

Vergaderjaar 1997–1998

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 1997

1. Inleiding

Het heeft de regering verheugd te kunnen constateren dat de leden van de fracties van de VVD, D66, SGP en GPV de modernisering van de defensiebepalingen in de Grondwet onderschrijven. Naast de modernisering van de bestaande bepalingen is inderdaad – zoals de leden van de SGP-fractie opmerkten – de belangrijkste wijziging van het onderhavige voorstel het nieuwe artikel 100, waarin 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 is geregeld. De leden van de CDA-fractie merkten op dat de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk is in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut.

De regering sluit zich gaarne aan bij de wens van de leden van de D66-fractie om nog in deze Kamerperiode de eerste lezing van dit grondwetsherzieningsvoorstel af te ronden. Zij zet zich daarvoor in en rekt daarbij op de medewerking van de Staten-Generaal.

Bij de beantwoording van de gestelde vragen, zal de regering eerst ingaan op de vragen inzake de te vervangen bepalingen en vervolgens artikelsgewijs op de nieuwe artikelen die worden voorgesteld.

2. De te vervangen bepalingen

De leden van de fracties van de VVD, GPV, SGP en AOV hebben vragen gesteld over het voorstel van de regering om het huidige artikel 97 te vervangen door een nieuwe bepaling.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom aan het huidige artikel 97 geen zelfstandige betekenis meer toekomt en verzochten om een verduidelijking. Voorts vroegen de leden van de GPV-fractie of de terminologie van het huidige artikel 97 niet beter is toegesneden op de eigenlijke taak van de krijgsmacht. Zij stelden de vraag of een dergelijke aanduiding van de kring van potentiële dienstplichtigen wel gemist kan worden. De leden van de SGP-fractie wensten een nadere motivering van het voorstel op dit punt. Tenslotte meenden de leden van de AOV-fractie dat ook los van het kader van de dienstplicht een element van onafhankelijkheid in de Grondwet gehandhaafd zou moeten blijven.

De regering wijst erop dat aan artikel 97 van oudsher louter de betekenis van een inleiding toekomt. De bepaling kwam reeds voor in de Grondwet van 1814 en onder de latere grondwetten werd deze inleiding gevolgd door gedetailleerde bepalingen over de inrichting van de dienstplicht, bepalingen die een beperking van de wetgever ten aanzien van de dienstplicht inhielden. Deze gedetailleerde bepalingen zijn in de loop der jaren verdwenen waarmee de wetgever meer ruimte kreeg om de dienstplicht gestalte te geven en de Grondwet een soberder en moderner aanzien kreeg. Het huidige artikel mist derhalve zijn oorspronkelijke, historische context en sluit niet langer logisch aan bij de daarop volgende grondwetsbepalingen over de verdediging. Bovendien kan de bepaling, nu deze geheel op zichzelf is komen te staan, zonder de bijbehorende nadere uitwerking aanleiding geven tot misverstanden. De regering verwees in dit verband reeds naar de onjuiste suggestie dat het 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. Voorts heeft de regering eerder eveneens uiteengezet dat het onjuist is dat het huidige artikel 97 de wetgever zou beperken in deze zin dat alleen verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd die strekken tot (militaire) zelfverdediging en niet voor andere doeleinden zoals bijvoorbeeld het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen in het kader van de bevordering van de internationale rechtsorde. Tenslotte is het huidige artikel 97 overbodig naast de grondwetsbepaling over de dienstplicht en naast de door het open systeem van de Grondwet toegelaten mogelijkheid dat de wetgever verplichtingen oplegt voor de doeleinden die in het huidige artikel 97 worden genoemd. Dat alleen de wetgever bevoegd is om dergelijke plichten in het leven te roepen ligt besloten in het beginsel van de rechtsstaat dat inhoudt dat het ingrijpen van de overheid ten opzichte van de burgers berust op een wettelijke grondslag, een principe dat mede in Grondwet tot uitdrukking komt in artikel 89, tweede lid, van de Grondwet. Wij sluiten ons daarom aan bij de opvatting van de staatsrecht deskundige P. J. Oud die over het huidige artikel 97 opmerkte: «Men kan trouwens gerust zeggen, dat de betekenis van het gehele artikel nihil is. Het vormt niet anders dan een inleiding tot hetgeen volgt» (P. J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II*, 2e druk, p. 362). Voor een dergelijke bepaling zien wij, gelet op de hierboven genoemde argumenten, geen plaats meer in een moderne Grondwet die zich beperkt tot de hoofdlijnen van ons staatsbestel.

Ten aanzien van de terminologie van het huidige artikel 97 is de regering van oordeel dat deze doelstellingen voor de oplegging van verplichtingen aan de gehele bevolking niet beter op de taak van de krijgsmacht zijn toegesneden dan de doeleinden die zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 97. De doelomschrijving van de krijgsmacht, zo antwoorden wij de leden van de GPV-fractie, is volgens het huidige artikel 98 van de Grondwet ook thans reeds ruimer dan hetgeen de terminologie van het huidige artikel 97 omvat. Het staat in de wetgeving en in de door het parlement gecontroleerde praktijk ten aanzien van de taken en de inzet van de krijgsmacht eveneens vast dat artikel 98 een ruimere werkingssfeer heeft dan de doeleinden die worden genoemd in het huidige artikel 97. Het vervullen van internationale taken met militaire middelen heeft zich in de afgelopen decennia met brede parlementaire instemming ontwikkeld tot een wezenlijk onderdeel van de taken van de krijgsmacht. De regering acht het derhalve gepast dat deze ontwikkeling tot uitdrukking wordt gebracht in de grondwettelijke doelomschrijving van de krijgsmacht. Een algemene aanduiding van de kring van mogelijke dienstplichtigen is niet noodzakelijk omdat het huidige artikel 97 op dit punt evenmin enige beperking bevat. De bedoelde verplichtingen kunnen, zoals uiteengezet, bij wet worden opgelegd. Dit geldt zowel voor Nederlanders als voor

ingezetenen. Wij menen hiermee tevens de vragen van de leden van de SGP-fractie beantwoord te hebben.

De regering laat het oordeel van de leden van de AOV-fractie dat de vervanging van het huidige artikel 97 door een nieuw artikel 97 lichtzinnig is, geheel voor rekening van deze leden. Ten aanzien van de opmerking van de genoemde leden over het grote aantal verdragen en de toenevende internationalisering van betrekkingen, wijst de regering erop dat volgens de artikelen 91 en 92 van de Grondwet verdragen alleen kunnen worden goedgekeurd door de Staten-Generaal en dat daarbij volgens de Grondwet ook bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden overgedragen aan volkenrechtelijke organisaties. Voor de controle op het buitenlands beleid beschikt het parlement voorts over de algemene bevoegdheden die de Grondwet het parlement toekent.

Tenslotte antwoorden wij de leden van de VVD-fractie dat in België en Frankrijk geen soortgelijke grondwettelijke bepalingen bestaan als artikel 97. In beide landen is de dienstplicht overigens afgeschaft. Hetgeen voor België en Frankrijk geldt, geldt mutatis mutandis ook voor het Verenigd Koninkrijk. Alleen de Bondsrepubliek kent in artikel 12a een grondwettelijke basis voor de dienstplicht van mannen ouder dan achttien jaar. Deze bepaling komt door zijn beperkte omschrijving evenwel eerder overeen met het huidige artikel 98 en de wijze waarop de wetgever daaraan uitvoering heeft gegeven dan met het huidige artikel 97.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP vroegen naar het achterwege laten van een grondwetsbepaling inzake de oplegging van plichten voor de civiele verdediging. Daarbij verwezen de leden van de CDA-fractie naar het wetsvoorstel tot grondwetsherziening uit 1985 en de ingrijpendheid van de desbetreffende plichten voor militairen en burgers. De leden van de VVD-fractie verwezen naar het advies van de Raad van State en meenden dat wezenlijke rechten en plichten van burgers in de Grondwet opgenomen moeten zijn. Ook vroegen zij of alle bestaande grondwetsbepalingen (wel) van een hogere orde zijn dan de civiele verdedigingsplichten.

Wij antwoorden dat de civiele verdediging in 1985 werd beschouwd als een wezenlijke functie van de samenwerking in het bondgenootschappelijk verband van de NAVO. Gelet op de ontwikkelingen die sedert het einde van de Koude Oorlog hebben plaatsgevonden in de bondgenootschappelijke samenwerking, bestaat er minder aanleiding voor een zwaar accent op de rol van de civiele verdediging. Vermelding van dit element in de Grondwet acht de regering daarom niet langer geboden. Voorts antwoorden wij dat onze voorstellen niet beogen om de mogelijkheid te openen dat aan de burgers wezenlijke en ingrijpende verplichtingen worden opgelegd in het kader van de verdediging zonder tussenkomst van de wetgever. De inschakeling van de wetgever in dit geval berust ook zonder uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet op het legaliteitsbeginsel, een centraal beginsel van de democratische rechtsstaat. Hierboven wezen wij erop dat een belangrijk element van dit beginsel reeds is opgenomen in artikel 89, tweede lid, van de Grondwet. Voorts noemen wij artikel 19, derde lid, van de Grondwet dat een wettelijke grondslag waarborgt bij het opleggen van verplichtingen die de vrije keuze van arbeid betreffen. Naast de Grondwet bevatten ook internationale verdragen (bijvoorbeeld artikel 4 van het EVRM, artikel 8 van het IVBPR en diverse ILO-verdragen) bepalingen inzake dwangarbeid die verzekeren dat een tussenkomst van de wetgever noodzakelijk is indien de vrije keuze van arbeid in het geding komt.

Een belangrijk bezwaar tegen een grondwettelijke bepaling inzake de civiele verdediging is verder dat, anders dan in 1985, de vereiste duidelijkheid ontbreekt omtrent de reikwijdte van dit begrip omdat de regelgeving betreffende de civiele verdediging niet langer bestaat. Wij achten het met het oog op de positie van de burgers niet juist om een expliciete

bepaling in de Grondwet op te nemen inzake de oplegging van plichten voor een onderwerp waarvan de reikwijdte onbepaald is geworden. Het ligt op de weg van de wetgever om eventueel te besluiten tot de oplegging van verplichtingen aan burgers. De wetgever is beter in staat om daarbij het begrip civiele verdediging nader af te bakenen. Bij de oplegging van verplichtingen aan burgers voor de civiele verdediging zal de wetgever zoals gebruikelijk binnen de grenzen van de Grondwet en de relevante bepalingen van internationale verdragen blijven.

Ten slotte stelden de leden van de fracties van VVD en AOV vragen over het voorstel om het huidige artikel 100 te laten vervallen. Zo vroegen de leden van de VVD-fractie of er geen tegenstrijdigheid schuilt in de toelichting van de regering dat het huidige artikel 100 geen betekenis meer heeft en derhalve kan vervallen maar dat het de wetgever vrij staat dit onderwerp nader te regelen. De leden van de AOV-fractie signaleerden een lacune bij het vervallen van het huidige artikel 100 en bepleitten een wettelijke overgangsregeling.

De regering ziet op dit punt geen tegenstrijdigheid in haar toelichting. Het onderwerp dat het huidige artikel 100 regelt is naar ons oordeel al geruime tijd, om het voorzichtig uit te drukken, niet actueel meer. Het bevat een reminiscentie aan een tijdperk waarin het defensiebeleid van de overheid niet gecontroleerd werd door een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en gestalte kreeg door de werving van huurlegers. Een dergelijke bepaling past niet langer in een moderne Grondwet die alleen de belangrijkste onderdelen van ons staatsbestel bevat. Wij kunnen niet uitsluiten dat het onderwerp in de toekomst mogelijkerwijs opnieuw een betekenis krijgt maar dan zal het in het parlementaire stelsel, ook zonder een verouderde grondwetsbepaling omtrent het begrip «vreemde troepen», vanzelf spreken dat de wetgever terzake beslist. De regels van de ministeriële verantwoordelijkheid, de parlementaire controle op de handelingen van de regering, de vertrouwensregel, de goedkeuring van verdragen door de wetgever en het parlementaire budgetrecht staan daar borg voor. Een grondwetsbepaling terzake achten wij daarom overbodig. Gelet op het voorgaande ziet de regering geen lacune ontstaan bij het vervallen van het huidige artikel 100 zodat elke grond voor een overgangsregeling ontbreekt. Thans zijn er immers, zoals bekend mag worden verondersteld, geen vreemde troepen in dienst.

3. De voorgestelde artikelen

Artikel 97, eerste lid

De leden van de fracties van CDA, VVD, D66 en GPV stelden diverse vragen over de voorgestelde doelomschrijving van de krijgsmacht.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom hulpverlening door militairen niet expliciet wordt vermeld. De leden van de fracties van VVD, D66 en GPV vroegen naar de reikwijdte van de begrippen «internationale rechtsorde» en «bevordering van de internationale rechtsorde». De leden van de VVD-fractie vroegen of dit inhield dat als ergens in de wereld de internationale rechtsorde in gevaar is Nederland eigenlijk verplicht is een bijdrage te leveren door inzet van de krijgsmacht. Voorts vroegen zij of niet volstaan kan worden met artikel 90 Grondwet. Zij vroegen de regering tevens om een concretisering van het ruime begrip «internationale rechtsorde» en van de passage in de toelichting over internationale crisisbeheersing en vredesoperaties en de uitvoering van de in een ander internationaal verband overeengekomen maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Ook vroegen zij om enige voorbeelden. Verder vroegen zij naar de relatie tussen «bevordering» en «handhaving» van de internationale rechtsorde.

De leden van de fractie van D66 verwezen naar artikel 39 van het VN-Handvest en vroegen of het niet in de rede lag het daar genoemde begrip «herstel» over te nemen. Zij vroegen voorts of is overwogen om ook de bondgenootschappelijke verdediging expliciet te noemen in artikel 97. De leden van de GPV-fractie hadden bezwaren tegen het begrip «bevorderen» en vroegen of dit geen ongewilde connotatie kreeg met het benutten van militaire dwang voor de opbouw van de internationale rechtsorde en de inzet van de krijgsmacht als voortzetting van de politiek met andere middelen.

De regering heeft de hulpverlening door militairen niet expliciet opgenomen omdat deze reeds begrepen is in de doelomschrijving van artikel 97. In de toelichting is aangegeven dat de bescherming van de belangen van het Koninkrijk mede de militaire bijstandtaak omvat, hulpverlening aan burgers in nood, de bijstandsverlening bij rampen en andere voorkomende vormen van hulpverlening.

Wij gaan gaarne nader in op de gestelde vragen omtrent het begrip «handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde». Het bevorderen van de internationale rechtsorde is inderdaad een ruim begrip en vormt één van de drie elementen van de doelomschrijving voor de krijgsmacht. De voorgenomen inzet van de krijgsmacht dient onder één van deze primaire elementen van de doelomschrijving te worden gebracht. Het element, het bevorderen van de internationale rechtsorde, is opgenomen ten einde zeker te stellen dat taken die de krijgsmacht verricht zoals deelname aan vredesoperaties, humanitaire hulpverlening en de hulpverlening bij natuurrampen éénduidig herleid kunnen worden tot het betrokken element van de taakomschrijving. Het voorgestelde artikel 97 verplicht Nederland niet om een bijdrage te leveren in de vorm van de inzet van de krijgsmacht als ergens in de wereld de internationale rechtsorde in gevaar is. De bepaling omvat niet meer dan een doelomschrijving van de krijgsmacht die verzekert dat de krijgsmacht ook ingezet kan worden voor de taken die hiermee verband houden. Of de krijgsmacht daadwerkelijk wordt ingezet voor een van de genoemde taken is en blijft een vraag die in concrete gevallen beantwoord wordt. Het voorgestelde artikel 100 biedt de Staten-Generaal op dit punt de waarborg dat de regering terzake uit eigen beweging en tijdig informatie verschaft zodat de parlementaire controle op de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde optimaal gestalte kan krijgen. Op verzoek van de leden van de VVD-fractie gaan wij wat uitgebreider in op hetgeen bedoeld wordt met «de uitvoering van de in een ander internationaal verband overeengekomen maatregelen». Gedoeld wordt op operaties die in een ander internationaal verband dan dat van de VN tot stand zijn gekomen. Daarbij ware te denken aan een organisatie als de OVSE (voorbeeld: de waarnemersmissie in het Gemenebest van Onafhankelijke Staten) of de WEU (voorbeeld: de deelname aan het handhaven van het embargo op de Donau en de bijdrage aan de politiemacht in Mostar) en de NAVO (voorbeeld: bijdrage aan de vredesimplementatie in het voormalig Joegoslavië). Wat betreft de begrippen «handhaving» en «bevordering» van de internationale rechtsorde merken wij op dat het bij handhaving vooral gaat om militair optreden bij schending van de internationale rechtsorde. Bevordering heeft een ruimere strekking en ziet op alle maatregelen die dienstbaar zijn aan de internationale rechtsorde. Daarvan zijn hierboven enkele voorbeelden genoemd. De lijn tussen beide begrippen zal niet altijd eenduidig kunnen worden getrokken omdat in een concrete situatie sprake kan zijn van «handhaving», «bevordering» of een combinatie van beide. Bovendien kunnen er gedurende een uitzending van militairen in de zin van dit artikel veranderingen optreden in de feitelijke situatie.

Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, heeft betrekking op bedreigingen respectievelijk

schendingen van de vrede en daden van agressie. Het vreedzaam regelen van geschillen om een onderwerp uit een ander hoofdstuk van het Handvest te noemen, zou door het letterlijk overnemen van de formulering in artikel 39 «handhaving en herstel van de internationale vrede en veiligheid» onvoldoende recht worden gedaan. Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, kan van handhaving en herstel eerst sprake zijn, wanneer de internationale rechtsorde is geschonden. Het begrip «bevordering van de internationale rechtsorde» omvat meer dan het ongedaan maken van schendingen. Het gaat om alle maatregelen die dienstbaar zijn aan de internationale rechtsorde. Daartoe behoort het treffen van maatregelen die een gunstig effect hebben op het versterken van de internationale rechtsorde. Wij achten dit een wezenlijk onderdeel van het voorgestelde artikel 97. De suggestie van de leden van de D66-fractie nemen wij daarom niet over.

In antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie merken wij het volgende op.

Het gebruik van militaire middelen teneinde de internationale rechtsorde te bevorderen zal steeds plaatsvinden binnen de grenzen van het Handvest van de Verenigde Naties en de institutionele kaders van andere internationale organisaties. Bevordering van de internationale rechtsorde ziet, zoals gezegd, op alle maatregelen die dienstbaar zijn aan de internationale rechtsorde. Daartoe behoren positieve maatregelen die bijdragen aan de ontwikkeling en versterking van de internationale rechtsorde. Het Handvest van de Verenigde Naties blijft de grondslag voor de inzet van de krijgsmacht ter bevordering van de internationale rechtsorde, een inzet in strijd met het Handvest past niet in het grondwettig kader. Wij delen de vrees van een ongewilde connotatie van het begrip «bevorderen» in de zin van het benutten van militaire dwang voor de opbouw van de internationale rechtsorde dan ook niet. Evenmin zien wij in hoe ons voorstel de associatie oproept dat de inzet van de krijgsmacht niet meer is dan de voortzetting van de politiek met andere middelen.

Ten slotte vroegen de leden van de fracties van CDA, VVD en GPV naar de vervanging van het begrip «staat» door het begrip «Koninkrijk».

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat dit de indruk wekte dat het gaat om aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van het Statuut. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering materiële consequenties verbindt aan de vervanging van het begrip «staat» door het begrip «Koninkrijk». De leden van de GPV-fractie vroegen waarom deze aanpassing aan het Statuut niet eerder is voorgesteld.

Naar de mening van de regering is het voorgestelde begrip «bescherming van de belangen van het Koninkrijk» in artikel 97 zuiverder dan het gebruik van de term «belangen van de staat» in het huidige artikel 98. Zoals hierboven is aangegeven, is de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut. Dit voorstel heeft dan ook de vorm van een voorstel van rijkswet. De gewijzigde terminologie heeft geen materiële consequenties. De voorgestelde aanpassing, zo antwoorden wij de leden van de GPV-fractie, vormde reeds een onderdeel van de grondwetsherzieningsvoorstellen inzake de verdediging die respectievelijk in 1979 en 1985 werden ingediend.

Artikel 97, tweede lid

De inzet van de krijgsmacht onder de (strategische) leiding vanwege een internationale organisatie kan leiden tot een beperking van het operationeel gezag van de regering, aldus de memorie van toelichting. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe deze passage zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 97, tweede lid.

Wij wijzen erop dat de memorie van toelichting welbewust spreekt van beperking van het operationeel gezag over de krijgsmacht. Bij de inzet van de krijgsmacht onder leiding van een internationale organisatie is er geen sprake van dat het oppergezag als bedoeld in het voorgestelde artikel 97, tweede lid, geheel wordt overgedragen; de regering zal te allen tijde dienen te blijven beschikken over het zogenaamde «full command», zijnde het recht van de regering om aan de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een einde te maken.

Het voorgestelde artikel 97, tweede lid, is identiek aan het huidige artikel 98, tweede lid, van de Grondwet dat zich niet verzet tegen de overdracht van onderdelen van het gezag over de krijgsmacht aan een internationale organisatie. Er treedt derhalve geen wijziging op in de bestaande verhouding tussen de krijgsmacht en de regering, de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal en de verhouding tussen de regering en internationale organisaties.

Artikel 98

De leden van de fractie van D66 vroegen of de term «verplichte militaire dienst» aansluit bij de Dienstplichtwet. Zij meenden dat dit begrip verwarring kan wekken door de afschaffing van de opkomstplicht.

Het begrip «verplichte militaire dienst» vervangt het begrip «verplichte krijgsmacht» omdat dit laatste begrip in het spraakgebruik niet meer gangbaar is. In de thans geldende Kaderwet dienstplicht wordt het begrip «dienstplicht» gehanteerd. Voor zover het gaat om het adjectief «verplichte» merken wij op dat de dienstplicht ook na de opschorting van de verplichting tot opkomst in werkelijke dienst is blijven bestaan, zij het dat de verplichte opkomst in werkelijke dienst is opgeschort. Het dienstplichtstelsel wordt gereactiveerd zodra de regering het besluit neemt tot beëindiging van de opschorting van de oproeping in werkelijke dienst volgens de procedure van artikel 40 van de Kaderwet dienstplicht. Wij zien daarom geen grond voor verwarring.

Artikel 100, eerste lid

De leden van de fracties van het CDA, D66, SGP en GPV vroegen naar de precieze betekenis van de positie van de Staten-Generaal in de voorgestelde bepaling.

De leden van de fractie van het CDA gaven de voorkeur aan een instemmingsrecht, bijvoorbeeld volgens de procedure van artikel 96 Grondwet. Zij achtten de waarborg voor alleen tijdige informatieverstrekking niet voldoende, nog daargelaten de onbepaaldheid van het begrip «tijdig». De leden van de fractie van D66 wilden graag zo dicht mogelijk bij het in de motie-Van Middelkoop genoemde beginsel van het instemmingsrecht blijven, al erkenden zij de door de regering destijds genoemde en nu herhaalde praktische bezwaren. Zij vroegen om de tekst van een instemmingsrecht. Bij een keuze voor het voorstel van de regering hechtten zij eraan dat het gaat om informatieverschaffing vooraf, althans «tijdig en in beginsel vooraf», een formulering waaraan zij de voorkeur gaven. Voorts vroegen zij naar de operationalisering van het begrip «uitzending». De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de regering niet heeft gekozen voor een formulering naar analogie van artikel 96 Grondwet. Zij vroegen de regering tevens te bevestigen dat het voorstel toereikend is om de bestaande praktijk van informatievoorziening aan het parlement te bestendigen. De leden van de GPV-fractie vroegen de regering om aan te geven waarom zij bij de uitvoering van de motie-Van Middelkoop ook nu de randvoorwaarde van de bestaande constitutionele verhoudingen hanteert. Voorts vroegen deze leden of de regering erkent dat deze voorwaarde, indien in het verleden gehanteerd, zou inhouden dat het parlement thans niet zou beschikken over het recht verdragen goed te

keuren. Verder vroegen zij de regering of artikel 96 evenmin past bij de genoemde constitutionele verhoudingen. Vervolgens vroegen de genoemde leden of de regering erkent dat een instemmingsrecht niet afdoet aan het gezag van de regering over de krijgsmacht en haar competentie om initiatieven te nemen tot deelneming aan operaties en dat een instemmingsrecht geenszins impliceert dat het parlement op de stoel van de regering gaat zitten. Ook vroegen zij de regering om twee bepalingen inzake een instemmingsrecht uit te werken, een voor de Staten-Generaal en een voor de Tweede Kamer. Tenslotte vroegen zij de regering te overwegen om «tijdig» te vervangen door «vooraf» of, naar hun oordeel nog beter, «tijdig vooraf».

De regering heeft in de memorie van toelichting uiteengezet dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 100 inhoudt dat de verplichte informatieverschaffing door de regering op een zodanig tijdstip geschiedt dat de mogelijkheid van reëel overleg met de Staten-Generaal aanwezig is voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. De procedure zal er dan ook uit bestaan dat de regering een besluit neemt en de beide kamers daarvan tijdig op de hoogte stelt waarbij het vaststaat dat het begrip tijdig inhoudt dat de mogelijkheid van reëel overleg met de Staten-Generaal ten volle aanwezig is. Op verzoek van de kamers kan dan over dat besluit overleg plaatsvinden zodat de kamers het besluit tijdig voor de uitvoering daarvan kunnen beoordelen. In dit verband wordt verwezen naar de beschrijving van deze procedure in de notitie over het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties, die op 28 juni 1995 aan beide kamers is aangeboden (kamerstukken II 1994/1995, 23 591, nr. 5). De keuze voor de redactie van het voorgestelde artikel is ingegeven door twee overwegingen. In de eerste plaats blijft de primaire verantwoordelijkheid voor het besluit tot inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht berusten bij de regering waarbij de bestaande constitutionele verhouding tussen regering en Staten-Generaal inzake het gezag over de krijgsmacht ongewijzigd blijft. In de tweede plaats is ervoor gekozen, gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement inzake de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle op het handelen van de regering, om het antwoord op de vraag of overleg plaatsvindt over de uitvoering van het besluit tot inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht, over te laten aan het oordeel van elk van de beide kamers der Staten-Generaal. De voorgestelde bepaling bevat daarom de verplichting van de regering om uit eigen beweging informatie te verstrekken aan de beide kamers der Staten-Generaal die vervolgens zelf de afweging kunnen maken of er overleg moet worden gevoerd naar aanleiding van de verschaft inlichtingen. Gekozen is voor een norm – tijdig inlichten uit eigen beweging – die geen afbreuk doet aan de constitutionele verhoudingen inzake het gezag van de regering over de krijgsmacht, en tegelijkertijd een belangrijke waarborg bevat voor de inbreng van de Staten-Generaal bij de inzet en terbeschikkingstelling van de krijgsmacht in de in het artikel bedoelde situaties. Op grond van de praktijk gaan wij er van uit dat er vrijwel altijd overleg plaatsvindt tussen de verantwoordelijke leden van het kabinet en in elk geval een commissie van de Tweede Kamer. In de vaste wetenschap van de constitutioneel verankerde mogelijkheid van een door tijdige inlichtingen voorbereid parlementair overleg zal de regering vanaf het begin van de besluitvorming haar houding bepalen ten aanzien van de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht. Gelet op het voorgaande ziet de regering geen aanleiding het voorstel te wijzigen in een instemmingsrecht naar het model van bijvoorbeeld artikel 96 Grondwet, een bepaling waar de leden van de fracties van CDA, GPV en SGP naar verwezen. Dit artikel ziet op een situatie die de vitale belangen van het Koninkrijk en alle ingezetenen direct raakt en dermate exceptioneel is dat deze niet vergeleken kan

worden met de reguliere besluitvorming over de inzet en het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde op basis van het voorgestelde artikel 100. Wij zien niet in welk bezwaar ertegen bestaat dat wij ook in dit voorstel de bestaande constitutionele verhoudingen, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het bestuur ligt bij de regering en de controle berust bij de beide kamers van het parlement, tussen regering en parlement als uitgangspunt hebben genomen bij de formulering van het voorgestelde artikel 100. Evenmin kunnen wij nagaan of dit uitgangspunt, indien in het verleden gehanteerd, in de weg zou hebben gestaan aan de parlementaire goedkeuring van verdragen. De regering is van mening dat een instemmingsrecht wel degelijk en in wezenlijke mate afbreuk doet aan het gezag over de krijgsmacht waarover de regering thans beschikt in de bestaande constitutionele verhoudingen. Wij zijn van opvatting dat een instemmingsrecht de ruimte beperkt die de regering niet kan ontberen in het internationale overleg en in de (nood)situaties die zich kunnen voordoen. Dit zou onvermijdelijk ten minste ten koste gaan van de vereiste flexibiliteit en snelheid bij de behartiging van de nationale belangen in de internationale arena en van het vereiste tempo en effectiviteit bij de oplossing van urgente situaties. Dit acht de regering beslist ongewenst met het oog op de grote nationale en internationale belangen die op het spel staan. Ten aanzien van de gedane tekstvoorstellen om het begrip «tijdig» te vervangen door «tijdig en in beginsel vooraf», «vooraf» of «tijdig vooraf» merken wij op dat een dergelijke wijziging ons niet als noodzakelijk voorkomt. Hierboven is reeds uiteengezet dat het begrip «tijdig» in ons voorstel inhoudt dat het gaat om de verstrekking van inlichtingen op een zodanig tijdstip dat voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht eerst overleg met de beide kamers der Staten-Generaal kan plaatsvinden waarbij het aan het oordeel van de beide kamers wordt overgelaten of zij een overleg wensen. Ook uit de verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 100 vloeit voort dat de tijdige verstrekking van inlichtingen inhoudt dat deze inlichtingen worden verstrekt voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen naar de betekenis van de tweede volzin van het eerste lid inzake de humanitaire hulpverlening. Zij vroegen of het hier ging om een beperking op de eerste volzin in het geval van humanitaire hulpverlening buiten een gewapend conflict. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom deze beperking was aangebracht. Ook vroegen zij het begrip «humanitaire hulpverlening» te definiëren.

Zoals de regering in de toelichting heeft uiteengezet, bestaat er op grond van het voorgestelde artikel 100, eerste lid, geen verplichting tot het tijdig verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal met betrekking tot de inzet van de krijgsmacht bij humanitaire hulpverlening in de gevallen waarin geen sprake is van een gewapend conflict. De beleidsuitgangspunten voor humanitaire hulpverlening in dit soort situaties liggen vast in bestaande beleidsnotities. Bij deze hulpverlening wordt bestaand beleid uitgevoerd binnen de kaders van de begroting. Er zal in dergelijke situaties dan ook geen sprake zijn van een zodanig gevaar voor leden van de krijgsmacht dat het noodzakelijk wordt geacht de Staten-Generaal hierover tijdig te informeren. Dit sluit ook aan bij de bestaande praktijk zoals beschreven in het hierboven genoemde toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties. Voor de betekenis van het begrip «humanitaire hulpverlening» verwijzen wij naar de notitie Humanitaire Hulp tussen Conflict en Ontwikkeling (kamerstukken II 1993/1994, 23 527, nr. 1.) die aangeeft dat hieronder wordt verstaan het verschaffen van directe hulp aan mensen

die in nood verkeren. Onder humanitaire hulp valt noodhulp (zoals assistentie aan slachtoffers van rampen), preventieve hulp (bijvoorbeeld assistentie bij vaccinatie van de bevolking ter voorkoming van epidemieën) en rehabilitatiehulp (zoals het leveren van een eerste aanzet bij het herstel van elementaire voorzieningen in sectoren als de gezondheidszorg, sanitaire infrastructuur, onderwijs en huisvesting). Voorts wordt de opvang van vluchtelingen en binnenlandse ontheemden tot deze vorm van hulp gerekend.

Artikel 100, tweede lid

De leden van de fracties van de VVD, D66 en het AOV stelden vragen over de opgenomen uitzondering op de verplichting tot het tijdig verstrekken van inlichtingen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering heeft overwogen de commissie voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer te informeren. De leden van de fracties van D66 en het AOV vroegen wanneer een reden «dwingend» is. De leden van de D66-fractie stelden de vraag of de in de toelichting genoemde reeks van voorbeelden uitputtend is en of uitwerking daarvan, bijvoorbeeld bij wet, niet de voorkeur verdient. Zij vroegen de regering of het geen aanbeveling verdient de regering te verplichten in dit geval het parlement te informeren over de redenen voor de toepassing van deze bepaling. De leden van de AOV-fractie stelden voor de begrippen «spoedeisende redenen/hoogdringendheid» te hanteren in plaats van «dwingend».

De regering acht het tijdig informeren van de commissie voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer die een specifieke taak heeft, in constitutionele zin geen alternatief voor de toepassing van het voorgestelde artikel 100, tweede lid. De verplichting tot tijdige verschaffing van inlichtingen geldt immers gelijkelijk ten opzichte van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer die geen vergelijkbare commissie kent. Het is niet mogelijk om het begrip «dwingende redenen» precies af te bakenen. In de toelichting gaven wij reeds aan dat toepassing van het tweede lid zich slechts in waarlijk exceptionele gevallen kan voordoen. Daarbij zijn de voorbeelden genoemd van acute (nood)situaties die tot een daadwerkelijke inzet op zeer korte termijn nopen of van militaire interventies in gevaarlijke, levensbedreigende situaties die hun zin verliezen als zij in het openbaar worden aangekondigd of vertraging oplopen. Uitwerking van deze reeks van casusposities in een nadere regeling achten wij uitgesloten omdat niet alle relevante gevallen kunnen worden voorzien terwijl al te algemeen geformuleerde uitzonderingen de reikwijdte van het voorgestelde artikel 100, tweede lid, eerder verruimen dan beperken. Bij de zo spoedig mogelijk volgende verstrekking van inlichtingen op grond van artikel 100, tweede lid, tweede volzin, acht de regering het vanzelfsprekend dat zij in beginsel de redenen noemt die aanleiding gaven tot de toepassing van artikel 100, tweede lid, eerste volzin. Een verplichting op dit punt achten wij ongewenst omdat het juist bij de toepassing van artikel 100, tweede lid, nog geruime tijd noodzakelijk kan blijven om deze redenen niet, althans niet direct in het openbaar te vermelden. Een dergelijke openbaarmaking in een vroegtijdig stadium zou

immers eveneens tot gevolg kunnen hebben dat de ingezette of ter beschikking gestelde krijgsmacht daardoor niet langer op zinvolle wijze of in het geheel niet langer kan opereren hoewel de noodzaak daartoe onverminderd aanwezig is gebleven.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo