

Zitting 1978–1979

15 467 (R 1114)

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

Nr. 4

### BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Bijlage I Advies van de Raad van State van het Koninkrijk

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 januari 1977

No. 4

Bij Kabinetsmissive van 17 november 1976, no. 59, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Defensie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Rijkswet met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging.

De Raad van State van het Koninkrijk deelt de opvatting van de bewindslieden dat omtrent de verdediging kan worden volstaan met een aanmerkelijk minder gedetailleerde regeling dan de huidige Grondwet bevat. Met het laten vervallen van het hoofdstuk inzake de defensie als zodanig en het schrappen van bepalingen, die hetzij verouderd, hetzij niet essentieel zijn, stemt de Raad dan ook in.

Uw ministers hebben – in navolging van de Staatscommissie – het standpunt ingenomen, dat er klemmende gronden zijn om de landsverdediging in de Grondwet te vermelden. De meest geëigende vorm daartoe is naar hun oordeel een grondwettelijke verwijzing naar de plichten die in verband hiermee aan de burgers kunnen worden opgelegd en het eisen van de tussenkomst van de wetgever ter zake.

Ook de Raad is van mening dat de Grondwet uitdrukkelijk aandacht moet schenken aan de verdediging. Hij heeft voorkeur voor de wijze waarop de Staatscommissie deze gedachte in artikel 75, tweede lid, heeft uitgewerkt.

Deze voorkeur vindt allereerst haar grond in de overweging, dat in genoemd artikel een poging is gedaan het doel van de verdediging vast te leggen. Het komt de Raad onjuist voor in de grondwettelijke regeling van de landsverdediging geheel voorbij te gaan aan de doelstelling van datgene ten behoeve waarvan aan de burgers diep ingrijpende verplichtingen kunnen worden opgelegd. Op het bijzonder karakter van die doelstelling is immers de afzonderlijke vermelding in de Grondwet van de landsverdediging gebaseerd.

Indien ter zake van de doelstelling de formuleringen van artikel 75, tweede lid, worden overgenomen, ware daarbij tevens de bescherming van andere rechtsbelangen van het Rijk op te nemen. In ieder geval zou er in de memorie van toelichting op moeten worden gewezen dat de in artikel 75, tweede lid, genoemde verplichtingen zich ook uitstrekken tot de medewerking aan de bescherming van andere rechtsbelangen van het Rijk.

Vervolgens heeft de Raad de voorkeur voor de formulering van artikel 75, tweede lid, omdat daarin tot uitdrukking is gebracht dat alle Nederlanders in beginsel verplicht zijn medewerking te geven aan de verdediging. Het college acht dit ook daarom wenselijk, omdat daarmee artikel 5.2.5 uitdrukkelijk de basis krijgt die het nu veronderstelt.

De argumenten die Uw ministers tegen het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 75, tweede lid, aanvoeren hebben de Raad niet overtuigd.

Het college ziet voorts in het feit, dat de Staatscommissie in genoemde bepaling aansluiting heeft gezocht bij een formule die in wezen reeds sedert 1814 wordt gebezigd, op zichzelf geen bezwaar. Ook het karakter van beginselverklaring, dat aan die zinsnede kan worden toegekend, verzet zich geenszins tegen opnemings ervan in de Grondwet. De veronderstelling ten slotte dat de door de Staatscommissie gekozen bewoordingen in de weg zouden kunnen staan aan een eventuele vorming van een krijgsmacht, bestaande uit beroeps- en vrijwillig dienend personeel, deelt de Raad niet, nu een grondwettelijke vastlegging van het beginsel dat de krijgsmacht hoofdzakelijk uit dienstplichtigen moet worden samengesteld, kennelijk niet door de Staatscommissie is beoogd en uit de tekst niet blijkt. Ten overvloede zou in de memorie van toelichting te dezer zake elk mogelijk misverstand kunnen worden weggewogen.

Op grond van bovenstaande acht de Raad het wenselijk bij de formulering van artikel 5.2.4 meer aansluiting te zoeken bij artikel 75, tweede lid, van de Staatscommissie.

### *Memorie van toelichting*

Onder het opschrift «Modernisering» wordt op blz. 2<sup>1</sup> van de memorie van toelichting betoogd, dat moderne oorlogvoering gepaard gaat met civiele voorzieningen en dat de bestaande grondwettelijke voorschriften deze veranderde structuur niet doen uitkomen.

Door dit betoog kan de indruk worden gewekt, dat de Grondwet onvoldoende basis biedt voor het aan de burger opleggen van verplichtingen ten behoeve van de civiele verdediging. Artikel 194, eerste lid, biedt echter reeds nu een dergelijke basis, waarop al vele jaren genoemde verplichtingen zijn gestoeld. De Raad beveelt verduidelijking van de memorie van toelichting ter zake aan.

Op blz. 2 en volgende bladzijden<sup>2</sup> wordt herhaaldelijk gewezen op de internationale aspecten van de defensie. Naar 's Raads mening zou daarbij duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht, dat het hier gaat om de uitvoering van een beleid en dat de doelstelling van de landsverdediging zelve mede een nationale verantwoordelijkheid betreft.

De memorie bevat op blz. 4<sup>3</sup> het standpunt van Uw ministers, dat vermelding van de krijgsmacht kan vervallen, aangezien de krijgsmacht, evenmin als de buitenlandse dienst, politie en dergelijke, een bijzondere grondwettelijke status behoeft.

De Raad merkt op, dat door de vergelijking van de krijgsmacht met deze diensten de indruk wordt gewekt, dat de bewindslieden onvoldoende oog hebben voor het bijzondere karakter van de krijgsmacht. Het niet in de Grondwet vermelden van de genoemde diensten kan moeilijk als doorslaggevend argument ten gunste van het geheel laten vallen van de vermelding van de krijgsmacht worden aanvaard. Het college moge dan ook in overwe-

<sup>1</sup> Par. 2, al. 1 t/m 3 (De verwijzingen in dit advies naar blzz. corresponderen niet met de nummering van de blzz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste verwijzingen opgenomen.)

<sup>2</sup> Par. 2, al. 1 t/m 5

<sup>3</sup> Par. 2, al. 6

ging geven genoemde passage te herzien en daarbij dieper in te gaan op zowel de voordelen als de nadelen van de grondwettelijke vermelding van het bestaan van een krijgsmacht.

Nu de term militaire dienst in artikel 5.2.4 niet voorkomt en in artikel 5.2.5 niet nader wordt omschreven, kan er onzekerheid ontstaan over de vraag welke in artikel 5.2.4 genoemde verplichtingen onder het begrip militaire dienst moeten worden gerekend. Het verdient aanbeveling hieraan in de memorie van toelichting aandacht te schenken, waartoe de hierboven genoemde aanvulling van artikel 5.2.4 de basis kan vormen.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het ontwerp van Rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de  
Raad van State van het Koninkrijk,  
M. Ruppert

## Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 januari 1979

Kenmerk: Stafafdeling Grondwets-  
zaken Nr. G79/U24

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 november 1976, nr. 59, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het ontwerp van Rijkswet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging rechtstreeks aan de Minister van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 januari 1977, nr. 4, en door hem ontvangen op 18 januari 1977, mogen wij U hierbij aanbieden.

Met voldoening stellen wij vast dat de Raad van State van het Koninkrijk de opvatting deelt, dat omtrent de verdediging kan worden volstaan met een aanmerkelijk minder gedetailleerde regeling dan de huidige Grondwet bevat. Met het laten vervallen van het hoofdstuk inzake de defensie als zodanig en het schrappen van bepalingen, die hetzij verouderd, hetzij niet essentieel zijn, stemt de Raad dan ook in. Ook is de Raad van mening dat de Grondwet uitdrukkelijk aandacht moet schenken aan de verdediging. Het college spreekt daarbij evenwel zijn voorkeur uit voor de wijze waarop de staatscommissie deze gedachte in artikel 75, tweede lid, heeft uitgewerkt.

Deze voorkeur vindt allereerst haar grond in de overweging, dat in genoemd artikel een poging is gedaan het doel van de verdediging vast te leggen. Het komt de Raad onjuist voor in de grondwettelijke regeling van de landsverdediging geheel voorbij te gaan aan de doelstelling van datgene ten behoeve waarvan aan de burgers diep ingrijpende verplichtingen kunnen worden opgelegd. Naar het oordeel van de Raad is op het bijzondere karakter van die doelstelling immers de afzonderlijke vermelding in de Grondwet van de landsverdediging gebaseerd.

Het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk, dat in het wetsontwerp geheel voorbij wordt gegaan aan de doelstelling van de verdediging kunnen wij niet ten volle delen. Immers, in de term «verdediging» van artikel 5.2.4. ligt ook reeds een doelstelling besloten. Op dit punt zien wij dan ook geen principieel verschil met artikel 75, tweede lid, van de staatscommissie. Wij onderkennen wel dat de staatscommissie de doelstelling wat nader heeft aangeduid door toevoeging van de term «van het Rijk». In het wetsvoorstel was de genoemde term niet overgenomen omdat deze een probleem opleverde in verband met het gebruik van de term «ter zake» aan het slot van het tweede lid van artikel 75, staatscommissie. Wij komen hierop aanstonds terug. Een wijziging in die richting, dat door weglating van de woorden «van het Rijk» voorbij zou worden gegaan aan de doelstelling van de verdediging, is echter niet beoogd. Een en ander neemt niet weg dat het aanbeveling verdient – hier kunnen wij met de Raad instemmen – bij de grondwettelijke regeling de doelstelling van datgene ten behoeve waarvan aan de burgers diep ingrijpende verplichtingen kunnen worden opgelegd zo duidelijk mogelijk te verwoorden. Wij menen op dit punt de bezwaren van de Raad te kunnen ondervangen door het voorgestelde artikel 5.2.4. zodanig te wijzigen dat gesproken wordt van de militaire verdediging van het *Koninkrijk*, van de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen, van de hulpverlening door militairen, alsmede van de civiele verdediging. Aldus wordt op het voetspoor van artikel 194, maar in eenvoudiger bewoordingen, aangegeven waarom het bij de verdediging in de eerste plaats gaat. Overeenkomstig de bij het wetsontwerp inzake de buitenlandse betrekkingen<sup>1</sup> gebezigde terminologie wordt ook hier gesproken van Koninkrijk, zulks in afwijking van de door de staatscommissie gebezigde term «Rijk».

In verband met deze wijziging hebben wij tevens een verandering aangebracht in de volgorde waarin in artikel 5.2.4. de plichten worden vermeld die ten behoeve van de verdediging kunnen worden opgelegd. Thans worden,

<sup>1</sup> Wetsontwerp nr. 15 049 (R 1100).

in aansluiting op de plichten die ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk kunnen worden opgelegd, eerst vermeld de plichten in verband met respectievelijk de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen en de hulpverlening door militairen en daarop volgend de plichten in verband met de civiele verdediging. Op deze wijze wordt een logische opbouw van het voorgestelde artikel behouden. De memorie van toelichting hebben wij bij deze wijzigingen aangepast.

Behoudens de vorenschreven verduidelijking voor wat betreft een omschrijving van de doelstelling van de verdediging, zien wij geen aanleiding verder op dit punt het advies van de Raad van State van het Koninkrijk te volgen door nog meer aansluiting te zoeken bij de formulering van artikel 75, tweede lid, van de staatscommissie. Hierbij wijzen wij erop, dat in artikel 5.2.4. de plichten die in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd meer zijn uitgewerkt en wat duidelijker zijn geformuleerd dan in het voorstel van de staatscommissie.

Meer duidelijkheid wordt geboden doordat de militaire en civiele verdediging afzonderlijk worden vermeld en niet, zoals de staatscommissie voorstelt, te zamen met de term «verdediging» worden aangeduid. In het voorstel van de staatscommissie kan uit de toelichting worden opgemaakt dat in artikel 75, tweede lid, de beide genoemde vormen van de verdediging zijn beoogd, maar wij geven er de voorkeur aan dit duidelijk in de grondwetstekst zelf uit te drukken. Voorts zijn in artikel 5.2.4. de eventueel aan de burgers op te leggen plichten beter uitgewerkt doordat daarin rekening is gehouden met de omstandigheid dat het militaire apparaat ook met hulpverleningstaken kan worden belast. Artikel 75, tweede lid, vermeldt de hulpverlening door militairen niet en biedt derhalve ook niet de grondwettelijke waarborg dat, indien de militaire hulpverlening anders dan op basis van vrijwilligheid geschiedt, de eventuele verplichtingen daartoe bij of krachtens de wet worden opgelegd. Ten slotte wijzen wij erop, dat in artikel 5.2.4. in aanmerking worden genomen de plichten die kunnen worden opgelegd ter nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen die niet direct zijn gericht op zelfverdediging, zoals het geval kan zijn bij toepassing van de in par. 2 van de memorie van toelichting genoemde sanctie maatregelen ingevolge het Handvest der Verenigde Naties. Uit de toelichting op artikel 75, tweede lid, kan niet worden afgeleid dat de staatscommissie deze verplichtingen buiten de werking van dat artikel heeft willen sluiten. Maar door het bezigen van de term «ter zake» aan het slot van artikel 75, tweede lid, rijst onzekerheid op dit punt omdat deze term terugslaat op de term «verdediging van het Rijk», waaronder de eerdergenoemde sanctie maatregelen in het kader van het Handvest der Verenigde Naties niet behoeven te vallen.

De Raad van State beveelt vervolgens aan, indien de formuleringen van artikel 75, tweede lid, worden overgenomen, daarbij tevens de bescherming van andere rechtsbelangen van het Rijk op te nemen. In ieder geval zou er in de memorie van toelichting op moeten worden gewezen dat de in artikel 75, tweede lid, genoemde verplichtingen zich ook uitstrekken tot de medewerking aan de bescherming van andere rechtsbelangen van het Rijk. Wij zijn echter van oordeel dat de aanvankelijke en de thans gekozen tekst van het artikel hieraan in wezen voldoen. Wij menen aan dit verlangen niet tegemoet te moeten komen. Ons staat niet voor ogen, en de Raad zelf geeft geen suggestie in dit opzicht, wat naast de militaire en civiele verdediging, de hulpverlening door militairen en de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen, in artikel 5.2.4. zou dienen te worden vermeld of in de memorie van toelichting zou kunnen worden omschreven. Een toevoeging als door de Raad bedoeld zou te onbepaald zijn.

De Raad spreekt tevens zijn voorkeur voor de formulering van artikel 75, tweede lid, uit, omdat daarin tot uitdrukking is gebracht dat alle Nederlanders in beginsel verplicht zijn medewerking te verlenen aan de verdediging. Het college acht dit ook daarom wenselijk, omdat daarmee artikel 5.2.5. uitdrukkelijk de basis krijgt die het nu veronderstelt. De Raad ziet in het feit, dat de staatscommissie in genoemde bepaling aansluiting heeft gezocht bij een

formule die in wezen reeds sedert 1814 wordt gebezigd, op zichzelf geen bezwaar. Ook het karakter van beginselverklaring dat aan die zinsnede kan worden toegekend, verzet zich naar het oordeel van de Raad geenszins tegen opnemng ervan in de Grondwet.

Wij wijzen erop dat ook bij het door ons voorgestelde artikel vaststaat dat alle Nederlanders bij de wet verplicht kunnen worden medewerking te geven aan de verdediging. In vergelijking met artikel 75, tweede lid, is er slechts een verschil in vorm. In de memorie van toelichting is het standpunt ingenomen dat het in een nieuwe, beknopte Grondwet geen aanbeveling verdient de opdracht aan de wetgever de verdedigingsverplichtingen te regelen te gieten in een vorm, zoals deze in wezen sedert 1814 wordt gehanteerd. Dit standpunt is niet gegrond op het feit dat er op zich bezwaar behoeft te bestaan in een nieuw grondwetsartikel aansluiting te zoeken bij een historische formulering of daarin een beginselverklaring op te nemen. Met de Raad menen wij dat in voorkomend geval daartoe aanleiding kan zijn. De kern van ons bezwaar tegen de onderwerpelijke formulering is echter dat zij een suggestie wekt die niet juist is, de suggestie namelijk dat 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. Thans staat bijvoorbeeld ter discussie in hoeverre het instituut van de dienstplicht in de toekomst nog een rol zal blijven vervullen. In dit licht menen wij dat de in het wetsontwerp voorgestelde formulering de voorkeur verdient.

Oud stelt omtrent het bestaande artikel 194, eerste lid, het volgende, hetgeen ook hier van toepassing is: « . . . . . Men kan trouwens gerust zeggen, dat de betekenis van het gehele artikel nihil is. Het vormt niet anders dan een inleiding tot hetgeen volgt. Feitelijk is met het tweede lid van het volgende artikel alles gezegd, wat omtrent de plicht tot medewerking aan de landsverdediging behoeft gezegd te worden.»<sup>2</sup> Wij scharen ons bij onze keuze achter Oud en geven er de voorkeur aan in de nieuwe Grondwet omtrent de verdediging een sobere bepaling op te nemen waarin wordt aangegeven welke plichten de wetgever kan opleggen.

Hierbij wijzen wij erop, dat, in tegenstelling tot hetgeen de Raad daaromtrent stelt, ook de door ons voorgestelde redactie uitdrukkelijk de basis geeft voor het bepaalde in artikel 5.2.5. Door het apart vermelden van de term «militair» in artikel 5.2.4. wordt begripmatig een logische verbinding met artikel 5.2.5. verkregen.

Wij achten ten slotte de kritiek van de Raad van State van het Koninkrijk gerechtvaardigd ten aanzien van de veronderstelling in de memorie van toelichting dat de door de staatscommissie gekozen bewoordingen in de weg zouden kunnen staan aan een eventuele vorming van een krijgsmacht, bestaande uit beroeps- en vrijwillig dienend personeel. Inderdaad gaat die veronderstelling iets te ver, nu een grondwettelijke vastlegging van het beginsel dat de krijgsmacht hoofdzakelijk uit dienstplichtigen moet worden samengesteld, kennelijk niet door de staatscommissie is beoogd en uit de tekst ook niet beslist moet worden afgeleid. De memorie van toelichting hebben wij op dit onderdeel aangepast.

### **Memorie van toelichting**

De Raad van State van het Koninkrijk constateert dat onder het opschrift «Modernisering» op bladzijde 2, par. 2, al. 1 t/m 3 van de memorie van toelichting wordt betoogd, dat moderne oorlogvoering gepaard gaat met civiele voorzieningen en dat de bestaande grondwettelijke voorschriften deze verouderde structuur niet doen uitkomen. Hij wijst er daarbij op dat door dit betoog de indruk kan worden gewekt, dat de bestaande Grondwet onvoldoende basis biedt voor het aan de burger opleggen van verplichtingen ten behoeve van de civiele verdediging. Artikel 194, eerste lid, biedt naar het oordeel van de Raad echter reeds nu een dergelijke basis, waarop al vele jaren genoemde verplichtingen zijn gestoeld. Hij beveelt verduidelijking van de memorie van toelichting ter zake aan.

<sup>2</sup> Prof. mr. P. J. Oud, Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, tweede druk dl. II, blz. 362

Wij stemmen geheel in met de Raad waar hij erop wijst dat de memorie van toelichting geen aanleiding mag geven te veronderstellen dat de bestaande Grondwet een belemmering zou vormen aan de burgers civiele verdedigingsverplichtingen op te leggen. Om ieder misverstand uit te sluiten hebben wij een passage daaromtrent in de memorie van toelichting opgenomen.

Naar 's Raads mening zou in de memorie van toelichting daar waar herhaaldelijk wordt gewezen op de internationale aspecten van de defensie, tevens duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht, dat het hier gaat om de uitvoering van een beleid en dat de doelstelling van de landsverdediging zelve mede een nationale verantwoordelijkheid betreft. Wij hebben een verduidelijking op dit punt in de memorie van toelichting opgenomen.

De Raad gaat vervolgens in op de wijze, waarop in de memorie van toelichting het doen vervallen van de vermelding van de krijgsmacht wordt gemotiveerd. Het college merkt op dat door de verwijzing naar de buitenlandse dienst, politie en dergelijke, die evenmin in de Grondwet worden genoemd, de indruk wordt gewekt dat onvoldoende oog bestaat voor het bijzondere karakter van de krijgsmacht. Het niet in de Grondwet vermelden van de genoemde diensten kan in de zienswijze van de Raad moeilijk als doorslaggevend ten gunste van het geheel laten vallen van de krijgsmacht worden aanvaard. Het college geeft in overweging genoemde passage te herzien en daarbij dieper in te gaan op zowel de voordelen als nadelen van de grondwettelijke vermelding van het bestaan van een krijgsmacht.

Het komt ons voor dat de Raad voorbijgaat aan het wezenlijke argument dat in de memorie van toelichting, in navolging van de staatscommissie, wordt aangevoerd ten gunste van het niet vermelden van de krijgsmacht. Daarin wordt gesteld, dat de krijgsmacht een apparaat vormt dat de regering ten dienste staat voor de militaire verdediging en in bepaalde gevallen voor hulpverleningstaken. Dit instrumentele karakter heeft de krijgsmacht gemeen met andere diensten als de genoemde. Staatsrechtelijk gezien zou er wel reden kunnen zijn de krijgsmacht in de Grondwet te vermelden indien de krijgsmacht een ander dan instrumenteel karakter zou hebben, hetgeen in onze rechtsorde niet het geval is. Dat hiermee niet wordt beoogd af te doen aan de bijzondere waarde van de krijgsmacht behoeft geen betoog. De opmerking van de Raad van State heeft ons aanleiding gegeven de memorie van toelichting in vorenstaande zin te wijzigen en aan te vullen.

De Raad, die zich met de opzet van het voorgestelde artikel 5.2.5. kan verenigen is tenslotte van oordeel dat, nu de term «militaire dienst» in artikel 5.2.4. niet voorkomt en in artikel 5.2.5. niet nader wordt omschreven, er onzekerheid kan ontstaan over de vraag welke in artikel 5.2.4. genoemde verplichtingen onder het begrip militaire dienst moeten worden gerekend. Hij acht het aanbeveling te verdienen hieraan in de memorie van toelichting aandacht te schenken, waartoe de eerder aanbevolen aanvullingen van artikel 5.2.4. de basis zouden kunnen vormen.

De door de Raad geuite vrees, dat er onzekerheden kunnen ontstaan omtrent het algemeen aanvaarde begrip militaire dienst in het voorgestelde artikel 5.2.5 delen wij niet. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt sluit de term «militaire dienst» begripsmatig goed aan op het begrip «militair» in het voorgaande artikel. Daar in de memorie van toelichting erop wordt gewezen dat door het gebruik van de onderhavige term geen materiële verandering wordt beoogd ten opzichte van de term «krijgsdienst» uit artikel 196 van de bestaande Grondwet is voldoende duidelijkheid op dit punt aanwezig.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van Rijkswet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegde tekst van het wetsontwerp en van de memorie van toelichting, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Minister van Defensie,  
W. Scholten



**OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET ONTWERP VAN RIJKSWET**

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

**ARTIKEL II**

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur, par. 2, Overige bepalingen, wordt het volgende opgenomen.

**Artikel 5.2.4.** De wet regelt de plichten, die kunnen worden opgelegd ten behoeve van de militaire en civiele verdediging, van de hulpverlening door militairen en van de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen.

**Artikel 5.2.5.** De wet stelt regels omtrent vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

**ARTIKEL III**

De artikelen 68, eerste lid, 194–200 en 201, eerste, tweede en derde lid van de Grondwet, alsmede de opschriften boven artikel 194 vervallen.

Lasten en bevelen, dat deze Rijkswet in het Staatsblad en het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

**Algemeen****1. Inleiding**

Met betrekking tot de verdediging bevat de bestaande Grondwet een aantal bepalingen, te weten de artikelen 68 en 194–201.

Sammier samengevat is in deze artikelen het volgende bepaald. Blijkens het eerste lid van artikel 68 heeft de Koning het oppergezag over de krijgsmacht; het tweede en derde lid handelen over de benoeming, de bevordering, het ontslag en de pensionering van de militaire officieren. Artikel 194 vermeldt de plicht van alle Nederlanders tot medewerking aan de handhaving van 's Rijks onafhankelijkheid en de verdediging van zijn grondgebied. In artikel 195 wordt vastgesteld dat er een krijgsmacht is tot bescherming van de belangen van de staat en wordt aan de wet de regeling van de verplichte krijgsmacht opgedragen. De mogelijkheid van vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren ligt verankerd in artikel 196, terwijl artikel 197 verbiedt anders dan krachtens een wet vreemde troepen in dienst te nemen. Artikel 200 (de artikelen 198 en 199 zijn vervallen) betreft de mobilisatie en ten slotte bevatten de eerste drie leden van artikel 201 enkele bepalingen van financiële aard met betrekking tot de defensie<sup>1</sup>.

Wij achten de bestaande voorschriften op verschillende punten verouderd en te gedetailleerd. Ook in een beknopte Grondwet mogen bepalingen omtrent de verdediging niet ontbreken. Naar ons oordeel kan evenwel worden volstaan met een aanmerkelijk minder gedetailleerde regeling dan de huidige Grondwet in artikel 68 en in het tiende hoofdstuk «Van de Defensie» bevat. Wij stellen voor het hoofdstuk inzake de defensie als zodanig te laten vervallen en dit, tezamen met artikel 68, eerste lid, te vervangen door twee artikelen, op te nemen in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Het eerste van deze artikelen betreft de plichten die ten behoeve van de militaire en civiele verdediging kunnen worden opgelegd alsmede de plichten tot hulpverlening door militairen en ter nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen; het tweede behelst de erkenning van ernstige gewetensbezwaren tegen militaire dienst.

Ingevolge artikel 3, eerste lid onder a, juncto artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk zijn onze voorstellen vervaardigd in een ontwerp van Rijkswet.

Met deze opzet volgen wij in grote lijnen het advies van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Eindrapport, blz. 188–193), zij het dat wij tot een wat andere vormgeving komen voor wat de redactie van de artikelen betreft.

**2. Modernisering**

De huidige Grondwet draagt nog het stempel van een nationaal gerichte defensiepolitiek, zoals die tot 1940 de Nederlandse verhoudingen kenmerkte. Met name kan in dit verband worden gewezen op de artikelen 194 en 195. Na de tweede wereldoorlog heeft de defensiepolitiek een meer internationale aard en achtergrond gekregen, vooral doordat Nederland deel uitmaakt van de Noordatlantische verdragsorganisatie. Ook is de structuur van de defensie zelf gaandeweg van een ander karakter geworden dan de grondwettelijke voorschriften doen uitkomen. Zij kan niet meer worden begrepen als een zuiver militaire aangelegenheid, waarin kan worden voorzien uitsluitend door het houden van een geoefende krijgsmacht. De moderne oorlogvoering grijpt in het gehele maatschappelijke leven in en vormt een directe bedreiging voor de burgerbevolking. De militaire verdedigingsvoorbereiding gaat daarom gepaard met civiele voorzieningen.

Bij de opzet van het nieuwe artikel inzake de defensie werd met deze veranderingen rekening gehouden. Dit heeft echter niet geleid tot een bepaling die de aard van de huidige defensiepolitiek gedetailleerd tot uitdrukking

<sup>1</sup> In dit wetsontwerp blijven buiten beschouwing het vierde lid van artikel 201 en de artikelen 202 en 203 betreffende de uitzonderings-toestanden. Een voorstel tot wijziging van deze bepalingen wordt in een apart wetsontwerp opgenomen.

brengt. Het lijkt niet juist die grondwettelijk te fixeren. De Grondwet behoort eventuele veranderingen in de toekomst niet uit te sluiten. Anderzijds behoren de grondwettelijke voorschriften evenmin blijk te geven van een bij uitstek nationaal uitgangspunt van de defensie. Met het oog hierop werd in het wetsontwerp iedere aanwijzing omtrent de te voeren defensiepolitiek vermeden.

De hierboven geschetste verandering van het karakter van de defensie als zodanig dient in de nieuwe Grondwet echter wel tot uiting te komen. Het betreft hier geen kwestie van defensiepolitiek, maar een blijvende verandering in de zaak zelf, waaraan een Grondwet, die bepalingen omtrent de defensie bevat, niet voorbij kan gaan. Het voorgestelde wetsontwerp voorziet hierin, doordat in het eerste van de voorgestelde artikelen gesproken wordt over de plichten die door de wet ten behoeve van de militaire en civiele verdediging kunnen worden opgelegd. Aldus wordt het beperkte karakter van artikel 195 van de bestaande Grondwet, dat ten onrechte het beeld oproept dat het in de moderne oorlogvoering alleen om militaire verdediging gaat, doorbroken.

In aansluiting op de zojuist genoemde verruiming hebben wij aan het voorgestelde artikel nog twee nieuwe elementen toegevoegd. Het eerste betreft de bepaling, dat de wet ook de plichten dient te regelen tot hulpverlening door militairen. De opneming van deze bepaling, die niet voorkomt in het voorstel van de staatscommissie, staan wij op tweeërlei overweging voor. In de eerste plaats komt in de nieuwe Grondwet aldus tot uitdrukking, dat het militaire apparaat ook met hulpverleningstaken kan worden belast. Deze hulpverlening kan zowel gericht zijn op hulpverlening aan burgers in nood, als op hulpverlening aan andere overheidsorganen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de inzet van militairen bij watersnood of aan bijstandsverlening aan het politieapparaat. Voorts kunnen worden genoemd hulpverlening door militairen, zoals die in het verleden heeft plaatsgevonden, aan ontwikkelingslanden. Om de verplichtingen, die aan de militaire dienstplicht verbonden zijn, juist te karakteriseren, is het wenselijk, dat ook de hulpverlening door militairen in het grondwetsartikel wordt genoemd. De bepaling waarborgt aldus dat indien de hierbedoelde hulpverlening niet op basis van vrijwilligheid zou geschieden, de eventuele verplichtingen daartoe bij of krachtens de wet worden opgelegd.

Op deze waarborggedachte steunt ook het uit het voorstel van de staatscommissie overgenomen tweede nieuwe element in het voorgestelde artikel, nl. de opdracht aan de wetgever de plichten te regelen die kunnen worden opgelegd ter nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militairen middelen. Gebruik in internationaal verband van militaire middelen door de regering kan verplicht zijn op grond van een besluit van de Veiligheidsraad, tot uitvoering waarvan de leden der Verenigde Naties zijn gehouden krachtens artikel 25 van het Handvest. Op grond van de artikelen 42 e.v. van het Handvest kan de Veiligheidsraad besluiten tot gebruik van gewapend geweld door de volkenorganisaties als sanctiemaatregel tegen een staat die de internationale vrede in gevaar brengt of verstoort. De artikelen 43 en 45 illustreren hoe een dergelijk besluit kan resulteren in een plicht voor de Lid-staten, militaire middelen ter beschikking van de organisatie te stellen. Mocht een ter beschikking stellen van militaire middelen als hierbedoeld gepaard gaan met een inzet van militair personeel, niet op basis van vrijwilligheid, dan dienen de verplichtingen ook hier bij of krachtens de wet te worden opgelegd.

Wellicht ten overvloede wijzen wij erop, dat het voorgestelde artikel geen limitatief karakter draagt in deze zin, dat daardoor de wetgever de mogelijkheid zou worden ontnomen de burgers ook persoonlijke verplichtingen op te leggen buiten de verdediging. Wij achten het niet noodzakelijk of wenselijk voor bedoelde verplichtingen een bepaling in de Grondwet op te nemen. De wetgeving kent reeds hier en daar een burgerlijke dienstplicht buiten het verband van de defensie. Gewezen wordt op de Wet bescherming bevol-

king, die ingevolge haar artikel 37 ook toepassing kan vinden ingeval van watersnood en andere rampen of dreigend gevaar voor het ontstaan daarvan. Van oudere datum is artikel 1 onder 6° der Bevoegdhedenwet, dat de besturen van waterschappen bevoegd maakt, zo het reglement der instelling hun dit opdraagt, de inwonenden binnen hun gebied tijdelijk tot het doen van persoonlijke diensten op te roepen tot bewaking en verdediging van waterkeringen bij dreigend gevaar of tot hulp ingeval van doorbraak.

Zoals uit de inleiding van deze memorie reeds bleek worden door het wetsontwerp de bestaande defensie-artikelen overigens aanzienlijk besnoeid. Naar ons oordeel kan de vermelding van de krijgsmacht (artikel 195, eerste lid, Grondwet) geheel vervallen. De krijgsmacht vormt een apparaat dat de regering ten dienste staat voor de militaire verdediging en in bepaalde gevallen voor hulpverleningstaken. Een bijzondere grondwettelijke status behoeft de krijgsmacht niet te hebben, evenmin als bijvoorbeeld de buitenlandse dienst, de politie, de belastingdienst of het waterstaatsapparaat. Het noemen van het oppergezag van de Koning over de krijgsmacht (artikel 68, eerste lid) kan eveneens vervallen. Deze bepaling brengt de politieke leiding van de regering over de krijgsmacht tot uitdrukking. Dit behoeft evenwel niet met zoveel woorden in de Grondwet te worden vermeld naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering, de ministerraad, onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid.

Eveneens is het onnodig in de nieuwe Grondwet een speciale bepaling op te nemen omtrent de benoeming enz. van de militaire officieren (artikel 68, tweede en derde lid). Hun rechtspositie kan volgens dezelfde procedure worden vastgesteld als die voor andere categorieën overheidspersoneel; voor bijzondere voorzieningen is geen afzonderlijke grondwettelijke basis vereist<sup>2</sup>. Het in artikel 197 der Grondwet gestelde verbod om niet dan krachtens een wet vreemde troepen in dienst te nemen kan worden gemist. De waarborg van artikel 200, dat het buitengewoon in dienst roepen van dienstplichtigen zal worden onderworpen aan de beoordeling van de Staten-Generaal, behoeft niet in de Grondwet te zijn verankerd. Ten aanzien van zodanige oproeping lijkt het voldoende dat de Staten-Generaal de normale ministeriële verantwoordelijkheid geldend kunnen maken.

Ten slotte is het niet noodzakelijk de kostenregeling van de eerste drie leden van artikel 201 der Grondwet te handhaven. De in die leden bedoelde verplichtingen hebben reeds lang het exorbitante karakter verloren, dat zij bij de totstandkoming der bepalingen nog hadden. De wetgeving op het stuk van de vordering van woonruimte en van de bestrijding van besmettelijke ziekten kent verplichtingen, die even ver gaan, zo niet verder. Uiteraard ligt het voor de hand dat al deze verplichtingen bij de wet worden geregeld. Voor een bijzonder grondwettelijk voorschrift omtrent die wettelijke regeling is evenwel geen grond meer aanwezig.

Dit is wel het geval indien in wettelijke voorzieningen voor buitengewone omstandigheden een inbreuk zou moeten worden gemaakt op bepalingen van de Grondwet. De grondwettelijke basis daarvoor moet dan worden gevonden in de regeling, thans vervat in de artikelen 202 en 203<sup>3</sup>.

Uit het voorgaande volgt, dat wij uit het hoofdstuk van de defensie alleen de essentiële elementen in de nieuwe Grondwet willen behouden. Hierbij staat voorop, dat er klemmende gronden zijn om de landsverdediging in de Grondwet te blijven vermelden. Het gaat hier immers om een taak, die, wanneer zij actueel wordt, dieper dan enige andere in de gang van de samenleving ingrijpt en voor de burger de plicht mee kan brengen zijn leven in de waagschaal te stellen en dit, zo nodig, op te offeren. De meest geëigende vorm waarin de vermelding van de verdediging kan geschieden is naar ons oordeel een grondwettelijke verwijzing naar de plichten die in verband hiermede aan de burgers kunnen worden opgelegd en het eisen van de tussenkomst van de wetgever voor het opleggen van die plichten. Voorts zal in de nieuwe Grondwet moeten blijven gehandhaafd een bepaling omtrent de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

<sup>2</sup> Omtrent de rechtspositie van de ambtenaren, waaronder die van de militaire ambtenaren, zal bij een afzonderlijk wetsontwerp een speciaal grondwetsartikel worden voorgesteld. Daarbij zal ook worden voorgesteld het tweede en derde lid van artikel 68 te doen vervallen.

<sup>3</sup> Aan de herziening van de artikelen 202 en 203 van de Grondwet zal een afzonderlijk wetsontwerp worden gewijd.

### 3. Het voorstel van de staatscommissie

Met de in de vorige paragraaf geschetste overwegingen tot modernisering van de Grondwet op het terrein van de defensie volgen wij in hoofdzaak het advies van de staatscommissie. Alleen voor wat betreft de uitwerking hiervan in de nieuwe verdedigingsbepalingen wijken wij van het advies van de staatscommissie af. In de vorige paragraaf vermeldde wij reeds het voorstel, dat niet in het advies van de staatscommissie voorkomt, om ook de hulpverlening door militairen in het artikel inzake de verdediging op te nemen. De overige afwijkingen vloeien voort uit enkele bezwaren die uit redactioneel oogpunt en op grond van de in de nieuwe Grondwet te volgen systematiek tegen het door de staatscommissie voorgestelde artikel kunnen worden aangevoerd. Een en ander wordt in het navolgende aan de hand van het door de commissie voorgestelde artikel 75 toegelicht.

Het eerste lid van dat artikel is in het voorgestelde wetsontwerp niet overgenomen omdat de bepaling, dat het verdedigingsbeleid wordt gevoerd door de regering, een niet voldoende te motiveren inbreuk op het overigens in de nieuwe Grondwet te volgen systeem zou betekenen. In dit systeem, zoals het ons op het voetspoor van de staatscommissie voor ogen staat, zal namelijk ten aanzien van geen enkele taak van de centrale overheid worden bepaald bij wie het beleid berust. Dergelijke bepalingen zijn overbodig te achten omdat een en ander reeds uit de artikelen betreffende de ministerraad en de ministeriële verantwoordelijkheid volgt.

Indien nu bij de verdediging uitdrukkelijk zou worden vermeld, dat het beleid wordt gevoerd door de regering, dan zou aanstonds de vraag kunnen rijzen of uit een dergelijke bepaling moet worden afgeleid dat de staatsrechtelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van deze overheidstaak anders liggen dan bij de overige takken van staatszorg. In de eerste plaats immers zou kunnen worden opgeworpen dat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling tendeeft naar een uitsluiting van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, met name ook in de relatie tot de krijgsmacht. Voorts roept de bepaling, juist omdat de rol van de regering bij het verdedigingsbeleid zo wordt beklemtoond, de vraag op of de taak van de Staten-Generaal hier een beperkter karakter draagt dan op andere terreinen van overheidsbeleid. Noch het een noch het ander is het geval. Wij wijzen hierbij erop dat een belangrijk uitgangspunt bij het onderhavige wetsontwerp juist is, dat misverstanden, zoals die zich in het verleden wel hebben voorgedaan omtrent de gezagsverhoudingen op het stuk van de verdediging, door de nieuwe Grondwet dienen te worden uitgesloten. Wij volgen ter zake geheel de staatscommissie, die in haar advies o.a. opmerkt dat aan de indruk dat de gezagsverhoudingen tussen de krijgsmacht en de regering rechtens anders zouden zijn dan bij de overige staatsdiensten, geen voet moet worden gegeven<sup>4</sup>.

Uit het hiervoor gestelde volgt echter, dat het beste middel om deze doelstelling te verwezenlijken is, ook hier het overigens in de Grondwet te volgen systeem te handhaven en een bepaling omtrent het verdedigingsbeleid, als voorgesteld door de staatscommissie, geheel weg te laten<sup>5</sup>.

Bij het tweede en derde lid merkt de staatscommissie op, dat daarmee nauw wordt aangesloten aan de tekst van het huidige artikel 194 van de Grondwet. De bepaling drukt uit, waarom het bij de verdediging gaat en legt de nadruk op de verplichtingen, die dit voor alle Nederlanders en eventueel ook voor ingezetenen, die geen Nederlanders zijn, kan meebrengen. Ook kunnen, aldus de staatscommissie, onder «de andere», zoals genoemd in het derde lid, rechtspersonen zijn begrepen<sup>6</sup>.

Met de staatscommissie zijn wij van oordeel dat een verwijzing naar de verplichtingen die in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd, in de nieuwe Grondwet dient te worden vermeld. De door de staatscommissie geredigeerde bepaling stelt evenwel voor enkele problemen.

In de eerste plaats dient te worden vastgesteld, dat de staatscommissie door het gebruik van de term «ter zake» aan het slot van het tweede lid, een

<sup>4</sup> Eindrapport van de staatscommissie, blz. 191.

<sup>5</sup> Op dezelfde gronden, als in de tekst vermeld, zal ook geen voorstel worden gedaan te bepalen, dat het buitenlands beleid wordt gevoerd door de regering (artikel 72, eerste lid, staatscommissie).

<sup>6</sup> Eindrapport van de staatscommissie, blz. 192.

niet met de werkelijkheid overeenstemmende beperking aanbrengt in de plichten die door de wetgever kunnen worden opgelegd. Deze term slaat in het door de staatscommissie voorgestelde artikel terug op de verdediging van het Rijk, waardoor internationale verplichtingen die niet direct zijn gericht op zelfverdediging maar die wel tot de inzet van militaire middelen kunnen leiden – bijvoorbeeld de in par. 2 genoemde sanctiemaatregelen ingevolge het Handvest der Verenigde Naties – wellicht buiten de voorgestelde bepaling zouden vallen. Voorts vragen wij ons af, of het in een gemoderniseerde Grondwet aanbeveling zou verdienen de opdracht aan de wetgever de verdedigingsverplichtingen te regelen te gieten in een vorm, zoals deze in wezen sedert 1814 wordt gebezigd. Wij doelen hierbij op de zinsnede uit het voorstel van de staatscommissie «alle Nederlanders daartoe in staat zijn verplicht mede te werken aan de verdediging van het Rijk». Een dergelijke beginselverklaring had in de oude Grondwetten wel zin als inleiding op de daarop volgende bepalingen, die overigens een beperking van de mogelijkheden van de gewone wetgever inhielden.

Voor een nieuwe beknopte Grondwet achten wij deze vorm echter minder geschikt. Dit geldt te meer wanneer het onderhavige artikel, naast het voorgestelde artikel inzake de ernstige gewetensbezwaren, het enige zal zijn dat de nieuwe Grondwet inzake de verdediging zal inhouden. Een beginselverklaring, als hierbedoeld, zou daardoor een meer zelfstandige betekenis kunnen krijgen dan er aanvankelijk mee is bedoeld. Zo zou in het door de staatscommissie voorgestelde artikel een tendens kunnen worden gelezen naar de grondwettelijke vastlegging van een beginsel dat de krijgsmacht hoofdzakelijk uit dienstplichtigen moet worden samengesteld. Aldus opgevat zou de Grondwet aan de eventuele vorming van een krijgsmacht, bestaande uit beroeps- en vrijwillig dienend personeel, in de weg kunnen staan. Op grond van het vorenstaande geven wij er de voorkeur aan op het voetspoor van de Proeve een eenvoudige bepaling in de nieuwe Grondwet op te nemen, waarin de wetgever wordt opgedragen de plichten te regelen, die in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd. Hierin voorziet het voorgestelde artikel 5.2.4. In tegenstelling tot de staatscommissie vermelden wij in ons voorstel zowel de militaire als de civiele verdediging. De staatscommissie volstaat met de term «verdediging». Wij erkennen met de staatscommissie, dat onder deze term zowel de militaire als civiele verdediging zou kunnen worden verstaan; de afzonderlijke vermelding van de beide soorten verdediging lijkt ons evenwel duidelijker.

Het vierde lid van artikel 75 van de staatscommissie betekent naar ons oordeel, in vergelijking met de huidige Grondwet, een verzwakking van de grondwettelijke erkenning van gewetensbezwaren tegen militaire dienst. Artikel 196 van de Grondwet schrijft dwingend voor bij de wet de voorwaarden te noemen, waarop wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling van de krijgsmacht wordt verleend. Het vierde lid van artikel 75 van de staatscommissie heeft niet dezelfde dwingende werking voor wat de militaire dienst betreft, waar het bepaalt dat de wet regelt van welke van de in verband met de verdediging opgelegde verplichtingen wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling wordt verleend. Aldus zou de wetgever, naar de tekst van de door de commissie voorgestelde bepaling, ermee kunnen volstaan wel bezwaren tegen bepaalde verdedigingsverplichtingen maar niet tegen de krijgsmacht als zodanig te erkennen. Wij zouden dit geen verbetering vinden en stellen daarom een bepaling voor die nauwer bij het bestaande artikel 196 aansluit.

#### **4. De voorgestelde artikelen**

*Artikel 5.2.4. (artikel 75, tweede en derde lid, staatscommissie).* Dit artikel doelt op het gehele complex van plichten die in verband met de militaire en civiele verdediging, de hulpverlening door militairen en de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen kunnen worden opgelegd. Bij de voorgestelde redactie is een regeling, als vervat in artikel 75, derde lid, van de staatscommissie, overbodig te achten. Het voorgestelde artikel laat toe, dat de wetgever plichten oplegt aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, of aan rechtspersonen.

Wij tekenen hierbij overigens aan, dat uit het systeem van de Grondwet volgt, dat indien verdedigingsverplichtingen worden opgelegd aan lagere publiekrechtelijke lichamen, de medebewindsbepalingen daarvoor de constitutionele grondslag bieden.

De ingevolge dit artikel op te leggen plichten dienen een wettelijke grondslag te hebben. Met de term «de wet regelt» wordt aangegeven dat delegatie door de wetgever mogelijk is.

*Artikel 5.2.5. (artikel 75, vierde lid, staatscommissie).* Dit artikel behelst evenals het huidige artikel 196 van de Grondwet de principiële erkenning van ernstige gewetensbezwaren tegen de militaire dienst. De redactie van artikel 196 is bekort en gemoderniseerd. De opdracht van artikel 196 aan de wetgever de *voorwaarden* te noemen waarop vrijstelling wordt verleend werd niet overgenomen, daar deze opdracht overbodig is te achten. De verouderde term «krijgsmilitaire dienst» is vervangen door de term «militaire dienst». Een materiële verandering wordt met een en ander niet beoogd.

Aan de wetgever wordt dwingend voorgeschreven regels te stellen omtrent vrijstelling. Daarbij heeft de wetgever de noodzakelijke ruimte om voorwaarden te noemen waarop vrijstelling wordt verleend. De term «de wet stelt regels» geeft aan dat delegatie is toegestaan.

Het onderhavige artikel heeft geen limitatieve strekking. De voorgestelde bepaling belet geenszins, dat de wetgever ook andere gewetensbezwaren dan die tegen de militaire dienst erkent.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

