

Vergaderjaar 1994–1995

23 985

Bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht)

B TWEDE HERDRUK¹

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 april 1995 en het nader rapport d.d. 5 juli 1995, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 februari 1995, no. 95.001.078, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 februari 1995, no. 95.001.078, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 april 1995, no. W07.950.056, bieden Wij U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In paragraaf 1 (Aanleiding) van de memorie van toelichting wordt onder verwijzing naar onder meer de Prioriteitennota, «Een andere wereld, een andere defensie» (Kamerstukken II 1992/93, 22 975, nr. 2) melding gemaakt van de keuze van de regering voor een krijgsmacht van uitsluitend vrijwillig dienend personeel. De dienstplicht blijft evenwel formeel gehandhaafd, zodat bijvoorbeeld in geval van het ontstaan van een groot conflict, aldus de toelichting, kan worden overwogen opnieuw dienstplichtigen op te roepen. In de opzet van het voorgestelde systeem van wederom activeren van de dienstplicht ligt besloten dat een aantal termijnen zal moeten worden in acht genomen.

In dat kader merkt de Raad van State op dat de in artikel 60, derde lid, van het voorstel voorziene opschorting tot gevolg heeft dat weliswaar het bestand van ingeschrevenen immer voorhanden is, doch dat geen zekerheid bestaat omtrent het aantal waarover al dan niet in buitengewone omstandigheden na oproeping kan worden beschikt. Immers, slechts indien toepassing is gegeven aan artikel 36 en de opschorting van de artikelen 6 tot en met 9 (keuring) alsmede de artikelen 10 tot en met 13 (uitstel, ontheffing en uitsluiting) is beëindigd, kan duidelijk worden wie van de ingeschrevenen oproepbaar zijn.

¹ I.v.m. het alsnog cursief afdrukken van het advies van de Raad van State op blz. 4 en 5.

Ingeschrevenen worden ook pas na de keuring (artikel 6, vierde lid) als dienstplichtige aangemerkt.

Oproepbaar is uiteraard het merendeel van de ex-beroepsmilitairen (reservisten op grond van de Wet voor het reservepersoneel 1985), doch niet kan worden uitgesloten dat zich omstandigheden voordoen waaronder de beschikbaarheid van dienstplichtigen, in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht tekort zal schieten.

In de memorie van toelichting zou daarom moeten worden ingegaan op de termijnen die zijn gemoeid met het op sterkte brengen van de krijgsmacht door het, gefaseerd of ineens, beëindigen van de opschorting van de desbetreffende bepalingen. Daarbij ware ook aandacht te besteden aan de wijze waarop en de tijd waarbinnen het keuringsapparaat weer in zijn volle omvang en met volledige capaciteit zal kunnen functioneren. In verband daarmee rijst bij het college de vraag waarom niet is afgezien van het opschorten van paragraaf 3 (keuring) van hoofdstuk 1 van het voorstel, nu met name in geval van een groot conflict grote aantallen dienstplichtigen zullen moeten kunnen worden opgeroepen en zij te samen een grote druk leggen op het ook te reactiveren keuringsapparaat.

In de toelichting ware voorts aandacht te schenken aan scenario's van conflictontwikkeling die naar het inzicht van de regering aanleiding zullen moeten geven tot het, al of niet gefaseerd, beëindigen van de opschorting van de werking van de onderscheidene artikelen. In het bijzonder dient daarbij te worden aangegeven wat verstaan wordt onder een «groot conflict».

1. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de gedane suggesties.

2. In paragraaf 5 van de toelichting wordt medegedeeld dat de beslissing om de opschorting geheel of gedeeltelijk te beëindigen afhankelijk is van een politiek-militaire afweging van met name de veiligheidssituatie door de regering in samenspraak met de Staten-Generaal. Onder welke omstandigheden en in welke situaties zal worden besloten tot een reactivering van het dienstplichtstelsel is – zo wordt gesteld – niet eenduidig aan te geven. In verband daarmee kunnen criteria voor reactivering van de opkomstplicht dan ook moeilijk worden geformuleerd. Daarentegen kan wel worden geschetst tegen welke achtergrond sprake zal kunnen zijn van reactivering van het dienstplichtstelsel.

Een besluit tot reactivering zal niet in buitengewone omstandigheden, maar juist in gewone omstandigheden dienen plaats te vinden, wil een tijdige en goede voorbereiding van de operationele gereedheid, maar ook van de eventuele inzetbaarheid van dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden verzekerd zijn, aldus de toelichting.

De Raad merkt naar aanleiding van deze passage het volgende op.

Dat reactivering juist in gewone omstandigheden dient plaats te vinden lijkt, gezien de hierna te bespreken artikelen 15 en 16, slechts betrekking te kunnen hebben op de artikelen 6 tot en met 14, terwijl de beëindiging van de opschorting van ook deze artikelen slechts door toepassing van artikel 36 kan worden bewerkstelligd.

De in het vervolg van de toelichting (voorlaatste alinea van paragraaf 5) geschetste omstandigheden (bijvoorbeeld grootschalig conflict dat een directe bedreiging vormt voor het Nederlandse grondgebied en/of het NAVO-verdragsgebied) kunnen echter niet als «gewoon» worden aangemerkt.

Ook de in de toelichting genoemde mogelijkheid van het afgeven van een politiek signaal door reactivering van de opkomstplicht komt de Raad niet voor als een maatregel die onder normale omstandigheden (volgens de toelichting zelfs zonder dat sprake is van enige reële dreiging) overwogen zal worden.

Het komt de Raad voor dat de tekst van de memorie van toelichting uitgaat van een geleidelijke overgang van gewone omstandigheden als bedoeld in artikel 14 naar de buitengewone omstandigheden van de artikelen 15 en 16. Daarbij lijkt met buitengewone omstandigheden in de artikelen 15 en 16 aansluiting te zijn gezocht bij de buitengewone omstandigheden genoemd in de thans nog geldende Oorlogswet voor Nederland en die kunnen leiden tot afkondiging van de staat van oorlog of de staat van beleg.

Het in het wetsvoorstel vastgelegde scherpe onderscheid tussen gewone en buitengewone omstandigheden sluit niet aan bij het gekozen systeem zoals dat in de toelichting is beschreven. In dit systeem worden immers betrekkelijk

kleine afwijkingen van gewone omstandigheden opgevangen met de aanwezige beroepsmilitairen, een verdere verstoring van de gewone omstandigheden met op te roepen reservepersoneel, en pas daarna door middel van oproeping van dienstplichtigen.

De tegenstelling tussen de in artikel 14, eerste lid, genoemde gewone omstandigheden en de buitengewone omstandigheden genoemd in de artikelen 15 en 16 wekt dan ook verwarring. Het college adviseert artikel 14 in dit opzicht in overeenstemming met artikel 36 te brengen en vermelding van omstandigheden te vermijden.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad gaan ondergetekenden hierna nader in op het rechtskarakter van de artikelen 16, 17 en 18 (de artikelen 14, 15 en 16 oud) van de Kaderwet dienstplicht.

In het voorgestelde artikel 16 worden kortweg gezegd de kernverplichtingen van de dienstplichtigen in gewone omstandigheden neergelegd. Dit betekent derhalve dat in de toekomst in geval van reactivering van het dienstplichtstelsel (dat wil zeggen bij beëindiging van de opschorting) de dienstplichtige is gehouden zijn dienstplicht te vervullen op een soortgelijke wijze zoals thans geschiedt op basis van de huidige Dienstplichtwet.

In het nieuwe artikel 17 worden de kernverplichtingen van de dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden geregeld. Wat betreft het begrip «buitengewone omstandigheden» is aansluiting gezocht bij dezelfde terminologie als gebruikt in de momenteel bij de Tweede Kamer aanhangige herziene noodwetgeving, waarin nieuwe regels zijn opgenomen ter harmonisatie van de terminologie voor buitengewone omstandigheden waarin noodwetgeving kan worden toegepast en de procedures volgens welke noodwetgeving buiten een uitzonderingstoestand in werking wordt gesteld (te weten, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken II 1993/94, 23 790); de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken II 1993/94, 23 791); de nieuwe Oorlogswet voor Nederland (Kamerstukken II 1993/94, 23 788) en de nieuwe Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Kamerstukken II 1993/94, 23 789).

Uit het voorgaande mag worden afgeleid dat ondergetekenden voor de overgang van gewone omstandigheden als bedoeld in artikel 16 naar de situatie van buitengewone omstandigheden als bedoeld in de artikelen 17 en 18 geen aansluiting hebben gezocht bij de thans nog geldende Oorlogswet voor Nederland, die naar verwachting binnenkort zal worden vervangen door bovengenoemde nieuwe Oorlogswet voor Nederland.

In tegenstelling tot de artikelen 16 en 17 heeft artikel 18 primair een procedureel karakter. In artikel 18 is neergelegd welke procedure dient te worden doorlopen teneinde in buitengewone omstandigheden dienstplichtigen als bedoeld in artikel 17 te kunnen oproepen. Zoals gezegd is bij deze procedure aansluiting gezocht bij soortgelijke procedures die in de herziene noodwetgeving worden gehanteerd.

Tot slot merken ondergetekenden in aanvulling op het voorgaande op dat met het onderscheid tussen gewone en buitengewone omstandigheden niet wordt beoogd een tegenstelling op te roepen. Het gaat immers bij de beoordeling of zich buitengewone omstandigheden voordoen niet om het objectief vaststellen van juridische grootheden, maar om het constateren van feitelijke gebeurtenissen die het hanteren van bepaalde buitengewone bevoegdheden noodzakelijk maken. Er vindt een politiek-bestuurlijk weegproces plaats. Een waarborg tegen een mogelijk te snel grijpen naar buitengewone bevoegdheden is dan ook niet gelegen in een omschrijving van de buitengewone omstandigheden waarin buitengewone bevoegdheden kunnen worden toegepast maar veeleer in de procedure die voor inwerkingstelling (een koninklijk besluit, terstond gevolgd door een ontwerpverlengingswet) daarvan moet worden gevolgd. De aanbeveling van de Raad om artikel 16 in overeenstemming te brengen met artikel 38 (artikel 36 oud) is om vorenstaande reden dan ook niet opgevolgd. Tot slot zij nog vermeld dat de opmerkingen van de Raad aanleiding zijn geweest de memorie van toelichting te verduidelijken.

3. In de memorie van toelichting (paragrafen 5 en 6) wordt stilgestaan bij een aantal belangrijke voorschriften die zien op opschorting van het oproepen in werkelijk dienst van dienstplichtigen (en mutatis mutandis het ongedaan maken daarvan) alsmede de mobilisatie van dienstplichtigen.

a. Het college merkt op dat gekozen is voor de ongebruikelijke figuur een substantieel en essentieel deel van het voorstel bij inwerkingtreding daarvan op te schorten (artikel 60, derde lid) (en zo nodig op onderdelen met toepassing van artikel 36 de opschorting te beëindigen en door toepassing van artikel 35 wederom op te schorten).

Hoewel de Raad er niet aan voorbijgaat dat het begrip «opschorting» in artikel 98, derde lid, eerste volzin, van de te wijzigen Grondwet is opgenomen, lijkt – ook uit de toelichting bij die wijziging – de beoogde opschorting ex artikel 60, derde lid, in een andere zin te worden gebruikt dan in dit grondwetsvoorstel, nu artikel 98, derde lid, eerste volzin, ziet op de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst.

Overeenkomstig gelijksoortige constructies in noodwetgeving, verdient het de voorkeur om onderdelen van het voorstel bij koninklijk besluit met toepassing van een zware procedure als bedoeld in artikel 36 «in werking te stellen» (bijvoorbeeld de artikelen 7 en 8 van het voorstel Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken II 1993/94, 23 790), het voorgestelde artikel 30 van de Dienstplichtwet (Artikel XI, onderdeel D, van het voorstel Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden; Kamerstukken II 1993/94, 23 791) en artikel 16, eerste lid, van het onderhavige voorstel). Artikel 98, derde lid, van de te wijzigen Grondwet staat aan een dergelijke constructie niet in de weg, aangezien zij materieel neerkomt op een opschortingsregeling.

Hierop aansluitend kan de vraag worden gesteld of bij inwerkingtreding van het voorstel alle in artikel 60, derde lid, bedoelde onderdelen moeten worden opgeschort. Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op de artikelen 9, 12, eerste lid, 13, 16, 19, 20, 23 tot en met 27. Naar het de Raad voorkomt, verzetten noch het beoogde stelsel van opschorting van de oproeping, noch artikel 98, derde lid, van de te wijzigen Grondwet zich er tegen dat dergelijke voorschriften met de overige voorschriften op de gebruikelijke wijze en tegelijk met de overige voorschriften, in werking treden. De Raad adviseert artikel 60, derde lid, in ieder geval aan te passen; zulk een aanpassing zal moeten doorwerken in artikel 35 (opschorting).

b. De regeling van de mobilisatie, ter vervanging van artikel 101 van de Grondwet en ter uitvoering van artikel XXX van de te wijzigen Grondwet, biedt – zo stelt de toelichting in paragraaf 6 – in de eerste plaats een procedurevoorschrift dat bepaalt hoe gehandeld dient te worden in buitengewone omstandigheden.

Teneinde in geval van buitengewone omstandigheden dienstplichtigen op te roepen voor het vervullen van werkelijke dienst, voor zover dat nodig is ter uitvoering van de militaire taak, geven de artikelen 15 en 16 regels die noodzakelijkerwijs in samenhang met artikel 36 moeten worden gelezen.

Voorwaarde voor toepassing van artikel 16 is dat de opschorting daarvan wordt beëindigd. Zulks vergt een koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President alsmede overlegging van dit besluit aan beide kamers der Staten-Generaal (artikel 36, eerste en tweede lid).

Het koninklijk besluit en daarmee het artikel treden niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging van het koninklijk besluit zijn verstreken en gedurende die termijn niet door één van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één van de kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in het besluit geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

Er kunnen zich, zo meent de Raad in aansluiting op hetgeen in de punten 1 en 2 van dit advies is opgemerkt, situaties ontwikkelen, waarin zelfs een termijn van vier weken te lang is om effectief te reageren. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten dat de voorgestelde procedure zich niet verzet tegen een beslissing op zeer korte termijn.

c. In de toelichting (paragraaf 6, Betrokkenheid Staten-Generaal in geval van mobilisatie) wordt overigens opgemerkt dat een besluit tot mobilisatie met inschakeling van de Staten-Generaal zal worden genomen. Een dergelijk besluit is noodzakelijk voordat kan worden begonnen met het daadwerkelijk oproepen van dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden.

Het college meent in de eerste plaats dat het begrip inschakeling verwarring kan wekken, mede gezien de terminologie zoals vervat in artikel 101 van de Grondwet. Het in dat artikel bedoelde voorstel van wet strekt er immers toe om

het onder de wapenen blijven van dienstplichtigen zoveel nodig te bepalen. De Kroon kan bij koninklijk besluit daaraan voorafgaand dienstplichtigen oproepen.

In de tweede plaats merkt het college op dat binnen het stelsel van het wetsvoorstel twee wegen begaanbaar lijken om te komen tot het oproepen van dienstplichtigen in geval van buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 15.

De eerste weg is die van beëindiging van de opschorting van artikel 16 – na toepassing van artikel 36 – waarna ingevolge het eerste lid artikel 15 in werking wordt gesteld. De tweede weg die open lijkt te liggen, is die van rechtstreekse beëindiging van de opschorting van artikel 15, na toepassing van artikel 36. Ook bij die weg is, overeenkomstig de grondwettelijke bepaling van artikel 101, voor het voortduren van de inzet van dienstplichtigen betrokkenheid van de Staten-Generaal vereist.

Het verdient aanbeveling in de toelichting op deze twee begaanbare wegen in te gaan. Het college merkt daarbij op dat de opmerking in de toelichting (paragraaf 6, derde alinea) dat de procedure in de artikelen 15 en 16 dezelfde is als die bij de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, (Kamerstukken II 1993/94, 23 791) niet kan overtuigen, nu dat voorstel geen stelsel van opschorting en beëindiging van de opschorting van wettelijke bepalingen kent. In dat kader behoeft de noodzaak van het eerste lid van artikel 16 een uitdrukkelijke motivering.

Voorts dient in de toelichting te worden ingegaan op de verhouding tussen artikel 16, eerste lid, en artikel 36, eerste lid, indien toepassing samenvalt, een en ander mede in verhouding tot de positie van de Staten-Generaal, alsmede op het verschil tussen enerzijds het in werking stellen van een artikel en anderzijds het beëindigen van de opschorting van een artikel.

Overigens roept de verhouding tussen artikel 15, eerste lid, en artikel 16, eerste lid, de vraag op of de buitenwerkingstelling, bedoeld in het derde en vierde lid van artikel 16 met zich brengt dat artikel 15, eerste lid, opnieuw wordt opgeschort. In dat geval rijst voorts de vraag hoe een dergelijke opschorting zich verhoudt tot de in de artikelen 35 en 36 geregelde opschorting. Hierop ware in de toelichting in te gaan.

d. In de toelichting op de artikelen 35 en 36 komt tot uitdrukking dat het voorstel de mogelijkheid biedt de activering van het dienstplichtstelsel op ieder gewenst moment gefaseerd (door bijvoorbeeld allereerst de keuring te activeren) te laten plaatsvinden.

De Raad merkt op dat bij de beëindiging van de opschorting op grond van artikel 36 uit de wet niet volgt dat de beëindiging van de opschorting van de verschillende voorschriften in voldoende samenhang zal plaatsvinden. Zo zal bij de beëindiging van de opschorting van artikel 14, kort gezegd: het oproepen van dienstplichtigen voor opleiding en oefening alsmede voor herhalingsoefeningen in gewone omstandigheden, het in de rede liggen dat de artikelen 10 tot en met 13 reeds in werking zijn getreden of alsnog in werking zullen treden door toepassing van artikel 36. In de toelichting dient hierop te worden ingegaan, te meer nu dit artikel niet de mogelijkheid uitsluit dat er bewust voor gekozen wordt om bepaalde voorschriften (nog) niet in werking te laten treden.

e. Het tweede lid van artikel 36 schrijft niet voor dat, indien één van de beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, het koninklijk besluit tot beëindiging van de opschorting wordt ingetrokken. Het verdient aanbeveling bedoelde clause analoog aan aanwijzing 43, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), ook op te nemen in artikel 36.

f. Het valt op dat de deelname van de beide kamers der Staten-Generaal aan de besluitvorming bij de opschorting, bedoeld in artikel 35, beperkter is dan die bij de beëindiging van de opschorting, bedoeld in artikel 36. De Raad is van opvatting dat deze positie gelet op het belang van ook de eerstbedoelde besluitvorming voor de veiligheid van het Nederlandse en bondgenootschappelijke territorium niet minder kan zijn dan bij de in de tijd eerdere positie waarbij toepassing is gegeven aan artikel 36. Artikel 35 dient te worden aangepast.

3.a. De Raad merkt op dat de beoogde opschorting ex artikel 63, derde lid, (artikel 60, derde lid, oud) in een andere zin lijkt te worden gebruikt dan de

bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst als bedoeld in artikel 98, derde lid, eerste volzin, van de te wijzigen Grondwet. Verder verdient het naar het oordeel van de Raad de voorkeur om – in plaats van de voorgestelde opschortingsregeling – overeenkomstig gelijksoortige constructies in noodwetgeving onderdelen van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit bij toepassing van een zware procedure als bedoeld in artikel 38 (artikel 36 oud) «in werking te stellen». In het verlengde hiervan stelt de Raad de vraag waarom bij inwerkingtreding van het voorstel alle in artikel 63, derde lid, bedoelde onderdelen moeten worden opgeschort.

Naar aanleiding van bovenstaande opmerking van de Raad willen ondergetekenden nog eens wijzen op het feit dat het voorliggende wetsvoorstel voortvloeit uit het politieke besluit om ten principale te kiezen voor het invoeren van een vrijwilligerskrijgsmacht, in het verlengde waarvan de opkomstplicht voor dienstplichtigen dient te worden opgeschort onder handhaving van de dienstplicht als zodanig.

De vereiste wettelijke regeling van de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst staat niet op zichzelf, maar dient te worden gezien in nauwe samenhang met het eerder genoemde politieke besluit om een vrijwilligerskrijgsmacht in te voeren. Dit besluit impliceert niet alleen een opschorting van de opkomstplicht, maar de facto ook een opschorting van het gehele dienstplichtstelsel.

In aansluiting hierop merken ondergetekenden op dat het voorliggende wetsvoorstel uitdrukkelijk geen deel uitmaakt van de herziene noodwetgeving. *Ons inziens is het voorliggende voorstel van wet allereerst een wet die in gewone omstandigheden wordt toegepast.* Hieruit volgt dat slechts voor zover daadwerkelijk sprake is van buitengewone omstandigheden (verwezen zij naar de artikelen 17 en 18 en naar hetgeen daaromtrent is gesteld onder 3c) over de daarbij behorende bevoegdheden kan worden beschikt, volgens de in de herziene noodwetgeving opgenomen geharmoniseerde standaardprocedure. Dit geldt uitdrukkelijk niet voor de beëindiging van de opschorting zoals neergelegd in artikel 38. Zoals in paragraaf 5 van de memorie van toelichting is verwoord zal dat juist (al of niet gefaseerd) in gewone omstandigheden dienen plaats te vinden.

De door de Raad aangehaalde artikelen treden op de gebruikelijke wijze en tegelijk met de overige voorschriften in werking, ook al wordt de werking daarvan onmiddellijk na inwerkingtreding opgeschort. In feite is sprake van een samenval van rechtsmomenten. In geval er niet zou worden opgeschort, zou nu reeds moeten worden voorzien in uitvoeringsregelgeving alsmede in het «onderhoud» van de inwerkinggetreden uitvoeringsregelgeving. Gekozen is dan ook voor een inwerkingtredebepaling ex artikel 63, aangevuld met een opschortingsbepaling in het derde lid van dat artikel. Ingevolge dat derde lid wordt de werking van de daarin genoemde artikelen bij inwerkingtreding van het voorstel (éénmalig van rechtswege) opgeschort; een en ander in afwijking van het in de artikelen 37 en 38 vervatte systeem. Wij achten het niet nodig om, nadat de beide kamers der Staten-Generaal het voorliggende voorstel hebben aanvaard, een koninklijk besluit aan de beide kamers over te leggen, waarin gelijktijdig met de inwerkingtreding van het voorstel voor de eerste keer de opschorting van de door de Raad aangehaalde artikelen wordt gerealiseerd. Dit zou een inefficiënt gebruik van de wetgevingsprocedure betekenen. Wij zien dan ook geen aanleiding het advies van de Raad op dit punt te volgen.

b. De opmerking van de Raad is voor de ondergetekenden reden geweest, behalve de door de Raad van genoemde termijn van vier weken ook de verplichtingen van dienstplichtigen met een mobilisabele bestemming gedurende de overgangsfase nog eens te bezien.

Dit heeft er in de eerste plaats toe geleid dat in het voorstel een voorziening is getroffen die het mogelijk maakt dat kan worden afgeweken van de in artikel 38 (artikel 36 oud) voorgestelde termijn van vier weken, indien door de beide kamers te kennen is gegeven dat het koninklijk besluit tot beëindiging van de opschorting op een eerder tijdstip in werking kan treden.

In de tweede plaats is voor de overgangsfase voorzien in een (tijdelijke) afwijking. Geregeld is dat het besluit tot mobilisatie van dienstplichtigen met een mobilisabele bestemming gedurende de overgangsfase (zoals dat nu ook conform het geldend recht mogelijk is) kan worden genomen zonder dat daartoe eerst de opschorting dient te worden beëindigd. Dit betekent dat deze

dienstplichtigen in de overgangsfase in voorkomend geval op grond van de artikelen 17 juncto 18 van de Kaderwet dienstplicht in geval van buitengewone omstandigheden bij koninklijk besluit, terstond gevolgd door een ontwerp-verlengingswet, kunnen worden opgeroepen voor het vervullen van werkelijke dienst. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, blijft de Koninklijke Landmacht, gedurende de overgangsfase voor het vullen van de oorlogsorganisatie, zij het in afnemende mate, afhankelijk van dienstplichtigen die de eerste oefening hebben vervuld. Nadat deze dienstplichtigen gefaseerd zullen zijn «uitgestroomd» op de wijze als voorzien in artikel 56 van het voorstel, zal de reserve-component van de krijgsmacht zijn gevuld met het daarvoor benodigde reservepersoneel. Aangezien in de eindsituatie het activeren van reservepersoneel los staat van het beëindigen van de opschorting (zij vallen immers niet onder de werkingsfeer van dit wetsvoorstel), is het uit een oogpunt van effectiviteit en slagvaardig optreden wenselijk dat ook in de overgangssituatie over het personeel dat zolang de functie en de taken van het reservepersoneel moet vervullen, direct beschikt kan worden met inachtneming van de voor de buitengewone omstandigheden voorgeschreven procedure, maar zonder de procedure tot het beëindigen van de opschorting. In verband daarmee is voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van Defensie bij oproeping van deze categorie dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden (waarvoor zoals gezegd machtiging bij koninklijk besluit is vereist, terstond gevolgd door een ontwerp-verlengingswet), vooruitlopend op een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur, tijdelijk regels kan stellen met betrekking tot en voor zover nodig in afwijking van de in artikel 21 genoemde onderwerpen betreffende de rechtspositie van dienstplichtigen. De wettekst en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig gewijzigd en aangevuld.

c. De vraag of binnen het stelsel van het wetsvoorstel twee wegen begaanbaar lijken om te komen tot het oproepen van dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 17 (artikel 15 oud) moet, in aanvulling op hetgeen onder punt 3b is gesteld, ontkennend worden beantwoord. Na de overgangsfase, waarin er geen dienstplichtigen meer zijn doch slechts ingeschrevenen, zal in het voorgestelde systeem – na toepassing van artikel 38 – in geval van buitengewone omstandigheden bij koninklijk besluit (ex artikel 18, eerste lid), op voordracht van de Minister-President, artikel 17, eerste lid, in werking worden gesteld waardoor de Minister van Defensie de bevoegdheid krijgt dienstplichtigen te mobiliseren. Het koninklijk besluit wordt terstond gevolgd door een ontwerp-verlengingswet op grond van het voorgestelde artikel 18, tweede lid. Dit is de eerste door de Raad beschreven modaliteit. De modaliteit van de rechtstreekse beëindiging van de opschorting van artikel 17, na toepassing van artikel 38, ligt ons inziens niet open, aangezien niet alleen de beëindiging van de opschorting van het artikel gerealiseerd moet worden maar ook de inwerkingstelling daarvan. Dit vloeit voort uit het gebruik van de term «onverminderd» in artikel 17, eerste lid, hetgeen inhoudt dat het in dat lid genoemde artikel 18 onverkort van toepassing is (nadat de opschorting van de artikelen 17 en 18 is beëindigd).

Met betrekking tot de door de Raad aangehaalde opmerking over de derde alinea van paragraaf 6 van de memorie van toelichting, zij opgemerkt dat slechts is bedoeld aan te geven dat de in de artikelen 17 en 18 voorgestelde procedure, waarin de oproeping van dienstplichtigen in geval van buitengewone omstandigheden is geregeld, dezelfde is als die bij de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De figuur van de opschorting dan wel de beëindiging daarvan is uitsluitend met dit wetsvoorstel verbonden en kan worden beschouwd als een sui generis constructie. Tenslotte zij opgemerkt dat in de memorie van toelichting is ingegaan op de overige door de Raad gedane suggesties.

d. De Raad merkt op dat bij de beëindiging van de opschorting op grond van artikel 38 (artikel 36 oud), al of niet gefaseerd, uit de wet niet volgt dat de beëindiging van de opschorting van de verschillende voorschriften in voldoende samenhang zal plaatsvinden. Dat is juist. Het ligt evenwel in de rede, zoals de Raad terecht stelt, dat bij de beëindiging van de opschorting van artikel 16 (artikel 14 oud), kort gezegd: het reactiveren van de opkomstplicht in gewone omstandigheden, de artikelen die daarmee samenhangen eveneens te activeren.

Aan het reactiveren van de opkomstplicht zal evenwel een aanzienlijke voorbereidingstijd vooraf gaan (verwezen zij naar paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Teneinde een chronologische opbouw van het dienstplichtstelsel in de tijd gezien zo flexibel mogelijk te maken is, gelet ook op de grote druk die dat zal leggen op de defensieorganisatie, erin voorzien dat de beëindiging van de opschorting van de verschillende hoofdstukken, paragrafen, artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen kan worden gesteld. Om die reden is voorzien in artikel 38, eerste lid, tweede volzin. De aan de vooravond van de beëindiging van de opschorting geldende omstandigheden zijn bepalend voor de vraag of de beëindiging al of niet gefaseerd zal geschieden. Zo zal bij wijze van voorbeeld voordat tot opleiding en oefening van dienstplichtigen kan worden overgegaan in ieder geval een reëel inzicht moeten bestaan in het al dan niet geschikt zijn van ingeschrevenen voor het vervullen van de werkelijke dienst. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is de toelichting op de voorgestelde artikelen 37 en 38 hierop aangepast.

e. Aan dit verzoek is gevolg gegeven. Aan artikel 38, tweede lid, derde volzin, (artikel 36, tweede lid, derde volzin, oud) is een zinsnede met die strekking toegevoegd. Voorts is artikel 37, tweede lid, (artikel 35, tweede lid, oud) dienovereenkomstig aangepast.

f. Of de omstandigheden noodzaken tot beëindiging van de opschorting dan wel een hernieuwde opschorting van de opkomstplicht toelaten, wordt in eerste instantie door de regering beoordeeld. De Staten-Generaal kunnen, indien een hernieuwde opschorting van de opkomstplicht door toepassing van artikel 37 (artikel 35 oud) zou worden overwogen, invloed uitoefenen via de gebruikelijke staatsrechtelijke weg dan wel door het bekend maken van hun standpunt over het in artikel 37 bedoelde koninklijk besluit. Wij geven er evenwel de voorkeur aan dat in het licht van de omstandigheden waartegen reactivering van de opkomstplicht van dienstplichtigen zal worden overwogen en vanwege het uitstralend effect (politiek-militair, maar ook maatschappelijk) dat uitgaat van een dergelijke ingrijpende maatregel als de reactivering van de opkomstplicht, uit de wet een zwaardere parlementaire betrokkenheid moet blijken dan in het geval van een eventuele hernieuwde opschorting. Op grond van het vorenstaande wordt het advies van de Raad op dit punt om artikel 37 aan te passen niet gevolgd.

4. Ingevolge artikel 3, eerste lid, wordt voor de dienstplicht ingeschreven de mannelijke Nederlander die op 1 januari van het jaar waarin hij de leeftijd van 17 jaar bereikt als ingezetene in een basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven of had behoren te zijn ingeschreven.

Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen. In het licht mede van artikel 1 van de Grondwet acht het college het aangewezen dat in de toelichting wordt aangegeven welke objectieve en redelijke grond hiertoe kennelijk aanwezig wordt geacht.

4. De door de Raad gevraagde verduidelijking met betrekking tot het onderscheid dat wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen op het punt van de dienstplicht, is in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting opgenomen.

5. Ingevolge artikel 4, tweede lid, geschiedt, voor zover de Minister van Defensie het nodig oordeelt, de inschrijving op aangifte en vindt deze plaats bij het bestuur van de gemeente, bedoeld in het eerste lid.

De aangifte geschiedt blijkens het derde lid van dit artikel door de in te schrijven persoon zelf binnen de door de Minister van Defensie te bepalen tijd.

Het college meent dat het aanbeveling verdient de nadere regeling van deze bevoegdheden, gezien hun aard, te doen uitwerken in een algemene maatregel van bestuur. Het voorstel ware op dit punt aan te passen.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in artikel 4, tweede lid, een wijziging opgenomen, die ertoe strekt dat, in het geval de Minister van Defensie het nodig oordeelt dat de inschrijving op aangifte plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking

tot in elk geval de wijze waarop en de termijn waarbinnen inschrijving op aangifte zal plaatsvinden.

6. Ingevolge artikel 5 zendt de Minister van Defensie zo spoedig mogelijk nadat de inschrijving heeft plaatsgevonden aan iedere voor de dienstplicht ingeschreven persoon een bericht van inschrijving met vermelding van het registratienummer.

Niet duidelijk is hoe het de minister bekend wordt dat een persoon in een basisadministratie is ingeschreven. Het verdient aanbeveling in het voorstel van wet te bepalen dat het gemeentebestuur hem hierover mededeling doet.

6. Anders dan de Raad voor ogen staat verdient het geen aanbeveling om in het voorstel van wet te bepalen dat het gemeentebestuur mededeling aan de Minister van Defensie doet met betrekking tot de voor de dienstplicht ingeschreven personen. Sinds 15 maart 1993 is het Ministerie van Defensie aangesloten op het systeem van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en is de Minister van Defensie door de Minister van Binnenlandse Zaken als afnemer geautoriseerd voor het verkrijgen van gegevens daaruit.

De juridische grondslag voor het verrichten van deze activiteiten is gelegen in artikel 91 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Ingevolge het achtste lid van dat artikel dienen gemeentebesturen gegevens aan de afnemer te verstrekken op grond van het autorisatiebesluit. Wel heeft de opmerking van de Raad aanleiding gegeven de toelichting op dit punt te verduidelijken.

7. Ingevolge artikel 6, eerste lid, is, voor zover de Minister van Defensie het nodig acht, iedere ingeschrevene verplicht zich te onderwerpen aan een onderzoek ter beoordeling van zijn lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het vervullen van werkelijke dienst in het algemeen en ter verkrijging van gegevens voor zijn bestemming in de krijgsmacht, in deze wet aangeduid als keuring.

De Raad gaat ervan uit dat bedoelde ministeriële bevoegdheid uitwerking zal vinden in de in artikel 9 genoemde algemene maatregel van bestuur. Het verdient evenwel, ook gezien aanwijzing 25 Ar, aanbeveling deze bevoegdheid in het voorstel nader te concretiseren.

7. De Raad gaat terecht ervan uit dat de in artikel 6, eerste lid, bedoelde ministeriële bevoegdheid uitwerking zal vinden in de in artikel 9 bedoelde algemene maatregel van bestuur. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad zijn in artikel 9 de te regelen onderwerpen met betrekking tot keuring en herkeuring nader geconcretiseerd. Voorts is de toelichting dienovereenkomstig aangevuld.

8. Met betrekking tot de in het voorstel vervatte regels omtrent de keuring is opgevallen dat een voorschrift ontbreekt als bedoeld in artikel 14 van de Dienstplichtwet, op grond waarvan de minister bij gegronde vermoeden dat iemand voorgoed ongeschikt is verklaard als gevolg van bedrog de desbetreffende uitspraak vervallen verklaart.

Deze afwijking van de huidige wet dient ten minste van een motivering te worden voorzien.

8. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is overeenkomstig artikel 14 van de Dienstplichtwet in het voorliggend voorstel na artikel 9 een nieuw artikel 10 opgenomen met betrekking tot afkeuring door bedrog. Mocht blijken dat betrokkene als gevolg van bedrog voorgoed ongeschikt is verklaard dan kan de Minister van Defensie, indien daartoe althans een gegronde vermoeden bestaat, de beslissing van de keuringscommissie dan wel van de herkeuringscommissie vervallen verklaren en bepalen dat de ingeschrevene verder als geschikt zal worden beschouwd. Eveneens is in de mogelijkheid voorzien tegen de desbetreffende beslissing van de minister beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot zij volledigheidshalve aangetekend dat een en ander heeft geleid tot een vernumming van het voorliggende voorstel, dat wil zeggen vanaf het voorgestelde artikel 10.

9. Ingevolge artikel 11 kan door de Minister van Defensie wegens de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden ontheffing worden verleend van de in artikel 14, eerste lid, bedoelde verplichtingen tot het vervullen van werkelijke dienst.

Deze voorziening vervangt, zo merkt de Raad op, de thans bestaande vrijstelling op een wijze die principieel afwijkt van de huidige.

In de eerste plaats zal het verlenen van ontheffing berusten op een discretionaire bevoegdheid, terwijl de huidige vrijstellingsgronden in hoge mate imperatief zijn. In de tweede plaats zijn deze gronden (kostwinnerschap, persoonlijke onmisbaarheid, het bekleden van een godsdienstig of godsdienstig-menslievend ambt of opleiding tot zodanig ambt, broederdienst en de aanwezigheid van een bijzonder geval) thans in de wet uitdrukkelijk omschreven. De bestaande rechtszekerheid gaat hierdoor verloren, te meer nu uit de toelichting blijkt dat de nadere invulling (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur) de thans bestaande criteria mede «kan» omvatten.

In dit opzicht wordt ook ten onrechte gesproken van een hardheidsclausule. Dat met de invulling bij gedelegeerde wetgeving op flexibele wijze zou kunnen worden ingespeeld op de maatschappelijke en individuele omstandigheden die aan de vooravond van de beëindiging van de opschorting gelden, heeft eveneens een vermindering van de rechtszekerheid tot gevolg.

Voorts is niet zonder meer begrijpelijk dat een ontheffing uitsluitend kan worden verleend voor de in artikel 14 van het voorstel bedoelde verplichting (in gewone omstandigheden) en niet voor die in de artikelen 15 en 16 (in buitengewone omstandigheden).

Geconcludeerd moet worden dat de voorgestelde mogelijkheid van ontheffing op fundamentele wijze afwijkt van de thans bestaande mogelijkheid van vrijstelling.

De Raad wijst er voorts op dat het huidige systeem van vrijstellingen na grondige overweging tot stand is gekomen en dat het na jarenlange praktische toepassing, voor zover de Raad bekend, niet tot nadelige beïnvloeding van de effectiviteit en inzetbaarheid van de krijgsmacht heeft geleid. Het college is van oordeel dat onder deze omstandigheden een dergelijke principiële koerswijziging een zwaardere motivering behoeft. De toelichting dient te worden aangevuld.

9. De Raad merkt op dat de in artikel 13 (artikel 11 oud) getroffen voorziening met betrekking tot het verlenen van ontheffing principieel afwijkt van de huidige. Voorts is het niet zonder meer begrijpelijk dat een ontheffing uitsluitend kan worden verleend in gewone omstandigheden en niet tevens in buitengewone omstandigheden.

Wij menen dat er geen sprake is van een fundamentele afwijking van de bestaande mogelijkheid van vrijstelling, voor zover het betreft de mogelijkheid dat uitsluitend ontheffing kan worden verleend voor de in artikel 16 (artikel 14 oud) van het voorstel bedoelde verplichtingen (in gewone omstandigheden). De Dienstplichtwet bevat bepalingen omtrent vrijstelling van dienst als gewoon dienstplichtige, vrijstelling van herhalingsoefeningen en een mobilisatievrijstelling. Vrijstelling als gewoon dienstplichtige wordt verleend om redenen die in artikel 15 van de Dienstplichtwet zijn genoemd. Degene aan wie op één van de in dat artikel genoemde gronden vrijstelling wordt verleend wordt buitengewoon dienstplichtig (verwezen zij ook naar artikel 24 van de Dienstplichtwet juncto artikel 38 van het Dienstplichtbesluit). Een buitengewoon dienstplichtige kan uitsluitend worden opgeroepen voor het vervullen van werkelijke dienst in buitengewone omstandigheden, tenzij vrijstelling is verleend wegens het bekleden van een geestelijk ambt of een godsdienstig-menslievend ambt of opleiding tot zodanig ambt en die reden tot vrijstelling niet inmiddels is komen te vervallen. Uit het vorenstaande blijkt dat de in de Kaderwet dienstplicht gekozen systematiek, waarin evenmin een ontheffingsmogelijkheid is opgenomen voor buitengewone omstandigheden, in beginsel aansluit bij hetgeen in de Dienstplichtwet daaromtrent is geregeld. Daarnaast kunnen op grond van artikel 30, derde lid, van de Dienstplichtwet groepen van dienstplichtigen worden aangewezen die in geval van een buitengewone oproeping niet of voorlopig niet in werkelijke dienst komen.

Op deze bepaling is het Mobilisatie-vrijstellingsbesluit gebaseerd. In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden gaat het hier niet uitsluitend om een vrijstelling van werkelijke dienst bij mobilisatie, maar kan het ook de vaststelling van een lage prioriteit in de oproeping in een dergelijke situatie

betreffen. In het voorliggende wetsvoorstel is hiervoor in artikel 17, derde lid, (artikel 15, derde lid, oud) eenzelfde voorziening getroffen. Voorts is in het nieuwe artikel 62 geregeld dat het eerdergenoemde Mobilisatie-vrijstellingsbesluit met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet berust op artikel 17, derde lid.

In het voorliggende wetsvoorstel worden in afwijking van de Dienstplichtwet de «vrijstellingsgronden» niet geëxpliciteerd. Hierover zij het volgende opgemerkt. In het verleden is meermalen gesproken over de afschaffing van verschillende van de in artikel 15 van de Dienstplichtwet genoemde vrijstellingsgronden. Dit betreft in het bijzonder de zogenaamde categoriale vrijstellingsgronden (kostwinnerschap, geestelijk ambt en broederdienst). Recentelijk heeft de Commissie Dienstplicht in haar advies «Naar dienstplicht nieuwe stijl» (1992) nog aangegeven dat sommige van de vrijstellingsgronden een andere tijdgeest ademen dan de huidige. Ze passen niet meer binnen de huidige sociaal-culturele context. Om die reden dienen zij, aldus de voornoemde commissie, te worden herzien. De ondergetekenden onderschrijven deze opvatting.

Daarbij komt dat de huidige vrijstellingsgronden tot nu toe vooral zijn gehandhaafd omdat zij een functie vervullen als reguleringsmechanisme van het aantal beschikbare dienstplichtigen in een kader-militie krijgsmacht zoals deze functioneert in gewone omstandigheden. Uit de keuze voor een vrijwilligerskrijgsmacht vloeit evenwel voort dat het reservoir van potentieel dienstplichtigen slechts zal worden aangesproken in op dit moment nog onbekende omstandigheden. De politiek-maatschappelijke context waarbinnen reactivering van de opkomstplicht aan de orde is zal dan ook een andere zijn dan de huidige vredessituatie waarin de vrijstelling wordt verleend. De belangenafweging tussen enerzijds het algemene belang en anderzijds het individuele belang zal tegen die achtergrond en toegespitst op de dan geldende omstandigheden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op adequate wijze nader kunnen worden ingevuld. Het moge duidelijk zijn dat tegen deze achtergrond het instrument van de ontheffing op restrictieve wijze zal worden gehanteerd. Op grond van artikel 16, vijfde lid, is het mogelijk om ook in gewone omstandigheden een rangorde in de oproeping aan te brengen. Het is zeer wel denkbaar dat in deze tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur de bekende vrijstellingsgronden opnieuw een rol zullen spelen.

De door de Raad gesignaleerde vermindering van de rechtszekerheid heeft uitsluitend betrekking op de huidige situatie, waarin sprake is van een kader-militie krijgsmacht die functioneert in gewone omstandigheden. Binnen dit stelsel is er de rechtszekerheid die geboden wordt door de bestaande vrijstellingsgronden. In de nieuwe situatie is er sprake van een vrijwilligerskrijgsmacht die functioneert in gewone omstandigheden. Binnen dat stelsel wordt aan potentieel dienstplichtigen de rechtszekerheid geboden door het opschorten van de opkomstplicht en de parlementaire betrokkenheid bij de beëindiging daarvan.

Naar aanleiding van de door de Raad gemaakte opmerking dat het verlenen van ontheffing zal berusten op een discretionaire bevoegdheid, terwijl de huidige vrijstellingsgronden in hoge mate imperatief zijn, is het voorstel op dit punt gewijzigd.

Tot slot is de toelichting herzien. Daarbij is uitdrukkelijk aangegeven dat het voorstel om uitsluitend ontheffing te verlenen voor de verplichtingen die in gewone omstandigheden kunnen worden opgelegd en niet voor die in buitengewone omstandigheden, in principe niet afwijkt van de huidige systematiek van de Dienstplichtwet. Voorts is voorzien in een zwaardere motivering.

10. In de toelichting (paragraaf 4) komt naar voren dat het wetsvoorstel geen grondslag meer bevat voor deelname van dienstplichtigen aan vredes-machten. Zulks zou niet passen in het beleid, waarin crisisbeheersings-operaties in gewone omstandigheden worden uitgevoerd door het in werkelijke dienst zijnde beroepspersoneel, eventueel aangevuld met reservisten op vrijwillige basis; bij de overgang naar een beroepskrijgsmacht zou de bestaansreden van artikel 33 van de Dienstplichtwet derhalve komen te vervallen.

In paragraaf 7 van de toelichting wordt er evenwel gewag van gemaakt dat in de overgangsfase nog over onvoldoende reserveplichtig gewezen beroepspersoneel kan worden beschikt. Hierin voorzien de overgangsbepalingen

(artikelen 54 en 55). Deze bieden evenwel geen grondslag voor optreden in crisisbeheersingsoperaties in het buitenland.

Het kan dan ook niet worden uitgesloten dat in de overgangsfase rond en enige tijd na 1 januari 1997 bij deze operaties, indien noch gekwalificeerd reservepersoneel aanwezig is noch dienstplichtigen op basis van het overgangsrecht kunnen worden opgeroepen, tekorten ontstaan, in het bijzonder als zich crisisoperaties op grote schaal zouden aandienen.

Naast dit, min of meer «conjuncturele» probleem bestaat een ander. Indien dienstplichtigen worden opgeroepen, onder welke omstandigheid ook, ligt het in de rede dat zij dienen ter aanvulling van eenheden waarin de functies vervuld worden door beroepspersoneel. Dergelijke eenheden waren zonder restricties inzetbaar. Aan die inzetbaarheid zouden door de enkele aanvulling met dienstplichtigen beperkingen worden opgelegd. Het komt de Raad niet aanvaardbaar voor dat juist onder omstandigheden die aanleiding gaven tot de oproeping van dienstplichtigen de inzetbaarheid van de krijgsmacht zou worden beperkt.

De Raad acht een van waarborgen voorziene regeling om de mogelijkheid van uitzending van dienstplichtigen te verzekeren, onontbeerlijk.

Hierin dient te worden voorzien.

10. De Raad acht een van waarborgen voorziene regeling om de mogelijkheid van uitzending van dienstplichtigen te verzekeren ten behoeve van het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties in gewone omstandigheden, onontbeerlijk.

De ondergetekenden delen deze opvatting van de Raad niet en merken dienaangaande het volgende op. In de Prioriteitennota is, tegen de achtergrond van de internationale ontwikkelingen en gezien het overwegende belang van een zo groot mogelijke paraatheid van de krijgsmacht (verwezen zij naar de in hoofdstuk I van de nota genoemde uitgangspunten) het raamwerk neergelegd voor de herstructurering van de krijgsmacht dat aansluit op de verschuiving in de taakstelling. Voor crisisbeheersingsoperaties in gewone omstandigheden zullen parate eenheden van de krijgsmacht worden ingezet. Indien personele aanvullingen op de uit te zenden parate eenheden moeten worden geactiveerd, zullen deze worden gerecruteerd uit het reservepersoneel. Deelname door reservepersoneel aan voornoemde operaties zal alleen op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Zulks geldt à fortiori voor het geval dat men toch zou willen putten uit het bestand dienstplichtigen dat de eerste oefening heeft vervuld. Ook zonder dat er sprake is van het beëindigen van de opschorting dan wel van buitengewone omstandigheden kunnen zij natuurlijk worden benaderd om, het zij hier herhaald, op basis van vrijwilligheid deel te nemen aan voornoemde operaties. Een wettelijke voorziening behoeft voor het werven van vrijwilligers niet te worden getroffen. Slechts voor de inzet in buitengewone omstandigheden blijft de krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke landmacht, gedurende de overgangsfase naar een vrijwilligerskrijgsmacht vooralsnog afhankelijk van dienstplichtig personeel dat reeds de eerste oefening heeft vervuld. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

11. In hoofdstuk 2 (rechtstoestand) van het wetsvoorstel heeft de Raad een voorschrift gemist dat aangeeft wanneer de dienstplichtige vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd uit de dienst wordt ontslagen. Hierin dient overeenkomstig artikel 41 van de Dienstplichtwet te worden voorzien.

11. De Raad merkt op dat in hoofdstuk 2 (rechtstoestand) niet is voorzien in een artikel dat aangeeft wanneer een dienstplichtige vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd uit de dienst wordt ontslagen. Het hoofdstuk is van toepassing op dienstplichtigen in werkelijke dienst en voorzover nodig op de gewezen dienstplichtigen. In verband daarmee is in artikel 24 aangegeven dat de uit de Kaderwet dienstplicht voortvloeiende verplichtingen niet langer van toepassing zijn, voor zover de dienstplichtige in werkelijke dienst komt te verkeren in een van de in dat artikel genoemde omstandigheden. Het gaat hier in feite om tussentijdse diensteindiging. Daarnaast is in de artikelen 16, derde lid, en 17, tweede lid, erin voorzien dat oproeping van dienstplichtigen voor opleiding en oefening, herhalingsoefeningen alsmede in geval van buitengewone omstandigheden vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd niet meer zal plaatsvinden. Daarmee zijn de uit de wet voortvloeiende operationele

verplichtingen niet langer op hen van toepassing. Op grond van het vorenstaande wordt het advies van de Raad om te voorzien in een voorschrift dat aangeeft wanneer de dienstplichtige vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd wordt ontslagen niet gevolgd. Wel is de opmerking van de Raad aanleiding geweest de toelichting op artikel 24 te verduidelijken.

12. Ingevolge het voorgestelde artikel 40 vervalt in artikel 4 van de Wet betreffende de positie van Molukkers de tweede volzin.

Op grond van deze volzin wordt de betrokken groep personen onder andere niet toegelaten tot de krijgsmacht. Schrapping van dit onderdeel van de volzin lijkt niet de bedoeling te zijn. Artikel 40 behoeft heroverweging.

12. De wet betreffende de positie van Molukkers treft voorzieningen ten behoeve van de positie van in Nederland wonende Molukkers die niet het Nederlanderschap bezitten. Artikel 4, tweede volzin, van die wet beoogt te voorkomen dat door de behandeling als Nederlander Molukkers de militaire dienstplicht zou worden opgelegd, waaraan zij, evenals andere niet-Nederlanders, niet zijn onderworpen. De in die volzin opgenomen uitzondering strekt er uitsluitend toe de mogelijkheid open te laten tot het aangaan van een verbintenis voor hen die in afwachting van de beslissing op een door hen ingediend verzoek om naturalisatie, vrijwillig in dienst kunnen treden op voet van gewoon dienstplichtige ingevolge artikel 3, vierde lid, van de Dienstplichtwet.

Een artikel met die strekking is niet meer opgenomen in het voorliggende voorstel. Nadat de opschorting zal zijn geëffectueerd kunnen zij die vrijwillig bij de krijgsmacht willen dienen uitsluitend als militair ambtenaar worden aangesteld. In dat geval dient te worden voldaan aan de in artikel 5, eerste lid, van het Algemeen militair ambtenarenreglement genoemde aanstellingsvoorwaarden. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van dat reglement kan gedurende de proeftijd van enkele van de aanstellingsvoorwaarden worden afgeweken, waaronder het bezit van het Nederlanderschap (bijvoorbeeld in het geval van een lopende naturalisatieprocedure). Niettemin is dit flexibele systeem van personeelsvoorziening wel aan zekere beperkingen onderworpen. Artikel 5, vierde lid, bepaalt voorts dat aanstelling in die gevallen alleen mogelijk is als in redelijkheid mag worden verwacht dat voor het einde van de proeftijd wel is voldaan aan de aanstellingsvoorwaarden waarvan wordt afgeweken. Indien, ondanks de bestaande verwachtingen op de laatste dag van de proeftijd niet aan alle voorwaarden is voldaan, eindigt de aanstelling met ingang van die dag van rechtswege. Het vorenstaande geeft ons geen aanleiding om de voorgestelde wijziging in artikel 4, tweede volzin, van de Wet betreffende de positie van Molukkers te heroverwegen. Wel is de toelichting op dit artikel in bovenvermelde zin aangevuld.

13. Met de artikelen 54 en 55 wordt blijkens de toelichting (paragraaf 7) beoogd een voorziening te bieden totdat over voldoende reservepersoneel wordt beschikt. Uit de brief van de Minister van Defensie van 22 april 1994 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 X, nr. 59) komt overigens naar voren dat tot omstreeks 2005 in geval van mobilisatie een beroep moet worden gedaan op personeel dat de dienstplicht heeft vervuld. In die voorschriften komt deze opzet in de tekst evenwel niet tot uitdrukking.

Hierin dient te worden voorzien.

13. Uit de brief van de Minister van Defensie van 22 april 1994 mag worden afgeleid dat de zinsnede dat «tot omstreeks 2005 in geval van mobilisatie een beroep moet worden gedaan op personeel dat de dienstplicht heeft vervuld» slechts een verdere indicatie geeft voor de termijn waarbinnen naar verwachting voldoende ex beroepsmilitairen voor bepaalde tijd zijn doorgestroomd naar het reservebestand. In de Prioriteitennota is reeds aangegeven dat de krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke landmacht, in de overgangsfase naar een vrijwilligerskrijgsmacht voor de vulling van de oorlogsorganisatie, zij het in afnemende mate, afhankelijk is van dienstplichtig personeel (met groot verlof). De duur van de overgangsfase moet in ieder geval voldoende zijn om de beheersbaarheid van dit proces te verzekeren. De in artikel 56 hiervoor getroffen uitwerking spoort naar de mening van de ondergetekenden met de gedachte dat in de overgangsfase naar een

vrijwilligerskrijgsmacht zonnodig – in buitengewone omstandigheden – zal moeten worden teruggevallen op dienstplichtigen die de eerste oefening hebben vervuld. Deze verplichting rust, gelijk het geldend recht, op betrokkenen tot het bereiken van een bepaalde leeftijd. Zij zullen zoals gezegd gefaseerd «uitstromen». Om de voren genoemde reden is het voorstel van de Raad niet overgenomen.

14. In aanmerking nemend ook aanwijzing 201 Ar, is bij het college de vraag gerezen of de ondertekening van het wetsvoorstel door uitsluitend de Staatssecretaris van Defensie juist is.

Nu in verband met de toepassing van deze wet aan de Minister-President essentiële bevoegdheden worden gegeven, de Minister van Defensie belangrijke taken heeft te vervullen en ook de Minister van Buitenlandse Zaken in verband met de ontwikkeling van de internationale betrekkingen bij de toepassing van het wetsvoorstel ten nauwste is betrokken, verdient het de voorkeur hen mede het voorstel te laten ondertekenen.

14. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is voorzien in mede-ondertekening door de Minister-President en de Minister van Defensie. Van mede-ondertekening door de Minister van Buitenlandse Zaken is afgezien. Ofschoon het al dan niet activeren van de dienstplicht een uitstralend effect heeft op zijn beleidsterrein, worden aan deze bewindspersoon in tegenstelling tot de Minister-President en de Minister van Defensie in verband met de toepassing van dit wetsvoorstel geen eigen bevoegdheden of taken gegeven.

15. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

15. Van de enkele redactionele kanttekeningen van de Raad opgenomen bij het advies is goede nota genomen.

16. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn behalve naar aanleiding van de aanbevelingen en redactionele wijzigingen van de Raad nog een aantal door ondergetekenden noodzakelijk geoordeelde aanvullingen en wijzigingen aangebracht. Afgezien van enige redactionele aanpassingen in met name de memorie van toelichting betreft het de navolgende onderwerpen:

a. een wijziging van de indeling van onderwerpen in paragrafen 4 en 5 van hoofdstuk 1, inhoudende dat uitstel en ontheffing van de verplichting tot het vervullen van werkelijke dienst nu zijn ondergebracht in paragraaf 5 (werkelijke dienst) en niet langer te zamen met besluiten tot uitsluiting van de dienst in paragraaf 4;

b. een wijziging van de wijze waarop na de beëindiging van de opschorting richting zal worden gegeven aan de oproeping van dienstplichtigen in gewone omstandigheden alsmede het opnemen van een maximum leeftijdsgrens die in dat geval zal worden gehanteerd bij oproeping voor herhalingsoefeningen;

c. het opnemen van een wettelijke grondslag voor het verder behandelen en afdoen overeenkomstig de bepalingen van de Dienstplichtwet van respectievelijk de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ingediende doch nog niet afgehandelde aanvragen om vrijstelling en de ingediende aanvragen om vrijstelling door dienstplichtigen die tot 1 januari 1997 de werkelijke dienst vervullen;

d. enkele andere kleine wijzigingen, deels van redactionele aard.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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

De Staatssecretaris van Defensie,
J. C. Gmelich Meijling

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 april 1995, no.W07.95.0056, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De considerans legt door haar formulering een te eenzijdige nadruk op de omstandigheid dat de regelingen met betrekking tot de dienstplicht dienen te worden herzien in verband met de verandering in de Grondwet. De considerans behoeft aanpassing. Daarbij dient tevens overeenkomstig aanwijzing 119 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) te worden vermeld dat het voorstel strekt tot uitvoering van artikel 98, derde lid, eerste volzin, en artikel XXX van de Grondwet.
- In het voorstel overeenkomstig de toelichting bij aanwijzing 52 Ar «het bepaalde in» – onder andere in de artikelen 9, 12, eerste lid, en artikel 15, eerste lid – schrappen.
- In artikel 2 «Onverminderd» vervangen door: Uitgezonderd.
- In het kopje bij artikel 9 overeenkomstig aanwijzing 60 Ar de afkorting «i.v.m.» vermijden.
- In de artikelen 10 en 50, overeenkomstig aanwijzing 61, eerste lid, Ar de formulering met gebruikmaking van een fictie vermijden.
- In artikel 13, eerste lid, onder a, «bij uitspraak van de bevoegde rechter» vervangen door: bij rechterlijke uitspraak.
- In artikel 14, vierde lid, overeenkomstig aanwijzing 32 Ar «nadere voorschriften gegeven» vervangen door: nadere regels gesteld.
- In aanmerking nemend aanwijzing 127 Ar is het gebruik van het begrip beperkingen bij de delegatiebevoegheden van de artikelen 14, vijfde lid, tweede volzin, en 15, derde lid, tweede volzin, niet juist. Deze artikelonderdelen behoeven aanpassing.
- In de toelichting op de artikelen 3 en 4 na «basisadministratie» toevoegen: persoonsgegevens.