar wel een materieel instemmings- of afkeuringsrecht van de Staten-Generaal zou behelzen. Is de regering duidelijk wat met een materieel instemmingsrecht is bedoeld? Betekent de voorgestelde formulering van het eerste lid niet dat de regering formeel noch materieel parlementaire instemming behoeft voor de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht? Immers, medewerking van de Staten-Generaal is niet vereist.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk