

Vergaderjaar 1996–1997

25 367 (R 1593)

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 8 oktober 1996 en het nader rapport d.d. 14 mei 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 1996, no.96.003402, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 juni 1996, no. 96.003402, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 oktober 1996, no. W01.96.0278/K, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State van het Koninkrijk stelt vast dat artikel 97, eerste lid, van het wetsvoorstel uitsluitend ziet op de taak van de krijgsmacht. In het wetsvoorstel wordt niet tot uitdrukking gebracht dat aan burgers met betrekking tot de civiele verdediging slechts plichten kunnen worden opgelegd volgens bij de wet te stellen regels. De memorie van toelichting merkt hierover op dat de bestaande grondwettelijke bepalingen op zich geen belemmering inhouden voor het (bij of krachtens wet) opleggen van civiele-verdedigingsverplichtingen.

Bovendien geldt reeds zonder uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet (GW) dat het opleggen van civiele-verdedigingsverplichtingen aan burgers bij wet geschiedt dan wel krachtens wet op basis van een uitdrukkelijke grondslag in een formele wet (paragraaf 2, onder «De te vervangen bepalingen», laatste alinea). De Raad is van mening dat vanwege het bijzondere karakter van de verplichtingen die in het kader van de civiele verdediging kunnen worden opgelegd, gewaarborgd dient te zijn dat verplichtingen uitsluitend bij of krachtens de wet kunnen worden opgelegd. De Raad roept in herinnering dat in de rijkswet van 27 maart 1986, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de GW van bepalingen

inzake de verdediging (Stb. 1986, 121) de grondslag voor het opleggen van verplichtingen wel grondwettelijk werd verankerd om de waarborgfunctie te benadrukken (kamerstukken II 1984/85, 19 017 (R 1285), nrs. 1–3, blz. 6, en nr. 5, blz. 8). Niet duidelijk is waarom deze waarborgfunctie thans geen rol meer zou spelen. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen en in ieder geval in de memorie van toelichting daarop nader in te gaan.

1. Naar aanleiding van de verwijzing van de Raad naar de rijkswet van 27 maart 1986, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (Stb. 121) merk ik het volgende op. In de eerste plaats is van belang, dat het maken van een zinvolle vergelijking tussen de afzonderlijke onderdelen van dat voorstel en het huidige voorstel van de regering minder goed mogelijk is. Deze voorstellen zijn daarvoor naar omvang en opzet te zeer verschillend. De desbetreffende bepaling inzake de civiele verdediging was opgenomen naast een in het desbetreffende voorstel voorkomende bepaling inzake het (bij of krachtens wet) opleggen van plichten ter zake van militaire verdediging. Een bepaling als laatstgenoemd inzake de militaire verdediging komt in het huidige voorstel van de regering niet meer voor, zodat voor het opnemen van een bepaling inzake de civiele verdediging als pendant, om die reden geen grond meer is. Overigens geldt reeds zonder expliciete bepaling in de Grondwet, ingevolge het binnen ons staatsbestel geldende beginsel van de wetmatigheid van het bestuur, dat elk ingrijpen van of gezagsuitoefening door de overheid ten opzichte van burgers dient te berusten op een wettelijke grondslag. De memorie van toelichting is in deze zin verduidelijkt.

2. De krijgsmacht heeft volgens het eerste lid van artikel 97 mede tot taak de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Nu uit de memorie van toelichting niet blijkt wat onder de begrippen handhaving en bevordering moet worden verstaan, en hoe zij zich tot elkaar verhouden, adviseert de Raad om, mede in het licht van artikel 90 GW, de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Het begrip «handhaving» in het voorstel is ontleend aan artikel 39 van het Handvest van de Verenigde Naties, waarin wordt gesteld dat de Veiligheidsraad beslist over maatregelen tot handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Bij het spreken over de handhaving van de internationale rechtsorde ligt het accent op het militaire optreden naar aanleiding van schendingen van die rechtsorde. Het begrip «bevordering», zoals dat ook voorkomt in de artikelen 19, 22, 45 en 90 van de Grondwet en artikel 37 van het Statuut voor het Koninkrijk, heeft een ruime strekking. De «bevordering van de internationale rechtsorde» heeft evenals die zinsnede in het bestaande artikel 90 van de Grondwet een verdergaande strekking dan de «handhaving» van die rechtsorde en ziet op alle maatregelen die aan de internationale rechtsorde dienstbaar zijn. Overeenkomstig het advies van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

3. Het voorgestelde artikel 100 regelt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Het artikel strekt volgens de memorie van toelichting (paragraaf 1, vierde alinea en paragraaf 3, onder «Artikel 100», eerste alinea) tot uitvoering van de motie-Van Middelkoop (kamerstukken II 1994/95, 23 591, nr. 2).

In de motie wordt de regering verzocht een regeling voor te bereiden, waarin is vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend. Artikel 100 bepaalt evenwel slechts dat aan de Staten-Generaal «inlichtingen» worden verstrekt ten behoeve van «overleg». De Staten-Generaal krijgen hiermee geen formeel instemmingsrecht. De opmerking van de Minister van Buitenlandse Zaken dat de kamer naar zijn mening volgens de huidige praktijk de facto een instemmingsrecht heeft (kamerstukken II 1995/96, 23 591, nr. 6, blz. 10), doet daaraan niet af. De Raad neemt, gelet op de voorgestelde tekst van artikel 100, aan dat bij de regering bezwaar bestaat tegen grondwettelijke verankering van het instemmingsrecht. Indien deze veronderstelling juist is, dient daarop in de memorie van toelichting te worden ingegaan. In elk geval dient de zinsnede in

de memorie van toelichting dat artikel 100 «strekt tot uitvoering van de (...) motie Van Middelkoop» te worden aangepast.

3. De veronderstelling van de Raad over de opvatting van de regering inzake een grondwettelijk instemmingsrecht is juist. Deze opvatting is verwoord in de brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van 17 januari 1995 (kamerstukken II 1994/95, 23 591, nr. 3). In die brief wordt gesteld dat de regering voornemens is «met inachtneming van de constitutionele verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal, zo veel mogelijk aan de wensen van de Kamer tegemoet te komen». De regering handhaaft het aldus geformuleerde uitgangspunt dat de bestaande constitutionele verhoudingen tussen regering en de Staten-Generaal ten aanzien van het gezag over de krijgsmacht ongewijzigd blijven. Met het voorgestelde artikel 100 sluit de regering vanuit haar verantwoordelijkheid aan bij de herhaaldelijk vanuit de Tweede Kamer geuite wens om de gegroeide bestuurspraktijk van inlichtingenverstrekking en daarop volgend overleg tussen regering en Staten-Generaal, in formele zin te regelen. Een medebeslissingsrecht van de Staten-Generaal wordt derhalve niet voorgesteld. Het grondwettelijk vastleggen van een medebeslissingsrecht van de Staten-Generaal zou binnen de huidige inrichting van ons staatsbestel overigens meebrengen dat de formele wetsprocedure dan wel een gelijk-luidend besluit van beide kamers of een besluit van de verenigde vergadering nodig is voor de goedkeuring van of toestemming voor een voorgenomen inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Ter vergelijking kan in dit verband worden gewezen op de verlening van toestemming voor een huwelijk van de Koning of een troonopvolger (artikel 28 van de Grondwet), de goedkeuring van verdragen (artikel 91 van de Grondwet) en de toestemming voor de oorlogsverklaring (artikel 96 van de Grondwet). Naar aanleiding van het advies van de Raad op dit punt is de tekst van artikel 100 verduidelijkt door de verwijzing naar het overleg met de Staten-Generaal te schrappen; het is en blijft immers aan de Staten-Generaal om te beoordelen of en zo ja in welke gevallen het wenselijk is overleg te voeren. De memorie van toelichting is in verband hiermee aangepast.

4. De huidige praktijk van informatieverschaffing is gebaseerd op artikel 68 GW. Dit artikel verplicht de ministers en staatssecretarissen tot het verstrekken van informatie op verzoek van de Staten-Generaal. De informatieplicht heeft in de loop der tijd steeds meer een «actieve connotatie» gekregen (kamerstukken II 1993/94, 23 591, nr. 1, blz. 8). De praktijk is reeds nu dat de regering eigener beweging informatie (ook over de inzet van militairen) aan de Staten-Generaal verstrekt. Codificatie van een vorm van informatieverschaffing, zoals nu wordt voorgesteld in artikel 100, heeft naar het oordeel van de Raad slechts dan een meerwaarde ten opzichte van artikel 68 GW, als nadrukkelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat de inlichtingen worden verstrekt aan de Staten-Generaal voordat een besluit wordt genomen over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

Het eerste lid van artikel 100 bepaalt dat de inlichtingen «tijdig» worden verstrekt. In de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat de Staten-Generaal de mogelijkheid hebben om vooraf terzake met de regering van gedachten te wisselen (paragraaf 3, onder «Artikel 100», derde alinea). De Raad is van mening dat dit uitgangspunt beter tot zijn recht komt wanneer in het eerste lid van artikel 100 het woord «tijdig» wordt vervangen door het woord «vooraf». Nu bovendien niet duidelijk is welke (nood)situaties een zodanige dwingende reden kunnen opleveren dat inlichtingen niet (vooraf) kunnen worden verstrekt, geeft de Raad in overweging het tweede lid van artikel 100 te schrappen, tenzij alsnog in de toelichting een dragende motivering voor handhaving wordt gegeven.

4. Hoewel gesteld kan worden dat artikel 68 in zekere zin een «actieve connotatie» heeft gekregen, is de staatsrechtelijk betekenis vooral verbonden aan de controlerende functie van de Staten-Generaal in ruime zin. In dit verband moet worden benadrukt dat het grondwettelijke inlichtingenrecht in de eerste plaats een recht is van elk (individueel) lid van de Staten-Generaal en bovendien niet afhankelijk van de «goede wil» van de betrokken bewindspersoon. In verband met de vraag hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot artikel 68, zij opgemerkt dat het voorstel niet beoogt de Staten-Generaal

een medebeslissingsrecht te geven, vergelijkbaar met die bij de formele wetsprocedure. De bevoegdheid (en daarmee ook de verantwoordelijkheid) om de krijgsmacht in te zetten of ter beschikking te stellen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, blijft bij de regering berusten. Het voorgestelde artikel 100 geeft ten opzichte van artikel 68 in staatsrechtelijk opzicht wel een nieuwe, sterkere rol aan de Staten-Generaal door de verplichting om beide kamers tijdig en bovendien uit eigen beweging in te lichten. Met het voorgestelde artikel 100 is bovendien beoogd dat in de praktijk de inlichtingen op een zodanig «tijdig» tijdstip worden verstrekt, dat voorafgaand overleg met de Staten-Generaal mogelijk is. Dat brengt vanzelf mee dat de inlichtingen worden verstrekt voorafgaand aan het inzetten of ter beschikking stellen van de krijgsmacht. In dat licht bezien, biedt het voorgestelde artikel 100 ten opzichte van het bestaande artikel 68 een duidelijke versterking van de positie van de Staten-Generaal. Overigens merk ik op dat de tijdige informatieverstrekking is gerelateerd aan het feitelijk inzetten of ter beschikking stellen van de krijgsmacht. Ten slotte zij opgemerkt dat de politieke besluitvorming over de inzet of het ter beschikking stellen aan de regering is gelaten en dat de voorgestelde grondwetsbepaling de waarborg biedt dat de Staten-Generaal die besluitvorming tijdig vóór de uitvoering kunnen beoordelen. De strekking van artikel 100 is vooral de controlerende functie van de Staten-Generaal op dit onderdeel van het regeringsbeleid te versterken.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de noodzaak van artikel 100, tweede lid, is de memorie van toelichting ter zake herzien.

5. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 100 wordt ervan uitgegaan dat in de regel over elk voornemen over de inzet en het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde vooraf overleg zal plaatsvinden tussen de Tweede Kamer der Staten-Generaal (of een commissie uit die kamer) en de betrokken minister(s) (paragraaf 3, onder «Artikel 100», derde alinea). Aangezien het voorgestelde artikel 100 ziet op de verstrekking van inlichtingen aan de gehele Staten-Generaal, dient in de memorie van toelichting tot uitdrukking te worden gebracht wat de rol van de Eerste Kamer der Staten-Generaal is bij het hiervoor bedoelde overleg.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting op artikel 100 ter zake aangevuld.

6. Artikel 100 spreekt over het verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of het artikel ook van toepassing is op opschorting of beëindiging van de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht. Hierin dient te worden voorzien.

6. De door de Tweede Kamer, blijkens de eerder vermelde motie-Van Middelkoop, gewenste formele betrokkenheid bij de uitzending van Nederlandse militairen die geschiedt buiten het kader van bestaande volkenrechtelijke verdedigingsverplichtingen en buiten de verdediging van het territorium van het Koninkrijk, wordt in belangrijke mate ingegeven door de zorg voor de veiligheid van de betrokken militairen. Bij opschorting of beëindiging van de inzet of terbeschikkingstelling komt een einde aan mogelijke risico's voor de veiligheid die met de uitzending gepaard gaan. Het voorgestelde artikel 100 is in verband daarmee niet van toepassing op de hiervoor bedoelde opschorting of beëindiging. Overigens zal bij het verstrekken van inlichtingen overeenkomstig het voorgestelde artikel 100 aandacht worden besteed aan de politieke en juridische aspecten van de uitzending, alsmede aan de operationele aspecten, waaronder omvang en duur van de operatie en de daaraan verbonden risico's. Daarnaast worden de Staten-Generaal ingelicht over eventuele verlenging van de Nederlandse deelneming of, als daartoe aanleiding bestaat, over de verandering van het karakter van de operatie. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

7. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 100 ten aanzien van het gebruik van militaire middelen voor hulpverlening bij natuurrampen en voor humanitaire hulpverlening uitsluitend van toepassing is in situaties waarbij sprake is van een gewapend

conflict of omstandigheden met een verhoogd risico (paragraaf 3, onder «Artikel 100», derde alinea). Indien wordt beoogd de verplichting om inlichtingen te verstrekken te beperken, ware deze beperking in de GW zelf neer te leggen.

7. Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 100 aangepast en is de toelichting op het artikel herzien.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal