

Zitting 1979–1980

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. 7

De vroegere stukken zijn
gedrukt in de zitting
1978–1979

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 februari 1980

Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met teleurstelling en soms met enig onbehagen van de voorgestelde bepalingen en de daarbij gegeven toelichting kennis genomen. Het had deze leden bevreemd dat de Regering van mening is dat er klemmende gronden zijn om bepalingen over de defensie in de Grondwet op te nemen en vervolgens met de in de in hun ogen betekenisloze verwijzing naar artikel 5.2.4 op de proppen komt. Zij nodigden de Regering uit om, mede gezien hun opmerkingen verderop in het voorlopig verslag, nieuwe bepalingen te ontwerpen die duidelijk maken waartoe onze defensie strekt, en wie verplicht zijn daaraan mede te werken. Artikel 75, lid 2, van de Staatscommissie leek hun daartoe een niet onaantrekkelijk voorbeeld te bieden.

Wij willen niet verhelen dat deze reactie van de leden van de P.v.d.A.-fractie op onze voorstellen bij ons teleurstelling heeft gewekt.

Wij hebben de nieuwe grondwettelijke bepalingen op het belangrijke terrein van de verdediging met grote zorgvuldigheid ontworpen. Daarbij hebben wij ons vooreerst laten leiden door het eenstemmig uitgebrachte advies van de staatscommissie-Cals-Donner de bestaande grondwettelijke bepalingen drastisch te besnoeien en te moderniseren. Deze bepalingen ademen nog geheel de geest van de vorige eeuw en scheppen een beeld van de defensie dat in strijd is met de werkelijkheid. Ook voor wat de inhoud van de nieuw voorgestelde bepalingen betreft hebben wij in hoofdzaak het advies van de staatscommissie gevolgd. Hierbij wijzen wij erop, dat de staatscommissie ernstig rekening had gehouden met de reacties die zijn gekomen op de Proeve van een nieuwe Grondwet, waarin materiaal is aangedragen dat zeer waardevol is gebleken om tot een weloverwogen advies te kunnen geraken.

Naast het advies van de staatscommissie hadden wij het voorrecht te kunnen beschikken over de visie van onze ambtsvoorgangers die was neergelegd in een wijzigings-ontwerp dat reeds om advies aan de Raad van State van het Koninkrijk was voorgelegd en waarop de Raad op 5 januari 1977 advies had uitgebracht.

Na heroverweging van alle factoren kwamen wij tot de conclusie dat wij het wetsontwerp van onze ambtsvoorgangers konden overnemen, zij het dat wij daarin enige wijzigingen hebben aangebracht die op grond van het advies van de Raad van State aangewezen leken. Deze wijzigingen betroffen

met name een duidelijker omschrijving van het doel van de defensie dan naar het oordeel van de Raad van State in het voorstel van onze ambtsvoorgangers was voorzien. Aldus meenden wij ervan te mogen uitgaan dat het onderhavige wetsontwerp op ruime steun in de Staten-Generaal zou kunnen rekenen, althans dat het geen overwegende bestrijding zou ondervinden.

Wij verheugen ons erover dat de hoofdlijnen van het ontwerp inderdaad instemming hebben ondervonden van vele fracties in het voorlopig verslag aan het woord. Het verbaast ons daarbij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie aanvingen met de uitnodiging aan de Regering om nieuwe bepalingen te ontwerpen. Uit het vervolg van de memorie van antwoord zal blijken dat wij in het voorlopig verslag geen argumenten hebben gevonden die naar ons oordeel tot een zover gaande wijziging van ons voorstel zouden dwingen.

Met voldoening stellen wij vast dat de leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met het oordeel van de Regering, dat met een aanmerkelijk minder gedetailleerde regeling dan de huidige Grondwet in artikel 68 en in het tiende hoofdstuk bevat, kan worden volstaan.

Deze voldoening betreft tevens de reacties in het voorlopig verslag van de leden van de fracties van de V.V.D. en D'66, waaruit blijkt dat deze fracties met instemming kennis hadden genomen van het voorstel de bepalingen ten aanzien van de verdediging drastisch te saneren en te vereenvoudigen. Het weglaten van de vermelding van de krijgsmacht als apart onderdeel van het overheidsapparaat had de volle instemming van de leden hier aan het woord. Zij constateerden, hetgeen ook reeds in de memorie van toelichting tot uiting is gebracht, dat in het niet afzonderlijk vermelden van deze staatsfunctie – hoe belangrijk deze op zich zelf ook is – een uitdrukkelijke erkenning van de ondergeschiktheid van de krijgsmacht aan de politieke leiding van Regering en parlement besloten ligt.

Voorts wordt aldus nog eens de gelijkwaardige plaats van de krijgsmacht naast de andere delen van het overheidsapparaat benadrukt. In dit verband gaven de leden van de V.V.D.-fractie eveneens blijk van hun instemming met ons commentaar in de memorie van toelichting op de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, inhoudende dat het verdedigingsbeleid wordt gevoerd door de Regering. Deze bepaling zou ook naar het oordeel van deze leden de indruk kunnen wekken dat de taak van de Staten-Generaal bij het verdedigingsbeleid minder zou zijn, dan die bij andere onderdelen van het overheidsbeleid. Deze leden beklemtoonden hierbij de taak van de grondwetgever, die bij een regeling inzake de verdediging geen misverstand mag laten bestaan over de positie van de krijgsmacht.

Voorts zal de grondwetgever bij zijn keuze wat de Grondwet omtrent de verdediging dient te bevatten als uitgangspunt moeten nemen dat de verdediging weliswaar een nationale verantwoordelijkheid vormt, maar dat een nationaal defensiebeleid een volstrekte onmogelijkheid is in het licht van de internationale dimensie van het begrip veiligheid. Wij noteren met erkentelijkheid dat de leden van de fractie van D'66 verheugd waren dat ons grondvoorstel aan deze eis voldoet.

Ook het feit dat het wetsontwerp uitdrukkelijk gestalte geeft aan de civiele component van het begrip verdediging naast de militaire component van de traditionele bepalingen inzake de krijgsmacht, had de instemming van de fractie van D'66.

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie mag wijziging van de huidige grondwetsbepalingen ten aanzien van defensie er niet toe leiden dat er onduidelijkheid ontstaat over de positie van de krijgsmacht. Uit het voorgestelde wetsontwerp en de memorie van toelichting en uit het vorenstaande blijkt dat wij deze mening delen.

Voor wat betreft de opmerking van de hier aan het woord zijnde leden, dat voorop dient te staan dat aan Nederlanders verplichtingen kunnen worden opgelegd ter verdediging van de landsgrenzen en de onafhankelijkheid van

het Rijk, menen wij te mogen vaststellen dat het ontwerp-artikel 5.2.4 aan deze eis voldoet. Een en ander moet evenwel, wij wijzen daar wellicht ten overvloede op, worden gezien tegen de achtergrond van de internationale dimensie van het begrip veiligheid.

De G.P.V.-fractie had er met instemming kennis van genomen dat wij de kritiek van de Raad van State van het Koninkrijk op het aanvankelijk wetsontwerp ter harte hadden genomen. Naar het oordeel van deze fractie is het juist dat de hulpverlenende taken die de krijgsmacht verricht ook in de Grondwet worden vermeld. De G.P.V.-fractie wijst voorts erop, dat de huidige Grondwet nog het stempel draagt van een uitsluitend nationaal gerichte defensiepolitiek. Deze buitenlandse politiek heeft zich gewijzigd van een neutraliteitspolitiek tot een politiek van bondgenootschappelijke samenwerking. Toch is deze wijziging, naar het oordeel van de G.P.V.-fractie, niet fundamenteel, omdat zowel de neutraliteit als de bondgenootschappelijke samenwerking gericht zijn op de handhaving van de nationale zelfstandigheid. Dit alleen behoeft daarom geen stringente reden te zijn de betreffende artikelen ok inhoudelijk te wijzigen. Het moet echter duidelijk zijn dat bondgenootschappelijke verplichtingen, die gericht zijn op de verdediging van het Koninkrijk geen vrijblijvende aangelegenheid zijn. Het verheugt ons dat naar het oordeel van de fractie, hier aan het woord, het voorgestelde grondwetsartikel dit voldoende tot uiting brengt.

Bijzondere aandacht bij de beantwoording van de in het algemene deel van het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen vereisen de bezwaren tegen de wijze waarop wij de zogeheten doelstelling in het wetsontwerp hebben uitgewerkt. Deze bezwaren blijken uit de eerder geciteerde passage in het voorlopig verslag waarin de leden van de P.v.d.A.-fractie ons uitnodigden bepalingen te ontwerpen die duidelijk maken waartoe onze verdediging strekt, en wie verplicht zijn daaraan mede te werken.

Ook de leden van de fractie van de V.V.D. waren, op het voetspoor van het advies van de Raad van State, van mening dat het overwegen waard is een bepaling over het doel van de verdediging op te nemen. Zij vonden, dit in tegenstelling tot het advies van de Raad van State, dat in de omschrijving van de staatscommissie die doelstelling onvoldoende uit de verf komt. Zij deelden voorshands niet de mening van de Regering dat in de voorgestelde bepalingen het doel van de verdediging genoegzaam wordt benadrukt.

Deze opmerkingen bieden ons de gelegenheid om, ter aanvulling van hetgeen daaromtrent reeds in de memorie van toelichting en in het nader rapport is gezegd, een aantal aspecten te belichten die inherent zijn aan het vermelden van een doelstelling van de verdediging in de Grondwet. Wij hechten er grote waarde aan dat in het vervolg van de discussie over dit onderwerp geen onduidelijkheden blijven bestaan. Vooreerst wijzen wij in het algemeen erop dat vermelding van een doelstelling van de verdediging ook risico's kan oproepen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de huidige Grondwet. Deze vermeldt op twee plaatsen een doelstelling van de verdediging. Artikel 194 noemt de *handhaving der onafhankelijkheid van het Rijk en de verdediging van het grondgebied*. Artikel 195 geeft als doelstelling *de bescherming van de belangen van de staat*. Hierbij wijzen wij erop dat in artikel 194 de doelstelling van de verdediging wordt verbonden aan de plichten die de burgers in verband daarmee hebben. Artikel 195 formuleert de doelstelling als een taak voor de krijgsmacht.

Een vermelding van de doelstelling van de verdediging op het voetspoor van artikel 195 wijzen wij af. Daartegen bestaat het bezwaar dat wij het in de opzet van dit wetsontwerp, waarin het instrumenteel karakter van de krijgsmacht wordt beklemtoond, niet passend zouden achten alleen met het oog op de vermelding van een doelstelling van de verdediging alsnog de krijgsmacht in de Grondwet te vermelden. Ook de staatscommissie heeft die richting niet in willen slaan. Voorts wijzen wij erop dat wij artikel 195 ook in deze zin onbevredigend achten dat de term «de bescherming van de belangen van de staat» te onbepaald is. Een betere mogelijkheid om een doelstelling

van de verdediging in de Grondwet aan te geven is deze te verbinden aan de verplichtingen die in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd. Op het voetspoor van het bestaande artikel 194 van de Grondwet en van artikel 75 van de staatscommissie hebben wij van deze mogelijkheid in het voorgestelde wetsontwerp gebruik gemaakt. Aldus heeft de vermelding van de doelstelling een functie ten opzichte van de burger aan wie duidelijk voor ogen wordt gesteld waartoe hem ingrijpende verplichtingen kunnen worden opgelegd. De nadelen van een vermelding van een doelstelling aan de verdediging als taak van de krijgsmacht doen zich bij deze oplossing niet voor. Wel is een zorgvuldige formulering vereist. Wij wijzen vooreerst erop dat er niet mede zou kunnen worden volstaan de formulering van de doelstelling in artikel 194 van de Grondwet zonder meer over te nemen. Dat artikel verklaart dat alle Nederlanders, die daartoe in staat zijn, verplicht zijn mede te werken aan *de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied*. Deze verwoording van de doelstelling van de verdediging is te beperkt omdat daarin niet uitdrukkelijk tot uiting wordt gebracht dat ook verplichtingen kunnen worden opgelegd voor andere doeleinden, namelijk het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen, de hulpverlening door militairen en de civiele verdediging.

Van artikel 194 zou ten onrechte de suggestie uit kunnen gaan dat het de bevoegdheid van de wetgever zou beperken in deze zin dat alleen verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd die strekken tot de (militaire) zelfverdediging. Terecht heeft de wetgever zich door dit artikel niet belemmerd gezien om verplichtingen als hierboven omschreven, op te leggen. Hij kon dit doen omdat, zoals wij in de memorie van toelichting reeds uiteenzetten, artikel 194 moet worden beschouwd als een beginselverklaring, die in zijn historische context alleen betekenis had als inleiding op de volgende bepalingen van het hoofdstuk inzake de defensie. Onder de vroegere grondwetten kwamen daaronder bepalingen voor die een beperking inhielden voor de gewone wetgever om de verplichte krijgsdienst te regelen. In de loop van de tijd zijn deze grondwettelijke beperkingen echter door wijzigingen van het tiende hoofdstuk opgeheven. Voor ons staat vast dat de formulering van de doelstelling van de verdediging in de nieuwe Grondwet niet zodanig mag zijn dat doeleinden, die onder de bestaande Grondwet sinds lang zijn aanvaard, daarbuiten zouden komen te vallen.

Het voorstel van de staatscommissie schoot daarin tekort, omdat daarin, zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, ten onrechte buiten de doelstelling werd gehouden de nakoming van internationale verplichtingen, zoals die in het kader van het Handvest der Verenigde Naties. Overeenkomstig het onder de huidige Grondwet reeds geldende recht, voorziet artikel 5.2.4 hier wel in. Samenvattend heeft het voorgestelde artikel, zoals dat bij nota van wijziging¹ is gewijzigd als doelstelling: de militaire verdediging van het Koninkrijk, het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen, de hulpverlening door militairen en de civiele verdediging. Daarbij zal de wet aangeven wie verplicht zijn daaraan mede te werken.

Het voorgestelde artikel 5.2.4; niet militaire hulpverlening

Het kwam de leden van de P.v.d.A.-fractie onjuist voor dat tal van taken, die deze leden van volstrekt ongelijksoortig karakter achtten, in één adem worden genoemd. Ook uit de stukkenwisseling met de Raad van State hadden deze leden de onaangename indruk overgehouden dat de Regering ernaar streeft de krijgsmacht voor te stellen als een soort algemene hulpverleningsorganisatie. De krijgsmacht is er ter verdediging van de veiligheid van ons land. Als er daarnaast mogelijkheden zijn om door het apparaat hulp te doen verlenen aan burgers in nood, andere overheidsorganen of zelfs ontwikkelingslanden, kan zulks stellig worden overwogen. Dat zijn echter niet, aldus deze leden, de eigenlijke taken van het defensieapparaat.

¹ Vragen gesteld in de paragraaf «internationale verplichtingen» van het voorlopig verslag hebben er toe geleid dat wij thans een iets andere formulering voorstaan van de term nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen. Verder in deze memorie komen wij daarop terug.

Wij zijn het van harte eens met de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de krijgsmacht er is ter verdediging van de veiligheid van ons land. Dit blijkt ook uit de redactie van het voorgestelde artikel 5.2.4 waarin de militaire verdediging van het Koninkrijk voorop is geplaatst. Wij ontkennen dat wij er maar in enig opzucht naar hebben gestreefd de krijgsmacht voor te stellen als een soort algemene hulpverleningsorganisatie. Ons is hier bij niet duidelijk hoe uit het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State deze indruk is kunnen ontstaan. De raad heeft in zijn advies aan de hulpverlening door militairen geen beschouwing gewijd. In het nader rapport is daarop dan ook niet verder ingegaan.

Wij nemen inmiddels met voldoening kennis van het feit dat ook de leden hier aan het woord van oordeel zijn dat hulpverleningstaken voor het militaire apparaat stellig kunnen worden overwogen. Hierbij wijzen wij erop dat op dit punt reeds een praktijk is gegroeid. In de memorie van toelichting hebben wij daarvan voorbeelden gegeven. Naar ons oordeel, dat in het voorlopig verslag wordt gedeeld door verschillende fracties, motiveren deze voorbeelden voldoende de vermelding van de hulpverlenende taak van de krijgsmacht. De betekenis van artikel 5.2.4 is voorts vooral hierin gelegen dat daarmede, indien de hierbedoelde hulpverlening niet op basis van vrijwilligheid zou geschieden, wordt gewaarborgd dat de verplichting daartoe slechts bij of krachtens de wet kan worden opgelegd.

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie nog uitvoeriger aan te geven aan welke hulpverlening wij in concreto denken antwoorden wij dat, buiten de terreinen, in de memorie van toelichting aangegeven, nog kan worden gewezen op militaire hulpverlening bij watersnoodrampen, zoals die zich in het verleden heeft voorgedaan; verder wordt het militaire apparaat geregeld ingeschakeld bij de bestrijding van bos- en heidebranden, bij het weer begaanbaar maken – men herinnere zich de winter van 1978/1979 – van de wegen na zware sneeuwval en in het algemeen bij die calamiteiten waarin het militaire potentieel aan materiaal en personeel een aanvulling kan betekenen op het normale hulpverleningsapparaat.

Gaarne willen wij hier nog nader ingaan op de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het een gebrek aan visie zou zijn in het artikel over militaire verdediging ook te spreken over civiele verdediging. Vooreerst mogen wij erop wijzen dat zowel in de Proeve van een nieuwe Grondwet als in het advies van de staatscommissie-Cals/Donner het een kernpunt is geweest dat de militaire en de civiele verdediging in één verband moesten worden vermeld. Dit sprak voor de opstellers van de adviezen zo voor zich, dat zij de beide vormen van verdediging in één term hebben samengevat, nl. «verdediging». Voor de destijds gegeven motivering verwijzen wij naar blz. 145 van de Proeve en blz. 189 van het eindrapport van de staatscommissie. In de memorie van toelichting hebben wij ons bij deze motivering aangesloten.

In de tweede paragraaf daarvan wordt onderstreept dat een van de bezwaren tegen de bestaande Grondwet inzake de defensie juist is dat daarin ten onrechte het beeld wordt opgeroepen dat het in de moderne oorlogvoering alleen om de inzet van militaire middelen zou gaan. Deze oorlogvoering grijpt in in het gehele maatschappelijk leven. Naast militaire voorbereidingen zijn civiele voorbereidingen noodzakelijk. In verband met dit laatste kunnen de burgers dan ook zware verplichtingen worden opgelegd. Hoewel erkend kan worden dat militaire verdediging en civiele verdediging verschillend van aard zijn, zijn zij niettemin zo onlosmakelijk aan elkaar verbonden dat zij bij elkaar in een nieuwe Grondwet dienen te worden genoemd. Op dit punt hebben wij zonder aarzeling de staatscommissie gevolgd, met alleen dit verschil dat in het wetsvoorstel niet volstaan is met de term «verdediging» maar dat de beide componenten van de verdediging apart worden genoemd. Wij vermogen niet in te zien waar hier een gebrek aan visie zou kunnen schuilen.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag of de vermelding «door militairen» achter «hulpverlening» noodzakelijk is, waar toch deze hulpverlening behoort bij het zinsgedeelte dat georiënteerd is op de militaire verdediging, voorafgaande aan dat betreffende de civiele verdediging. Overigens vroegen zij zich af of splitsing van het artikel in twee delen niet enige voorkeur zou verdienen aangezien toch wel onderscheid aanwezig is tussen militaire dienst (verdediging) en civiele dienst (verdediging). Wordt hierdoor en door alsnog gebruik te maken van de woorden «militaire dienst» niet een betere aansluiting met artikel 5.2.5 verkregen?

Voor wat betreft een eventuele splitsing van artikel 5.2.4 in twee delen merken wij op dat naar ons oordeel daardoor het verband tussen de militaire en de civiele verdediging minder duidelijk tot uiting zou komen. Op het voetspoor van de staatscommissie blijven wij er de voorkeur aan geven de beide vormen van verdediging in één artikel onder te brengen. Splitsing achten wij ook niet noodzakelijk om een betere aansluiting op artikel 5.2.5 te verkrijgen. Deze aansluiting is in ons voorstel verzekerd. Artikel 5.2.4 geeft de basis voor de verplichtingen die in verband met de militaire verdediging kunnen worden opgelegd. De daarop in artikel 5.2.5 gebezigde term «militaire dienst» staat voldoende vast en sluit begripsmatig logisch op artikel 5.2.5 aan. Wij hebben overigens wel begrip voor het voorlopig oordeel van de leden hier aan het woord dat artikel 5.2.4 voor enige bekorting in aanmerking komt. De door deze leden gedane suggesties nemen wij over in die zin dat wij voorstellen het derde en vijfde «van» te laten vervallen, evenals het tweede «ten behoeve van». Een nota van wijzigingen voorziet hierin. De vermelding «door militairen» achter «hulpverlening» zouden wij willen handhaven omdat anders naar ons oordeel, vooral in de gewijzigde redactie het niet meer geheel duidelijk zou zijn dat het hier militaire hulpverlening betreft.

Bij de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of het niet fraaier zou zijn en passend in het taalgebruik van de nieuwe Grondwet om in plaats van «volgens regels bij de wet te stellen» te lezen «volgens bij de wet te stellen regels» merken wij op dat dit een kwestie van taalkundige appreciatie is. Wetstechnisch gezien past de door ons in navolging van de staatscommissie gekozen formulering geheel in de delegatieterminologie van de nieuwe Grondwet. Door het in enigerlei vorm bezigen van de term regelen of regels wordt aangegeven dat delegatie niet uitgesloten is. Hierin ligt tevens besloten het antwoord op de vraag van de leden, hier aan het woord, waarom in de voorgestelde grondwetstekst wordt gesproken van «bij de wet» en in de toelichting van «bij of krachtens de wet». De term «bij de wet» in artikel 5.2.4 moet worden gelezen in verband met het woord regels; er is door gebruik van dit woord «regels» geen verschil in betekenis met de term «bij of krachtens». Nogmaals de redactie van artikel 5.2.4 naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen overwegende zien wij geen aanleiding genoemd artikel op dit onderdeel verder te wijzigen.

Nadere aandacht behoeven de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag van de zijde van de fractie van het C.D.A., de V.V.D. en D'66 betreffende het niet-limitatieve karakter van artikel 5.2.4 in deze zin dat daardoor de wetgever niet de mogelijkheid zou worden ontnomen de burger ook op persoonlijke verplichtingen op te leggen buiten het kader van dat artikel.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen nader aan te geven welke de bedoelde verplichtingen zijn ten aanzien waarvan het niet noodzakelijk of wenselijk zou zijn een bepaling in de Grondwet op te nemen. Zij achtten de verwijzing in de memorie van toelichting naar de Wet bescherming bevolking niet een van de meest voor de hand liggende voorbeelden omdat deze wet een regeling binnen het kader van artikel 5.2.4 zou bevatten.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen zich af of het niet juister zou zijn om in de voorgestelde artikelen een basis te creëren voor alle persoonlijke verplichtingen die de burger kunnen worden opgelegd, vooral omdat het ook daar om ernstige inbreuken op de persoonlijke vrijheid kan gaan. De hier aan het woord zijnde leden zouden dan ook geen bezwaar hebben tegen een limitatieve uitleg van deze bepaling.

Ook de leden van de fractie van D'66 vonden de passage in de memorie van toelichting over het niet-limitatieve karakter van artikel 5.2.4 onduidelijk. Deze leden waren in beginsel zeker niet tegen een burgerlijke dienstplicht voor alle Nederlanders, ook al zouden de modaliteiten daarvan nader moeten worden bezien. Zij hadden er echter bezwaar tegen dat dergelijke verplichtingen, zoals thans reeds incidenteel bestaan, buiten het kader van de Grondwet worden opgelegd. Om die reden vroegen zij aan te geven in welke gevallen de mogelijkheid bestaat om verplichtingen van niet-militaire aard aan de burgers van dit land op te leggen.

Naar aanleiding van het ter zake door de genoemde fracties naar voren gebrachte merken wij vooreerst op dat het ons bij het ontwerpen van artikel 5.2.4 wenselijk leek een mogelijke twijfel weg te nemen over de vraag of bepalingen als artikel 37 van de Wet bescherming bevolking en artikel 1 onder 6 der Bevoegdhedenwet onder de nieuwe Grondwet hun gelding zouden mogen behouden. Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de C.D.A.-fractie wijzen wij erop dat de in artikel 37 voorziene inschakeling van de bescherming bevolking een vredestaak betreft die niet onder het begrip civiele verdediging van artikel 5.2.4 valt. Onder de huidige Grondwet is de grondwettigheid van deze artikelen geen vraag en onder de bepalingen van de nieuwe Grondwet evenmin, mits men zich voor ogen blijft stellen dat de nieuwe Grondwet, evenals de bestaande, een open en geen gesloten systeem biedt. Omdat de verdedigingsverplichtingen in artikel 5.2.4 meer uitgewerkt zijn dan in de bestaande Grondwet het geval is, leek het dienstig in de memorie van toelichting erop te wijzen dat het artikel niet uitsluit dat buiten het terrein van de verdediging nog persoonlijke plichten kunnen worden opgelegd.

Principieel nu is de vraag of persoonlijke verplichtingen zoals thans reeds incidenteel bestaan, toch niet een grondwettelijke grondslag zouden behoeven omdat deze toch een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid kunnen betekenen. Ook de staatscommissie heeft zich met deze problematiek bezig gehouden (eindrapport blz. 192). Zij stelde de vraag of niet ook een bepaling zou dienen te worden opgenomen, welke sociale dienstplicht zou toelaten. Hieronder werd door de staatscommissie verstaan het voor daartoe aan te wijzen personen gedurende een bepaalde tijd verplicht stellen van arbeid, die sociaal noodzakelijk is te achten en waarvoor de vrijwillige arbeidskrachten ontbreken of dreigen te ontbreken. De commissie achtte het niet noodzakelijk of wenselijk hiervoor een bepaling in de Grondwet op te nemen. Uit de verwijzing in het eindrapport naar reeds bestaande vormen van burgerlijke dienstplicht die ook zonder uitdrukkelijke grondwettelijke basis zijn tot stand gekomen, blijkt dat de staatscommissie de instelling van een sociale dienstplicht door de wetgever ook zonder grondwettelijke basis mogelijk acht.

In de memorie van toelichting hebben wij ons beperkt tot de bestaande gevallen van burgerlijke dienstplicht. Het gaat hier om gevallen die in de praktijk zelden zullen worden gerealiseerd. Andere voorbeelden van burgerlijke dienstplicht zijn ons niet bekend². Aangezien de grondwettigheid hiervan nimmer in twijfel is getrokken achten wij het niet nodig daarvoor speciaal een grondwettelijke basis te creëren.

In de memorie van toelichting zijn wij niet nader ingegaan op een mogelijkheid van een meer algemene burgerlijke dienstplicht als door de staatscommissie opgeworpen. Wij achtten ons daartoe niet geroepen omdat geen concreet beleidsvoornemen in de richting van een sociale dienstplicht gaat. Wij menen met de staatscommissie dat de nieuwe Grondwet ook zonder een speciale bepaling daaromtrent een dergelijke dienstplicht, mits wettelijk geregeld, zou toelaten. Wij hebben begrip voor de opvatting van de fracties van de V.V.D. en D'66 dat het hier om een dermate grote inbreuk op de persoonlijke vrijheid kan gaan dat de vraag rijst of een grondwettelijke basis toch niet wenselijk zou zijn. Toch menen wij niet met voorstellen ter zake te moeten komen omdat, zoals gezegd, de instelling van een burgerlijke dienst-

² Het door de staatscommissie naast de in de memorie van toelichting genoemde wettelijke bepalingen nog gereleverteerde artikel 226 van de gemeentewet is inmiddels bij de wet van 5 maart 1977, Stb. 162, vervallen.

plicht niet actueel is en er niet te verwachten valt dat dit binnen een afzienbare toekomst wel het geval zal zijn. Indien thans, naast de verplichtingen in verband met de verdediging, ook de mogelijkheid tot het opleggen van andere persoonlijke verplichtingen in de Grondwet zou worden geregeld, zou daarvan de onjuiste suggestie kunnen uitgaan dat concrete beleidsvoorname op dit terrein aanwezig zijn.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich voorts af of het wenselijk is dat verplichtingen in verband met de militaire dienst ook door middel van delegatie door de wetgever kunnen worden gelegd. Zij hadden een voorkeur voor een strakkere formulering, waarbij uitsluitend de wetgever zelf verplichtingen, zoals vermeld in artikel 5.2.4, zou kunnen opleggen.

Wij wijzen er hierbij op, dat, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, artikel 5.2.4 doelt op het gehele complex van plichten dat ten behoeve van de verdediging kan worden opgelegd. Tot dit complex behoren niet alleen het feit van de dienstplicht zelf maar ook allerlei plichten die daaruit voortvloeien, zoals diensttijdregelingen, uniformvoorschriften en vele andere. Het zou voor de wetgever ondoenlijk zijn hier zelf alle regels te stellen. Daarom is het noodzakelijk in artikel 5.2.4 de mogelijkheid tot delegatie te geven.

Internationale verplichtingen bedoeld in artikel 5.2.4

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de zinsnede betreffende de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen en van hetgeen ter zake in de memorie van toelichting is opgemerkt. Daar wordt vermeld dat, mocht een ter beschikking stellen van militaire middelen gepaard gaan met een inzet van militair personeel, niet op basis van vrijwilligheid, de verplichtingen bij of krachtens de wet dienen te worden opgelegd. Deze leden zouden een nadere uiteenzetting van de Regering ter zake van deze nieuwe bepaling en de gevolgen ervan, mede in vergelijking met de huidige omstandigheden, op prijs stellen.

Mede met het oog op vragen gesteld door de fracties van D'66, de C.P.N. en het G.P.V., waarop wij hieronder terugkomen, willen wij gaarne trachten aan het gestelde verzoek te voldoen. Het door de leden van de C.D.A.-fractie aangehaalde gedeelte uit de memorie van toelichting is in ons voorstel essentieel. De voorgestelde bepaling waarborgt dat de inzet van militair personeel, niet op basis van vrijwilligheid, bij het vervullen van internationale taken alleen kan geschieden volgens regels bij de wet te stellen. De waarborgfunctie die in ons voorstel is gelegen betreft niet alleen de verdediging van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk, al dan niet in bondgenootschappelijk verband, maar ook het vervullen van internationale taken. Wij zijn van mening dat de nieuwe Grondwet rekening moet houden met het feit dat internationale taken voor Nederland kunnen leiden tot een inzet van militair personeel, anders dan op basis van vrijwilligheid. Ook de huidige Grondwet verzet zich er niet tegen dat plichten worden opgelegd in verband met internationale taken.

Hoewel de bestaande Grondwet op dit terrein geen beletselen opwerpt, dient te worden erkend dat de in dit verband van belang zijnde artikelen 194 en 195 geen duidelijk beeld scheppen, zodanig dat aanstonds uit de bewoordingen blijkt ten behoeve waarvan plichten kunnen worden opgelegd. De staatscommissie heeft gepoogd de Grondwet op dit punt te moderniseren, maar is daarin naar ons oordeel niet ten volle geslaagd. Zoals wij reeds in de memorie van toelichting en hierboven in de paragraaf Algemeen hebben uiteengezet was het voorstel van de commissie te beperkt omdat, voor wat de internationale taken betreft, alleen werd rekening gehouden met de nakoming van verplichtingen ter zake van de verdediging van het Rijk. Internationale taken die niet strekken tot zelfverdediging, kwamen aldus buiten het bereik van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 75 te vallen. Het eindrapport biedt geen aanleiding te veronderstellen dat de commissie de

taken, niet gericht op zelfverdediging, buiten heeft willen sluiten. Uit de context waarin het advies van de staatscommissie is geplaatst blijkt juist dat het streven erop gericht is geweest het naar de bewoordingen enge nationale uitgangspunt van de huidige Grondwet te doorbreken. De bezwaren, verbonden aan het door de staatscommissie voorgestelde artikel, hebben wij in artikel 5.2.4 ondervangen. Aldus wordt bevestigd hetgeen onder de huidige Grondwet reeds geldt. De gevolgen van de thans voorgestelde bepaling zijn dan ook geen andere dan die welke uit de bestaande Grondwet reeds voortvloeien.

De leden van de fractie van D'66 meenden dat in de voorgestelde bepaling een onduidelijkheid is gelaten wat betreft de internationale politietaken, waartoe de Nederlandse regering zou kunnen besluiten. Zij constateerden dat de voorgestelde wetstekst een verwijzing naar de hulpverlening bevat, maar dat uit de memorie van toelichting blijkt dat deze beperkt wordt tot een tweetal situaties: hulpverleningstaken door het militaire apparaat te verlenen aan burgers in nood en aan andere overheidsorganen; hulpverlening door militairen aan ontwikkelingslanden. De leden hier aan het woord meenden, dat hiermee de vervulling van internationale politietaken onvoldoende tot uiting komt, zoals in verband met de uitzending van Nederlandse troepen naar Libanon nog actueel was geworden. Naar het oordeel van de leden van deze fractie kan de vervulling van internationale politietaken ook niet worden begrepen onder de verwijzing in artikel 5.2.4 naar de «nakoming van internationale verplichtingen», aangezien deze is beperkt tot de nakoming van verplichtingen die op grond van artikel 43 en volgende van het Handvest van de Verenigde Naties worden opgelegd. In hun zienswijze betreft het hier uitsluitend gevallen waarin door bindend besluit van de Veiligheidsraad sanctiemaatregelen worden genomen tegen een staat die de internationale vrede in gevaar brengt of verstoort. Zij vroegen zich af of een aparte vermelding van de bedoelde politietaakfunctie in de Grondwet niet noodzakelijk is.

Met de leden van de fractie van D'66 zijn wij van mening dat deze kwestie van veel belang is, aangezien het hier ook kan gaan om gevallen waarbij dienstplichtigen buiten hun wil om kunnen worden uitgezonden om een bijdrage aan een VN-vredesmacht te leveren. Dit belang hebben wij met name onderkend in het voorgestelde artikel 5.2.4, waarin de waarborg wordt gegeven, dat indien dienstplichtigen onvrijwillig zouden worden ingeschakeld bij een VN-vredesmacht, dit alleen kan geschieden volgens regels bij de wet te stellen.

Waar het nu om gaat is of met de term «nakoming van internationale verplichtingen» in het voorgestelde grondwetsartikel kan worden volstaan, of dat het noodzakelijk is daarnaast ook de politietaak in het kader van de Verenigde Naties te vermelden. Wij merken hierbij op, dat bij ons voorstel ons een ruimere interpretatie van het begrip «internationale verplichtingen» voor ogen heeft gestaan dan de leden van de fractie van D'66 huldigen. Deze leden stellen in het voorlopig verslag, dat het hier *uitsluitend* gevallen betreft waarin door bindend besluit van de Veiligheidsraad sanctiemaatregelen worden genomen tegen een staat die de internationale vrede in gevaar brengt of verstoort. Op te merken valt evenwel, dat naast zodanige dwangacties de mogelijkheid bestaat van vredesbewarende («peace keeping») operaties. In het kader daarvan kan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties landen verzoeken vrijwillig mede te werken aan de internationale politietaakfunctie van de Verenigde Naties. Niet uitgesloten is daarbij, dat onder omstandigheden voor Nederland een verplichting kan worden geschapen tot deelneming aan VN-vredesoperaties. Een zodanige verplichting kan voortvloeien uit een bijzondere overeenkomst tussen Nederland enerzijds en een ter zake bevoegd VN-orgaan anderzijds.

Zoals gezegd, beoogt het voorgestelde artikel 5.2.4 te waarborgen, dat indien dienstplichtigen onvrijwillig zouden worden ingeschakeld bij een VN-vredesmacht, dit wel op een wettelijke grondslag moet zijn gebaseerd. Bij nadere overweging menen wij dat in ons voorstel op dit punt nog enige verduidelijking kan worden aangebracht. Bij nota van wijziging stellen wij voor

om in artikel 5.2.4 in plaats van «de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen» te lezen: het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen. Daarmee komt naar ons oordeel duidelijker tot uitdrukking dat ook de internationale politietaak waar de fractie van D'66 op doelt onder de werking van het voorgestelde artikel valt. Een aparte vermelding van deze politietaakfunctie achten wij ongewenst, omdat deze term op zich niet eenduidig is nu internationale politietaken zich in verschillende vormen kunnen voordoen.

Wij blijven er ons hierbij terdege van bewust, dat de positie van dienstplichtigen, die bij gebrek aan voldoende vrijwilligers eventueel onvrijwillig kunnen worden uitgezonden, de nodige waarborgen vereist.

Tijdens het Libanon-debat heeft de derde ondergetekende reeds uitgesproken³ – hierop wordt door de leden van de fractie van D'66 in het voorlopig verslag gewezen – dat de Regering het een waardevolle gedachte acht om tot specifieke wetgeving op het terrein van uitzending in VN-verband te komen.

In het voorgaande ligt tevens besloten een antwoord op de vraag, gerezen bij de leden van de C.P.N.-fractie over het karakter van de internationale verplichtingen in artikel 5.2.4. Daarbij gaat het om door de Kamers goedgekeurde internationale verdragen. Artikel 5.2.4 waarborgt dat de wetgever zich uitspreekt over de inzetbaarheid van Nederlandse militairen in het buitenland. Het door de hier aan het woord zijnde leden genoemde voorbeeld, dat Nederlandse militairen zouden worden ingezet voor een NAVO-operatie die geen directe relatie heeft met de veiligheidsbelangen van de Nederlandse Staat, is niet ter zake omdat het Noord-Atlantische Verdrag, dat gericht is op de gemeenschappelijke verdediging en het behoud van vrede en veiligheid, een directe relatie heeft met het Nederlandse veiligheidsbelang. Op de vraag van de leden van de C.P.N.-fractie of bij de onderhavige grondwetswijziging de overweging heeft meegespeeld dat hiermede de grondwettelijke belemmeringen voor een eventuele Nederlandse deelname aan een Europees leger zouden verdwijnen, antwoorden wij ontkennend.

De leden van de C.P.N.-fractie verklaarden zich niet overtuigd door de argumenten die wij zouden hebben aangevoerd voor het verlaten van het nationale uitgangspunt van de defensie. Naar de mening van genoemde leden is een dergelijk nationaal uitgangspunt niet strijdig met het aangaan van internationale verplichtingen, maar biedt het een kader waarin deze verplichtingen beoordeeld kunnen worden. Hierbij moeten wij op een eventueel gerezen misverstand wijzen. Het is allerminst zo dat wij het nationale uitgangspunt zouden hebben willen verlaten. In de memorie van toelichting staat met zoveel woorden dat de bepaling van de defensiepolitiek een nationale verantwoordelijkheid blijft, hoezeer daarbij ook internationale verplichtingen hun invloed mede kunnen doen gelden. Het lidmaatschap van de NAVO achten wij met dit nationale uitgangspunt in overeenstemming.

Wij hebben kennis genomen van de opvatting van de G.P.V.-fractie dat internationale conflicten elders in de wereld altijd twee of meer kanten hebben, en dat de Nederlandse burger de vrijheid moet hebben de zijde te kiezen van één van de partijen. Hiermee werd door deze fractie niet bedoeld dat Nederlanders dienst nemen om voor één van de partijen te strijden, maar dat het morele recht van het één of andere standpunt wordt erkend. Van Nederlandse burgers mag dan naar het oordeel van de aan het woord zijnde fractie niet worden verlangd dat zij door middel van uitzending, daadwerkelijk steun moeten verlenen aan de strijd van een andere partij dan de partij voor wie zij hebben gekozen, of dat zij verplicht worden een neutraal standpunt in te nemen. De G.P.V.-fractie vroeg of dit niet in strijd kwam met de geestelijke vrijheid. Hierbij wijzen wij erop, dat naar ons oordeel het inzetten van militair personeel ter nakoming van internationale verplichtingen die niet zijn gericht op zelfverdediging in strikte zin, geenszins in strijd is met de geestelijke vrijheid. Dit neemt uiteraard niet weg dat in individuele gevallen gewetensnood kan ontstaan. Een beroep op de Wet gewetensbezwaren militaire dienst zal soms een oplossing kunnen bieden.

³ Hand. II, 1978–1979, biz. 2976 m.k.

Wij delen overigens niet het oordeel van de G.P.V.-fractie dat Nederlandse staatsburgers alleen verplichtingen mogen worden opgelegd om het grondgebied van het Koninkrijk te verdedigen, zelfstandig, in bondgenootschappelijk verband of in het kader van andere internationale verplichtingen. Eerder in deze memorie zijn wij naar aanleiding van desbetreffende vragen van de zijde van de fracties van het C.D.A. en D'66 reeds ingegaan op het niet overnemen van de term «ter zake» uit het voorstel van de staatscommissie Cals-Donner. Voor beantwoording van de vraag van de G.P.V.-fractie naar een nadere motivering voor het weglaten van deze term mogen wij daarnaar verwijzen. Hierbij attenderen wij nogmaals op het feit dat het onder de huidige Grondwet reeds mogelijk is dienstplichtigen in te zetten voor het vervullen van internationale taken. De suggestie dat dit niet het geval zou zijn – deze suggestie zou kunnen uitgaan van de opmerking van de G.P.V.-fractie in het voorlopig verslag dat Nederlandse burgers alleen verplichtingen mogen worden opgelegd ter verdediging van het grondgebied van het Rijk – is dan ook onjuist.

Artikel 5.2.5 (gewetensbezwaren)

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met de wenselijkheid om de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren te handhaven. Naar hun oordeel maakt artikel 5.2.5 echter een enigszins onevenwichtige indruk bij het ontbreken van een spiegelbepaling waarin staat dat er dienstplicht is.

Zoals wij eerder in deze memorie hebben uiteengezet menen wij dat door het bezigen van de term «militair» in artikel 5.2.4 en de term «militaire dienst» in artikel 5.2.5 begripmatig een logische aansluiting van de beide artikelen op elkaar wordt bereikt, zodat naar ons oordeel niet van onevenwichtigheid kan worden gesproken. Misverstand omtrent de inhoud van de grondwettelijke opdracht aan de wetgever de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren te regelen, achten wij daarbij uitgesloten.

Wij namen er kennis van dat de leden van de C.D.A.-fractie onze opvatting deelden dat de tekst van de staatscommissie een verzwakking zou betekenen van de huidige grondwettelijke erkenning van gewetensbezwaren tegen militaire dienst.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden waarom de Regering met een eigen formulering van dit artikel is gekomen in plaats van handhaving van het huidige artikel met vervanging van de woorden «de krijgsmilitaire dienst» door «militaire dienst», merken wij op dat hierbij het doel de Grondwet te bekorten en te moderniseren doorslaggevend is geweest. Enige materiële verandering is met de nieuwe formulering niet beoogd. De door ons voorgestelde terminologie mag dan ook niet als meer algemeen, neutraler, ruimer of minder verplichtend worden beschouwd dan de formulering van het huidige artikel 5.2.5 dwingend voor dat de wet de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren zal regelen. Dat de wetgever daarbij voorwaarden mag stellen ligt besloten in de term «de wet stelt regels». Wij zijn er ons van bewust, dat er bij de behandeling van wetsontwerp 11 155 een gedachtenwisseling is geweest over de inhoud van het begrip «de voorwaarden waarop» in artikel 196 van de Grondwet. Een en ander staat naar ons oordeel niet in de weg aan het doen vervallen van de genoemde woorden. Aan de wetgever kan worden overgelaten, zoals ook thans het geval is, hieraan nadere inhoud te geven.

Ook zien wij geen verzwakking in het niet meer voorkomen van de woorden «wordt verleend» in het voorgestelde artikel, dit in tegenstelling tot het huidige grondwetsartikel. Immers, evenals het huidige artikel 196, is artikel 5.2.5 imperatief gesteld. Bij nadere overweging van de op dit punt door de leden van de C.D.A.-fractie gemaakte opmerkingen zijn wij tot de conclusie gekomen dat het wel aanbeveling verdient de term «de wet stelt regels om-

trent» te vervangen door de term «de wet regelt». De eerstgenoemde term zou naar zijn bewoordingen aanleiding kunnen geven tot de veronderstelling dat de wettelijke regeling niet de gehele materie betreffende de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren zou behoeven te omvatten. Door het bezigen van de term «de wet regelt», die ruimer van strekking had dan artikel 5.2.5 – nl. de mogelijkheid van vrijstelling van de wetgever verplicht wordt er zorg voor te dragen dat de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren bij de wet dan wel op grond van een wettelijk voorschrift wordt geregeld. In een en ander voorziet de hierbij gaande nota van wijzigingen.

Voor wat de delegatiemogelijkheden van dit artikel betreft, merken wij nog op, zulks naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, dat deze niet in verband moet worden gebracht met standpuntbepalingen door de Tweede Kamer bij de behandeling van wetsontwerp 11 155. De in artikel 5.2.5 geboden mogelijkheid tot delegatie dient te worden gezien in het licht van de betekenis van de delegatieterminologie die consequent in de nieuwe Grondwet zal worden toegepast. Deze terminologie heeft geen andere betekenis dan dat daarmee buiten twijfel wordt gesteld dat delegatie niet uitgesloten is.

De leden hier aan het woord wezen nog erop, dat in artikel 75, lid 4, van de staatscommissie niet het begrip «militaire dienst» was opgenomen. Daarbij vroegen zij of naar onze mening de formulering van de staatscommissie een bredere strekking zou hebben kunnen verkrijgen. Zoals bekend is de door de staatscommissie voorgestelde redactie door ons niet overgenomen omdat deze minder dwingend was dan de bestaande Grondwet ten opzichte van de vrijstelling van militaire dienst. De tekst van het artikel omschreef immers niet van welke verplichtingen vrijstelling zou worden verleend. Daar waar het voorstel van de staatscommissie naar zijn bewoordingen een breder strekking had dan artikel 5.2.5 – nl. de mogelijkheid van vrijstelling van verdedigingsverplichtingen anders dan met betrekking tot militaire dienst – is er materieel geen verschil met onze voorstellen. Immers, ook ten aanzien van eventuele vrijstelling van de hier bedoelde verdedigingsverplichtingen bevatte artikel 75 van de staatscommissie niet een dwingend voorschrift. Dit is dezelfde situatie als die welke ontstaat onder de vigeur van artikel 5.2.5. Daarin is de wetgever vrij naast ernstige gewetensbezwaren tegen de militaire dienst, andere gewetensbezwaren te erkennen.

In de memorie van antwoord bij het grondwetsontwerp inzake grondrechten (13 872) is op blz. 4 en 5 uiteengezet waarom het niet aangewezen is in de Grondwet een ongedifferentieerd recht op gewetensvrijheid of een ongedifferentieerde erkenning van gewetensbezwaren op te nemen. Het volgende is toen gesteld: «De gewetensvrijheid komt in het wetsontwerp reeds op verschillende wijzen tot uitdrukking. Dit geschiedt in die zin, dat een aantal relevante verschijningsvormen van het persoonlijke innerlijke leven, waaronder het geweten, met zoveel woorden een plaats in het wetsontwerp heeft gekregen. Men denke aan de rechten die vervat zijn in artikelen als 1.6 (godsdiens en levensovertuiging) en 1.10 (persoonlijke levenssfeer). Men zou evenwel over het doel heenschieten, wanneer men in geheel algemene zin en los van enige concrete verschijningsvorm een recht op gewetensvrijheid als grondrecht zou opnemen. Een zodanig recht zou om niet bij voorbaat zonder praktische betekenis te zijn niet alleen de vrijheid moeten verschaffen bepaalde eigen normen te hebben maar ook de vrijheid zich naar die normen te gedragen. Geen enkele rechtsstaat evenwel kan toestaan, dat de burger zich met een beroep op het eigen individueel geweten aan legaal tot stand gekomen verplichtingen onttrekt. Er hoeft geen enkele twijfel over te bestaan, dat dit ook in de in het voorlopig verslag genoemde landen (West-Duitsland, Canada, Portugal) niet anders is. Dat noopt ertoe, dat een geheel algemeen geredigeerd recht op gewetensvrijheid of recht op erkenning van gewetensbezwaren gevolgd zou moeten worden door een beperkingsclausule die inhoudt, dat elke wettige verplichting in stand blijft; anders gezegd:

dat elke beperking toegestaan is zolang deze niet met een algemeen verbindend voorschrift – geschreven of ongeschreven – in strijd komt, welk voorschrift per definitie niet het betreffende grondwetsartikel zelf kan zijn. Opneming van een dergelijk recht heeft naar onze mening weinig zin. Het doet daarentegen wel afbreuk aan andere grondrechten. Weinig zin heeft het, omdat het voor een deel een herhaling is van hetgeen in andere artikelen reeds besloten ligt en voor het overige een lege huls. Afbreuk aan andere grondrechten, omdat zo'n artikel bepaalde onderdelen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van de vrijheid gedachten en gevoelens te openbaren tot zich zou trekken op welke onderdelen dan veel meer beperkingen zouden moeten worden toegestaan dan thans bij de artikelen 1.6 en 1.7 het geval is.» Gevoegd bij hetgeen over het niet limitatieve karakter van artikel 5.2.5 in de toelichting is gezegd, ligt hierin het antwoord besloten op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie waarom wij het noch wenselijk noch noodzakelijk achten in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen ter zake van de mogelijkheid van erkenning van ook andere gewetensbezwaren dan die tegen de militaire dienst.

In het vergelijkend overzicht is in de tekst van artikel 5.2.5 inderdaad een fout geslopen. Het lidwoord «de» voor «vrijstelling» dient te vervallen.

Het verheugt ons te mogen vaststellen dat ook de leden van de fractie van D'66 het met ons gewent achten dat een aparte bepaling inzake de vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren in de Grondwet wordt opgenomen. De voorgestelde bepaling geeft naar hun oordeel exact weer dat het gaat om de aanwijzing van de wetgever die ter zake regels stellen moet. Wij vertrouwen dat ook de wijziging die wij thans in artikel 5.2.5 voorstellen de instemming van deze fractie zal hebben.

De leden van de S.G.P.-fractie herinnerden aan de discussie over wetsontwerp 11 155, waarbij de vraag aan de orde was of de wetgever wel gerechtigd is om voorwaarden te stellen. Een aantal leden sprak toen als zijn opvatting uit dat het stellen van voorwaarden niet geoorloofd zou zijn indien er geen grondwettelijke grondslag zou bestaan. De leden hier aan het woord deelden deze opvatting niet, maar zouden gaarne ons standpunt ter zake vernemen.

Uit het voorgestelde artikel 5.2.5 zelf blijkt reeds dat wij een uitdrukkelijke grondslag voor het bij de wet stellen van voorwaarden niet noodzakelijk achten. Het is aan de wetgever om nadere inhoud te geven aan het begrip ernstige gewetensbezwaren. Tevens zal hij dienen te regelen welke procedures er moeten worden gevolgd om te kunnen vaststellen dat een ernstig gewetensbezwaar voor erkenning in aanmerking komt. De bevoegdheid hiertoe ligt besloten in de term «de wet regelt».

Het vervallen van het huidige artikel 68, eerste lid (oppergezag van de Koning)

De G.P.V.-fractie zou het betreuren als het oppergezag van de Koning over de krijgsmacht niet meer in de Grondwet zou worden genoemd. Zij wees erop dat deze bepaling, zoals zij zelf in de memorie van toelichting erkenden, niet geheel zonder zin was. Deze bracht immers de politieke leiding van de Regering over de krijgsmacht tot uitdrukking. Zij achtte het vermelden hiervan niet zo bijzonder, gezien de vele voorbeelden in andere landen en ook in onze eigen geschiedenis, waarbij de Regering niet de politieke leiding over de krijgsmacht had. Bovendien symboliseert – aldus deze fractie – de grondwettelijke Koning in tijden van internationale spanning de nationale eenheid en verbondenheid. Handhaving van de genoemde bepaling zou, volgens de fractie hier aan het woord, ook om die reden zinvol zijn.

Wij hebben kennis genomen van deze opvatting inzake artikel 68, eerste lid van de Grondwet. Voor de motivering van ons voorstel om deze bepaling te doen vervallen verwijzen wij naar de memorie van toelichting. Hierbij wijzen wij nog erop dat de functie van het grondwettig koningschap als symbool van nationale eenheid en verbondenheid ook in de nieuwe Grondwet zal blijken uit de bepalingen betreffende de Regering.

Het vervallen van het huidige artikel 194, tweede lid (niet-Nederlanders)

Met de leden van de fractie van D'66 achten wij het gewenst dat aan niet-Nederlanders, ingezetenen van het Rijk, verdedigingsverplichtingen kunnen worden opgelegd. Wij delen niet hun oordeel dat het gewenst is hiervoor een aparte grondwettelijke basis te geven. Dit is overbodig te achten naast het algemene voorschrift van artikel 5.2.4, dat zich niet beperkt tot Nederlanders.

Het vervallen van het huidige artikel 195 (vrijwilligers naast dienstplichtigen)

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het merkwaardig dat de voorgestelde tekst alleen vermeldt «dat er plichten kunnen worden opgelegd», daarmee geen gewag makend van het feit dat een deel van onze verdedigingsmacht uit vrijwillig dienenden bestaat. Zij vroegen waarom niet gewoon als in artikel 195 gewag wordt gemaakt van een krijgsmacht, samengesteld uit twee soorten personeel. Voorts stelden zij de vraag of artikel 5.2.4 eigenlijk iets meer doet dan attenderen op de *mogelijkheid* van dienstplicht en of de Regering soms overweegt het eenvoudiger te maken de dienstplicht af te schaffen. Hierbij wijzen wij vooreerst erop dat artikel 5.2.4 bepaald iets meer doet dan te wijzen op de mogelijkheid van dienstplicht. Artikel 5.2.4 legitimeert de overheid uitdrukkelijk om aan de burgers zeer ver gaande verplichtingen op te leggen. Voorts bevat dat artikel een waarborg voor de burgers nl. door daarvoor een wettelijke grondslag te eisen. In duidelijker bewoordingen bevestigt het artikel hetgeen thans reeds in de Grondwet staat. Enige overweging om het eenvoudiger te maken de dienstplicht af te schaffen ligt aan het artikel niet ten grondslag.

In de memorie van toelichting en ook in het algemene gedeelte van deze memorie hebben wij gemotiveerd waarom het geen aanbeveling verdient de krijgsmacht als zodanig in de Grondwet te vermelden. Wij zien geen reden waarom de krijgsmacht grondwettelijke vermelding zou blijven behoeven om daarmee vast te leggen dat deze uit dienstplichtigen en uit vrijwillig dienenden dient te bestaan. Hierbij beklemtonen wij dat de bestaande Grondwet niet indiceert in welke verhouding vrijwillig dienenden en dienstplichtigen deel van de krijgsmacht uit dienen te maken. Een bepaalde opvatting over het karakter van de krijgsmacht in deze zin dat deze bij voorbeeld overwegend uit dienstplichtigen zou moeten bestaan, mag in de huidige Grondwet dan ook niet worden gelezen. Uit de historie van het tiende hoofdstuk blijkt dat de gedetailleerde bepalingen omtrent de samenstelling van de krijgsmacht hun oorsprong vinden in het feit dat de voortzetting van het instituut van de dienstplicht vanuit de Franse tijd moest worden gemotiveerd en met nadere waarborgen omgeven. Deze legitimerende en waarborgende functie van de defensiebepalingen blijft in onze voorstellen volledig behouden. Enige noodzaak om op het voetspoor van artikel 195 de samenstelling van de krijgsmacht te vermelden zien wij daarbij niet. Mocht in de toekomst ooit principieel beslist moeten worden over de vraag of de samenstelling van de krijgsmacht een andere zou moeten zijn, dan zal daartoe door Regering en parlement gezamenlijk moeten worden besloten. Met andere woorden eventuele ontwikkelingen kunnen aan de gewone wetgever worden overgelaten. Wij zien hier geen principieel verschil ten opzichte van de huidige situatie. Een en ander moge mede dienen als antwoord op vragen van de leden van de fracties van D'66, de C.P.N. en het G.P.V.

Met de leden van de fractie van D'66 zijn wij van oordeel dat onder de huidige Grondwet in beginsel aan de gehele bevolking verplichtingen tot het verrichten van militaire dienst kunnen worden opgelegd. In de context van artikel 5.2.4 is dat niet anders. Weglating van de woorden «alle Nederlanders die daartoe in staat zijn» is daarbij niet relevant.

Uit het hiervoor naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie gestelde, volgt dat wij niet het oordeel van de fractieleden van D'66 delen dat de huidige Grondwet een principiële keuze zou hebben

gemaakt ten aanzien van de vraag of de krijgsmacht overwegend uit dienstplichtigen zou dienen te bestaan. Wellicht ten overvloede zij hierbij nog eens herhaald, zulks naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.P.N.-fractie, dat met weglating van de formulering inzake vrijwillig dienenden en dienstplichtigen in het huidige artikel 195 op geen wijze wordt vooruitgelopen op de mogelijkheid van een vrijwilligersleger.

Voor wat betreft de vraag van de G.P.V.-fractie welke de motieven zijn om het «alle Nederlanders» niet in de wettekst te noemen, ook niet nadat daar van de zijde van de Raad van State met nadruk om was gevraagd, veroorloven wij ons te verwijzen naar het nader rapport (blz. 16 van Bijlage II). Daar is uitvoerig gemotiveerd waarom wij aan het advies van de Raad op dit punt geen gevolg hebben menen te moeten geven.

Het vervallen van het huidige artikel 197 (vreemde troepen)

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen een nadere motivering waarom het grondwettelijk verbod om niet anders dan krachtens een wet vreemde troepen in dienst te nemen kan worden gemist. Wij wijzen erop dat artikel 197 stamt uit de Grondwet van 1815. Het bevat een reminiscentie aan de tijden waarin door middel van huurlegers een defensiepolitiek kon worden gevoerd.

Op het voetspoor van de staatscommissie achten wij een dergelijke bepaling in een moderne Grondwet zonder zin.

Het vervallen van het huidige artikel 200 (mobilisatie)

Wat betreft het voornemen om artikel 200 uit de Grondwet te schrappen, zouden de leden van de P.v.d.A.-fractie een nadere toelichting op prijs stellen. Zij vroegen zich af waarom de Staten-Generaal hier niet tevoren maar slechts achteraf in gekend zouden worden, hetgeen toch meestal het geval is bij het geldend maken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hieraan verbonden de aan het woord zijnde leden de vraag of de Regering beseft dat zij hiermee feitelijk de Staten-Generaal zou uitschakelen bij beslissingen die het Koninkrijk in de nabijheid van een gewapend conflict kunnen brengen.

Hierbij mogen wij erop wijzen dat ingevolge artikel 200 van de huidige Grondwet de Regering bevoegd is de dienstplichtigen, die niet in werkelijke dienst zijn, buitengewoon onder de wapenen te roepen. Daartoe is voorafgaande instemming van de Staten-Generaal niet vereist. Artikel 200 legt alleen de verplichting op onverwijld een voorstel van wet te doen aan de Staten-Generaal om het onder de wapenen blijven der dienstplichtige militairen zoveel nodig te bepalen. De suggestie die van de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie uit zou kunnen gaan dat de huidige Grondwet tot voorafgaand overleg met de Staten-Generaal dwingt, is derhalve niet juist. Dit neemt niet weg, dat indien ooit tot mobilisatie zou moeten worden overgegaan, in onze constitutionele verhoudingen, voor een dergelijke ingrijpende beslissing overleg met het parlement, indien mogelijk, geboden is. Wij zien dit reeds zo onder vigeur van artikel 200. Bij het vervallen van dat artikel komt dit niet anders te liggen. Een en ander vloeit voort uit het streven naar een juiste werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De enige materiële verandering die in het doen wegvallen van artikel 200 kan worden gezien is dat grondwettelijk niet meer wordt voorgeschreven dat er een wetsvoorstel moet worden ingediend om het onder de wapenen blijven der dienstplichtigen zo nodig te bepalen. Wij zien geen bezwaar om een dergelijke verplichting in een gewone wet neer te leggen. Dit zou geheel aansluiten bij het in de noodwetgeving gevolgde systeem waarin in de betreffende noodwetten zelf wordt voorgeschreven dat na het in werking doen treden van deze wetten, een voorstel van wet tot voortduren daarvan aan de Staten-Generaal moet worden gedaan⁴. Een en ander past ook in het kader van de door ons voorgestelde grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestanden (wetsontwerp 15 681). Daarin besluiten de Staten-Generaal over het voortduren van een uitzonderingstoestand.

⁴ Voorbeelden van dergelijk nootwetten

zijn:
Vervoersnoodwet, Wet van 5 december 1962, Stb. 571
Noodwet Voedselvoorziening, Wet van 12 december 1962 Stb. 566
Havennoodwet, Wet van 9 mei 1963, Stb. 222
Noodwet Arbeidsvoorziening, Wet van 23 april 1971, Stb. 448.

Aldus kan de medezeggenschap van de Staten-Generaal afdoende worden verzekerd. Een grondwettelijk voorschrift op de voet van artikel 200 achten wij daarbij overbodig.

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