

Hendriks

niet meer vervangen en zes instellingen worden met directe sluiting bedreigd. De gevolgen voor de bewoners zijn uitermate schrijnend: er is bijvoorbeeld geen tijd meer om incontinentie mensen fatsoenlijk te wassen of hun kamers schoon te maken. In dat licht is mijns inziens de uitspraak van VWS dat de Woonzorgfederatie zelf maar een oplossing moet zoeken, wel erg gemakkelijk. Naar mijn mening is het hier zaak, met grote spoed de getroffen mensen uit de nood te helpen. Pas daarna hoort aan de orde te komen, wie de zwartepiet moet worden toegeschoven. Gaarne wil ik de mening van de staatssecretaris hierover horen.

Voorzitter! De conclusie ligt voor de hand, dat wij bij alle onderdelen van de bejaardenzorg over ontluisterende toestanden kunnen spreken, toestanden die in ons land volgens mij absoluut niet mogen voorkomen. Ontbreken van geld kan in dezen naar mijn mening niet als excuus gelden; er is maar één oplossing, namelijk bijstelling van de financiële prioriteiten.

Behalve aan geld ontbreekt het echter ook nog steeds aan een echte beleidsvisie, maar dat geldt voor het hele ouderenbeleid. De verschillende soorten zorg en hulp worden bij de beleidsbepaling te veel afzonderlijk beschouwd, en ten onrechte los gezien van allerlei andere van invloed zijnde zaken. Reeds in mijn eerste bijdrage in deze Kamer, bij de algemene politieke beschouwingen in 1996, heb ik gepleit voor het ontwikkelen van een oudereneffect-rapportage, naar het model van de MER. De premier deed dat toen wat lacherig af met: "moeten we nu ook nog aan een OER beginnen?" Het is te hopen dat hij en de rest van het kabinet intussen hebben ingezien dat het allemaal niet zo eenvoudig is. Ouderenbeleid heeft te maken met tal van aspecten die elkaar op uiterst ingewikkelde wijze beïnvloeden, zoals veiligheid, mobiliteit, huisvesting, sociale zaken, onderwijs, sport, cultuur en last but not least volksgezondheid. Ik wil daarom ten slotte nogmaals pleiten voor een meer doelgerichte aanpak van de verzorgingsproblematiek door het instellen van een Oudereneffect-rapportage, een OER. Graag de mening van de bewindslieden hierover.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 17.05 uur tot 17.10 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging (25367, R1593).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Postma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik zou graag nog enkele puntjes die ook in het voorlopig verslag van de zijde van de CDA-Eerste-Kamerfractie naar voren zijn gebracht, nogmaals in deze plenaire discussie aan de orde willen stellen. Dat betreft in de eerste plaats de delegatieproblematiek, met name de formuleringen die in de verschillende artikelen daarvoor gebruikt zijn. Ik wijs dan op de artikelen 98, lid 2, artikel 99 en artikel 99a. In artikel 98, lid 2, wordt de term gebruikt "de wet regelt". Dat geeft inderdaad volgens de standaardbetekenis uit de Grondwet van 1983 de mogelijkheid van delegatie. In artikel 99 wordt ook de term gebruikt "de wet regelt vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren". Volgens dezelfde betekenis zou ook hier delegatie aangenomen moeten worden. Ik wijs er echter op dat wanneer dit het geval is, deze formulering aanzienlijk afwijkt van het oude artikel 99, omdat daar uitsluitend wordt gesteld: bij de wet worden de voorwaarden genoemd waarop wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling van de krijgsmacht wordt verleend. In het oude artikel 99 was delegatie op dit punt dus uitgesloten. Mijn vraag aan de regering is of inderdaad bij de formulering van het nieuwe artikel 99 men zich bewust is geweest van de term "de wet regelt" en of inderdaad de delegatie beoogd is.

Artikel 99a zegt: volgens bij de wet gestelde regels kunnen plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging. Bij mij komt nu de vraag op of wij bij deze formulering wel kunnen spreken van de mogelijkheid tot delegatie, want "bij de wet" betekent toch in de wet. Eigenlijk staat er dat de regels in de wet gesteld moeten worden. Gaarne

op dit punt een verduidelijking van de regering.

Het tweede onderwerp betreft de positie van de koning. Wij zijn verheugd dat ook bij deze wijziging van de Grondwet de positie van de constitutionele koning ongewijzigd blijft.

Het derde punt heeft betrekking op het aangesneden materiële wetsbegrip, namelijk of niet in een eigentijdse formulering in de Grondwet zou moeten worden opgenomen, anders dan artikel 89, lid 2, van de Grondwet, dat wanneer in de rechtspositie van burgers veranderingen aangebracht worden, dit alleen kan geschieden bij of krachtens de wet. Die suggestie van de zijde van de CDA-fractie is door de regering niet opgepakt. Dan betekent dat dus, dat wij moeten aannemen – in de stukken richting de Tweede Kamer is dat ook opgemerkt – dat het hier een principe van ongeschreven recht betreft. Burgers kunnen slechts gebonden worden bij of krachtens de wet. In de rechtspositie van burgers kunnen slechts veranderingen aangebracht worden bij of krachtens de wet. Als de regering niet bereid is dit in de Grondwet in een eigentijdse formulering op te nemen, dan moeten wij constateren dat er sprake is van een ongeschreven rechtsbeginsel waarvan de kracht in de Nederlandse verhoudingen even groot is als ware het een uitdrukkelijk artikel in de Grondwet.

De schrapping van het woord "tijdig" en de vervanging daarvan door het woord "vooraf" in artikel 100 is geen verbetering. De bedoeling is natuurlijk dat de regering op een zodanig tijdstip inlichtingen verstrekt aan de Eerste en de Tweede Kamer, dat beide Kamers indien zij de behoefte daartoe gevoelen, daarover nog kunnen discussiëren. Tijdig betekent natuurlijk altijd vooraf. Ik denk dat de amendement van de Tweede Kamer bedoeld was om zeker te stellen dat zij op een zodanig tijdstip informatie verkrijgt dat zij met de regering kan discussiëren. Als wij het over die interpretatie eens kunnen worden, vervalt het bezwaar tegen de term "vooraf".

Om misverstanden te voorkomen: het gaat om inlichtingen over een reeds genomen besluit; een besluit tot het inzetten van de krijgsmacht. Over dat besluit, dat nog niet geëffectueerd is, kan met de Eerste

Postma

en de Tweede Kamer gediscussieerd worden. Dit betekent ook dat de regering, wanneer er zeer ernstige bezwaren zouden bestaan van de zijde van de Eerste en de Tweede Kamer met betrekking tot de effectuering van het voornemen, ertoe kan besluiten om dat voorne- men niet te effectueren.

Kan de regering mij informeren hoever de procedure met betrekking tot de behandeling van de rijkswet op Aruba en de Antillen gevorderd is?

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er bezwaren bestaan tegen de term "ter beschikking stellen" in het voorgestelde artikel 100 van de Grondwet. Deze bezwaren gelden vooral als het gaat om het ter beschikking stellen van afzonderlijke militairen, van personen derhalve. Anders dan de woorden "inzet" of "uitzending" van militairen roept de term "ter beschikking stellen" de suggestie op van een diepe mate van onderworpenheid. Een zeker verband met de krijgstucht lijkt voor de hand te liggen, althans kan verondersteld worden. Een ander bezwaar is dat door de term "ter beschikking stellen" de indruk kan worden gewekt dat de regering haar gezag heeft opgegeven. Wie ter beschikking stelt, heeft geen eigen beschikkingsmacht meer, zo zou de redenering kunnen luiden.

In de memorie van antwoord heeft de regering in reactie op onze vraag om verduidelijking opgemerkt dat het begrip "ter beschikking stellen" niet moet worden opgevat in personele termen, maar als uitdrukking van het besluit van de regering om delen van de krijgsmacht in te zetten voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Deze uitleg heeft ons zeer verheugd en wij achten haar van groot belang. Deze uitleg is ook geheel aannemelijk omdat zij aansluit bij de geest van het wetsvoorstel, zoals dat door de regering is toegelicht. De term wordt daardoor aanvaardbaar, zij het misschien niet geheel, want de woorden blijven staan en woorden hebben hun betekenis zoals de dichter zegt.

Nu het gaat om de tekst van de Grondwet lijkt het ons gewenst dat

de uitleg die de regering in de memorie van antwoord heeft gegeven, vandaag wordt herhaald. Ik blijf daarom nog even bij dit punt. Ik hoop aan te tonen dat de gewraakte term niet alleen ongewenst, maar eigenlijk ook geheel overbodig is.

Het ter beschikking stellen van personen heeft in het spraakgebruik geen positieve klank. Bovendien houden de woorden "beschikking" en "beschikkingsmacht" in het algemene recht een zeer vergaande vorm van macht in. Dit verdraagt zich slecht met de persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid die naar liberale opvatting aan de mens toekomen. Het kan niet zo zijn dat de uitgezonden militair kan volhouden dat hij geen eigen verantwoordelijkheid had omdat hij ter beschikking gesteld was in de zin van de Grondwet. Ook de onderworpenheid aan de krijgstucht sluit niet uit dat iedereen in laatste instantie enige vrijheid en verantwoordelijkheid behoudt. Een bevel dat kennelijk onrechtmatig is, mag of moet worden geweigerd, al kan de militair zich in twijfelgevallen daarvoor voor de rechter moeten verantwoorden. De deugden van de militair worden van oudsher omschreven met de woorden "moed, beleid en trouw". Deze woorden laten voldoende ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de gewraakte term voortaan niet vermeden kan worden. De regering maakt in het voorgestelde artikel 100 onderscheid tussen de inzet en het ter beschikking stellen van militairen. De inzet van militairen slaat kennelijk – dat nemen wij aan – op autonome acties en het ter beschikking stellen slaat op operaties in internationaal verband. De regering heeft echter terecht en overtuigend uitgelegd dat zij in alle gevallen "full command" behoudt. Wij hechten daar ook zeer aan. Dat kan echter tot de conclusie leiden dat "de inzet" van de krijgsmacht of delen daarvan alle denkbare situaties dekt. Nu de regering immers in alle gevallen "full command" heeft, kan er in wezen alleen sprake zijn van de inzet van de krijgsmacht.

Dit is ook in overeenstemming met de memorie van antwoord, waarin de regering heeft aangegeven dat de door ons gewraakte term moet worden opgevat als een uitdrukking van het besluit van de regering om delen van de krijgs-

macht in te zetten voor de genoemde doeleinden. Het onderscheid tussen "inzetten" en "ter beschikking stellen" is er dus eigenlijk niet. De term "ter beschikking stellen" kan dus makkelijk worden vermeden. Wij willen daarom zeggen dat de regering de krijgsmacht zo nodig kan inzetten, maar niet ter beschikking dient te stellen.

Naar onze opvatting betekent dit dat in de verdere wet- en regelgeving en in de praktijk van de uitvoering de term "ter beschikking stellen" vermeden behoort te worden. Dat kan zonder problemen. Voor een goed begrip merken wij nog op dat het bij ons niet op bezwaren stuit als het operationele commando onder strikte voorwaarden – dat wel – wordt overgedragen aan een bondgenoot of aan een internationale organisatie.

De heer **Jurgens** (PvdA): Collega Rensema houdt een buitengewoon vernuftig betoog. Er is een vorm van beschikbaarstelling van Nederlandse troepen in het kader van onze verdragsverplichting binnen de NAVO. Vindt de heer Rensema dat in dat verband ook niet van terbeschikkingstelling mag worden gesproken? En als het daar wel mag, waarom mag het dan niet voor de internationale rechtsorde?

De heer **Rensema** (VVD): Ik wil de term in alle gevallen vermijden. De krijgsmacht kan worden ingezet.

De heer **Jurgens** (PvdA): Onze troepen staan feitelijk ter beschikking van de NAVO-commandanten. Wil de heer Rensema daar onderuit?

De heer **Rensema** (VVD): Nee. Ik wil aan de feitelijke situatie niks wijzigen. Ik wil alleen zeggen dat dit allemaal gezien moet worden in de vorm van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Ik heb ook gezegd dat er geen bezwaar tegen bestaat dat het operationele commando, eventueel tijdelijk en onder strikte voorwaarden, wordt overgedragen aan een bondgenoot of aan een internationale organisatie. Ik kan nog het voorbeeld geven van generaal Montgomery. Hij diende onder het oppergezag van generaal Eisenhower. Naar wij allemaal hebben begrepen, heeft hij dat met enige moeite gedaan. Hij heeft dat toch willen doen, maar ik denk dat hij nooit het gevoel heeft gehad dat

Rensema

hij "ter beschikking was gesteld". Dat is de inhoud. Ik meen dat de heer Jurgens mij zo begrepen heeft. Feitelijk wil ik dus niet zoveel veranderen. Het woord "terbeschikkingstelling" wil ik echter in alle gevallen vermijden. Ik vind dat dit zonder bezwaren en zonder de wet te wijzigen kan.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik zeg graag een woord vooraf over de druk waaronder deze Kamer is gezet bij de behandeling van enige voorstellen tot herziening van de Grondwet, waaronder deze.

Die druk is deze Kamer, die een bijzondere taak heeft bij het waken over onze constitutie, naar de mening van de PvdA-fractie onwaardig. Nog in de derde en vierde week van januari kreeg de senaat vier voorstellen tot wijziging van de Grondwet doorgezonden. De afhandeling daarvan moet uiterlijk op 10 maart geschieden. Een betrof de voordij van de minderjarige koning. Dat was van geringe betekenis en is inmiddels aanvaard. Het tweede en derde betrof wijzigingen van bepalingen inzake grondrechten, die van het briefgeheim en van de onschendbaarheid van de woning. Een derde, inzake grondrechten, ging over het petitierecht, maar dat voorstel is gelukkig al door de Tweede Kamer tegengehouden. Deze twee voorstellen werden pas medio 1997 ingediend en in januari onder tijdsdruk in de Tweede Kamer afgehandeld. Het vierde ligt thans voor. Deze late indiening en een ingrijpende amendering in de laatste mondelinge fase hebben niet de ruimte gelaten voor het publieke debat dat zou behoren bij zoiets wezenlijks als een grondwetsherziening, zeker als het gaat om grondrechten van de burger. De Grondwet is een rustig bezit, zou ik willen stellen, met een woord dat gegolden heeft voor het Burgerlijk Wetboek.

Bij de grondrechten is er altijd sprake van gevoelige onderwerpen en daarbij zouden voorstellen tot wijziging eerst moeten worden uitgezet voor discussie in de samenleving. Ik spreek de minister van Binnenlandse Zaken nu direct aan. Ik kan mij zeer wel voorstellen dat daar een ministeriële of een staatscommissie op wordt gezet. Is er noodzaak om hierin verandering aan te brengen en zo ja, welke tekst

zou een zekere consensus kunnen bereiken? Voorts zou het in de Tweede Kamer niet onder druk afgehandeld moeten worden, zeker niet met indringende amendementen waarover geen advies van bijvoorbeeld de Raad van State is gevraagd en waarover ook geen debat is gevoerd, breder dan dat in de Tweede Kamer. Bovendien zou het niet onder druk afgehandeld moeten worden in de Senaat. De toets die in de Tweede Kamer onvoldoende is aangebracht, zou hier alsnog moeten worden aangebracht.

Gezien het zeer kritische verslag van deze Kamer en het feit dat ook na de voortvarende beantwoording door de regering veel kritiek overeind is gebleven, heeft onze Kamer bij beide voorstellen voorshands besloten, deze wetsvoorstellen niet meer zo tijdig af te handelen dat zij bij de grondwetsherziening 1998 kunnen worden betrokken. Dit laat de ruimte voor het verder voeren van het publieke debat, ook in deze Kamer, want daar is mijn fractie gaarne toe bereid, voor het verwerken van de betrokken rechten in de gewone wetgeving en voor het lering trekken uit de praktijk daarvan. Als wij over het voorstel over het binnentreden spreken, kunnen wij hier uitvoeriger op ingaan. Er is wel gebleken dat het lering trekken uit de praktijk hoogst noodzakelijk is. Wij moeten eerst de uitvoeringswetgeving goed maken, zodat je weet welke grondwettelijke problemen je zou kunnen krijgen.

Aan het voorliggende voorstel inzake de grondwetsbepalingen over de verdediging kleven naar de mening van de PvdA-fractie eveneens bezwaren die een gebrek aan gerijptheid van de voorliggende teksten betreffen. Ik had het nog niet gezien, maar misschien behoort daar ook de terminologie van "terbeschikkingstelling" bij, zoals uit het vernuftige betoog van collega Rensema valt op te maken. Ook hier is weer onder tijdsdruk gehandeld. Hoewel de Raad van State al in oktober 1996 had geadviseerd, is het definitieve wetsvoorstel pas in mei 1997 ingediend, waarna de Tweede Kamer het pas medio januari 1998 afhandelde.

De doelstelling van de regering was om tegemoet te komen aan twee moties, aangenomen in de Tweede Kamer. Ten eerste de motie-Jurgens c.s. uit januari 1994, die aandrang op het bij de tijd

brengen van de grondwetsbepaling over verdediging. Deze was aangenomen na de naar onze mening geheel onnodige wijziging van de Grondwet die in 1994 is uitgevoerd vanwege de afschaffing van de opkomstplicht. Deze had rustig afgeschaft kunnen worden zonder grondwetsherziening, was onze mening. Maar goed, dat is toen gedaan. Toen hebben wij andere artikelen van de Grondwet met rust gelaten en de Kamer heeft zich als geheel verenigd op een motie om tot modernisering te komen. Ten tweede de motie-Van Middelkoop c.s. uit december 1994 over instemmingsrecht van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden.

Wat de motie-Jurgens over de modernisering betreft, poogt het wetsvoorstel met name om een eigentijdse doelomschrijving van de krijgsmacht te formuleren, waarin rekening wordt gehouden met het feit dat deze niet alleen het grondgebied verdedigt, maar ook kan worden ingezet om de internationale rechtsorde te dienen, ook wanneer geen bedreiging van het eigen territorium of van de bondgenoten aan de orde is.

De in de motie-Van Middelkoop c.s. gevraagde vastlegging in de Grondwet van de verplichting om het parlement tijdig te informeren over uitzending van krijgsvolk – die term blijf ik maar gebruiken, zolang de term "krijgsmacht" wordt gebruikt – met name de uitzending in het kader van het tweede doel in de omschrijving, raakt de kern van de relatie tussen regering en Staten-Generaal binnen ons parlementaire stelsel, en behoeft daarom bijzondere aandacht.

Sprekende over het gebrek aan gerijptheid van de voorliggende voorstellen heeft mijn fractie de behoefte om de volgende onderwerpen in dit debat aan de orde te stellen:

- a. de motieven om de krijgsmacht afzonderlijk in de Grondwet te vernoemen, en het oppergezag daarover te regelen (artikel 97);
- b. het afzonderlijk vernoemen in de Grondwet van twee vormen van verplicht dienen door burgers, te weten de krijgsmacht en de dienst in de civiele verdediging, de artikelen 98 en 99a, terwijl de algemene grondslag voor het aan burgers opleggen van de verplichting om diensten te verlenen, te weten dat zulks alleen kan geschieden op grond van de wet, niet is opgenomen in de

Jurgens

Grondwet dan op indirecte wijze, artikel 89, lid 2;
c. de vraag wat de term civiele verdediging in deze grondwetstekst eigenlijk betekent;
d. het afzonderlijk vernoemen van twee vormen waarin uitzending van krijgsvolk zich kan voordoen, en het niet vernoemen van andere vormen van krijgsvolk, artikel 100;
e. de relatie tussen de plicht van de regering om inlichtingen aan het parlement te verschaffen, artikel 68, de ministeriële verantwoordelijkheid in artikel 42 en de verplichting om vooraf inlichtingen te geven over uitzending van krijgsvolk, zoals nu zou worden opgenomen in artikel 100.

Voorzitter! Om u gerust te stellen, ik kan elk onderwerp kort behandelen.

Het eerste punt is de krijgsmacht en het oppergezag. De PvdA-fractie is niet overtuigd van het nut om in de Grondwet imperatief te vermelden dat er een krijgsmacht is, tenzij deze vermelding wordt benut om de doelen waarvoor de krijgsmacht bestaat zodanig te stellen dat daarin een waarborg is te vinden dat de krijgsmacht niet voor andere taken wordt ingezet. Dat zou een zinnige reden kunnen zijn om de krijgsmacht uitzonderlijk te vermelden, zeker met de huidige doelomschrijvingen.

De voorgestelde nieuwe tekst in artikel 97 geeft voor een dergelijke opvatting thans ruimte, nu deze naast de territoriale verdediging, en de bescherming van de belangen – ik neem aan dat bedoeld is binnenlandse belangen, want in de memorie van toelichting worden binnenlandse belangen genoemd, namelijk bijstand aan de politie, hulpverlening aan burgers en rampenbestrijding – ook de handhaving van de internationale rechtsorde opvoert. In zoverre kan mijn fractie er vrede mee hebben om dit onderdeel van de rijksoverheid afzonderlijk te vernoemen. Is de regering het met mij eens dat dit in ieder geval een nuttige functie zou kunnen zijn van deze omschrijving, ook al blijven wij erover van mening verschillen dat het nodig is om de krijgsmacht afzonderlijk te vernoemen?

Lid 2 van artikel 97, waarin het oppergezag over de krijgsmacht uitdrukkelijk aan de regering wordt toebedeeld, past echter niet in de systematiek van de Grondwet. Dat de regering de verantwoordelijkheid

draagt voor het gehele apparaat van de rijksoverheid staat nergens met zoveel woorden in de Grondwet, maar wordt gelezen in de tekst: "de ministers zijn verantwoordelijk" van artikel 42. Nergens wordt verder over een oppergezag van de regering gesproken. Het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen is in 1983 als term uit de Grondwet gehaald. In 1983 is zelfs de bepaling "De uitvoerende macht berust bij de Koning." geschrapt, omdat die een verwijzing was naar een trias politica, zoals men die in 1815 voorhad. Toen is de bepaling over het oppergezag van de krijgsmacht weliswaar gehandhaafd, maar, naar toen bleek, uitsluitend om reden van sentimenten die leefden binnen de krijgsmacht. Deze waren terug te voeren op de tijd toen deze Grondwet ontstond, 1815, en de koning hoogstpersoonlijk, zoals nog bij de Slag bij Waterloo, zijn krijgsvolk aanvoerde en gezeten op zijn strijddros de vendels voering in de aanval. Ik zie de heer Voorhoeve al.

Thans is lid 2 een anachronisme. Met alle respect die ook mijn fractie heeft voor het bestaan van de krijgsmacht en de nuttige inzet daarvan moet mijn fractie het toch betreuren dat deze relik van een bijzondere positie van "das Militär" in onze samenleving niet bij gelegenheid van deze modernisering is gesneuveld.

Het tweede punt is: de soorten dienstplicht. De regering maakt niet duidelijk waarom de krijgsmacht en de dienst ten behoeve van de civiele verdediging apart moeten worden genoemd in de Grondwet. Zeker, de tekst bevestigt wel dat zulke vormen van dienstplicht alleen bij wet mogen worden opgelegd, en dat is prima, maar veel meer zou het voor de hand hebben gelegen – daarin volg ik ook collega Postma – om in de Grondwet met zoveel woorden op te nemen een formulering die het opleggen van verplichtingen aan burgers alleen toestaat bij of krachtens de wet.

In een formulering uit 1887, bedoeld om het maken van zelfstandige algemene maatregelen van bestuur aan banden te leggen, artikel 89, lid 2, staat thans alleen: "Voorschriften, door straffen te handhaven worden daarin alleen gegeven krachtens de wet." en dat is een indirecte wijze om dit beginsel van het materiële wetsbegrip vast te

leggen. Waarom wijst de regering in antwoord op de vraag van de CDA-fractie in het verslag om een eigentijdse formulering van het materiële wetsbegrip in de Grondwet op te nemen dan die van artikel 89, lid 2, zonder enige motivering af, maar formuleert zij deze wel voor de verplichte krijgsmacht en de civiele verdediging? Dat is dan in hoge mate inconsistent. Waar men met één algemene bepaling had kunnen volstaan, gaat men het voor deze twee vormen van dienstplicht in de Grondwet zetten, terwijl de algemene regel dat nooit aan burgers diensten mogen worden opgelegd anders dan krachtens de wet, ontbreekt. Er ontbreken trouwens meer belangrijke beginselen van ons staatsrecht in de Grondwet, zoals het vertrouwensbeginsel waarop dit kabinet (als alle kabinetten) is gebaseerd, en het legaliteitsbeginsel. Dit was echter een mooie gelegenheid om deze zaak te regelen en niet nu twee afzonderlijke vormen van dienstplicht te gaan noemen. In de schriftelijke beraadslaging zijn andere vormen van dienstplicht genoemd die minstens zo belangrijk zijn en die ook niet in de Grondwet voorkomen.

Nog een vraag, zij het van subalterne aard. De PvdA-fractie heeft gevraagd waarom artikel 98 bepaalt dat de verplichte krijgsmacht bij de wet móét worden geregeld, en dat die inzake civiele verdediging kán worden geregeld. Antwoord van de regering is: omdat dat zo is. Ik verwijs naar pagina 3 van de memorie van antwoord, derde volle alinea. Dat lijkt mij, met alle respect, geen manier om een vraag vanuit deze Kamer te beantwoorden. Ik verzoek de minister deze omissie alsnog te herstellen.

De derde vraag is: wat is civiele verdediging? Ik moet de minister daarmee lastig vallen, hoewel ik besef dat hij aanvaarding van het amendement-Te Veldhuis aan de overzijde heeft bestreden. Anderzijds staat het er nu in en moet hij het nu verdedigen; anders had hij kenbaar moeten maken dat het een voor de regering onaanvaardbaar amendement was. Wij zitten nu met het punt dat in de Grondwet een term voorkomt die wij in onze wetgeving verder niet kennen. Het is nog wel als relic aanwezig in de Gemeentewet of de Provinciewet en in een andere omschrijving in de Oorlogswet. In de Grondwet staat nu dat de regering civiele verdediging mag

Jurgens

regelen, maar er staat niet bij wat dat is.

Deze regering heeft het amendement-Te Veldhuis aanvaard, zo zegt zij, omdat de indieners er alleen de huidige civiele verdediging (wat is dat dan?) mee bedoelen en niet bijvoorbeeld sociale dienstplicht. Mijn fractie acht dat curieus. Aan deze interpretatie is de wetgever immers straks niet gebonden. Het begrip civiele verdediging kan zeer wel evolueren tot een soort sociale dienstplicht. Trouwens, ook zonder artikel 99a zou de wetgever plichten inzake civiele verdediging of sociale dienstplicht kunnen opleggen. De wetgever blijft dus naar de mening van mijn fractie geheel vrij om later zijn eigen interpretatie te geven aan aard en omvang van de civiele verdediging en de daarop berustende verplichtingen van burgers. Artikel 99a is dan ook een overbodig artikel.

Mijn vierde punt: de uitzending van krijgsvolk (artikel 100). Ik blijf daarbij even buiten de discussie over "tijdig" en "vooraf" die mijns inziens aan de overzijde niet bepaald op hoog niveau plaatsvond. Collega Postma heeft het al duidelijk gezegd. Het woord "tijdig" omvat spraakgebruikelijk ook het woord "vooraf", terwijl het woord "vooraf" niet ook het woord "tijdig" omvat. Daarom moeten wij nu alsnog bij de regering erop aandringen om duidelijk te maken dat als er het woord "vooraf" staat, dat ook "tijdig vooraf" zal zijn. Kortom: het oorspronkelijke voorstel van de regering was wijzer dan het wijzigingsvoorstel dat de Kamer heeft gemeend te moeten aannemen. Dat kan een enkele keer voorkomen.

Zien de leden van de PvdA-fractie het goed, dan kan om de volgende redenen krijgsvolk worden "uitgezonden", waarbij ik het woord "uitgezonden" in de algemene zin gebruik, om inzet buiten de landsgrenzen aan te duiden, in welk verband of voor welk doel dan ook:

1. In het kader van de onmiddellijke verdediging van de territoriale integriteit van ons land of ter bescherming van de daarmee samenhangende andere wezenlijke belangen.

2. Handhaven en beschermen van de internationale rechtsorde binnen het kader van een militair bondgenootschap, bijvoorbeeld hetgeen in Bosnië gebeurt.

3. Handhaven en beschermen van de internationale rechtsorde buiten het kader van de NAVO of de WEU, maar in VN-verband of op basis van bilaterale akkoorden.

4. Humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

5. Humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict, bijvoorbeeld bij natuurrampen.

De Grondwet noemt nu twee van die vormen. Waar zijn dan de andere drie gebleven? Ook hier een selectie van de doelen die men noemt in de Grondwet, waarbij andere doelen worden weggelaten.

Het bijzondere is dat onze Grondwet de eerste, klassieke vorm van inzet van militairen buiten de landsgrenzen niet noemt. Het NAVO-verdrag en de verplichtingen die ons land op grond daarvan heeft aanvaard, wordt (evenals het verdrag inzake de Europese Unie) het geen woord in de Grondwet genoemd. De uitzending onder 1) is in artikel 100 niet aan de orde, maar is gebaseerd op de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Evenmin lijkt aan de orde de tweede soort uitzending, bijvoorbeeld onze bijdrage aan de NAVO-macht in Bosnië. Is dat juist?

De onder 5) genoemde uitzending, humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict, bijvoorbeeld troepen om de Polen te helpen bij de overstroming van de Oder en de Neisse, lijkt ook buiten de verplichte kennisgeving vooraf te vallen. Drie soorten lijken in mijn wijze van zien buiten de verplichte kennisgeving te vallen.

Blijven de onder 2) en 3) genoemde uitzendingen: militaire interventies buiten NAVO-verband, zoals in de Golfoorlog, en humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict, bijvoorbeeld Rwanda. Deze categorieën zijn niet steeds precies af te scheiden, zoals het NAVO-optreden in Bosnië, dat ook onder het VN-aegis staat. De PvdA-fractie vraagt zich dan ook af of de onderscheidingen die artikel 100 maakt wel zinvol zijn.

Het vijfde en laatste punt betreft de relatie tussen artikel 68 en artikel 100. De fractie van de PvdA onderkent het nut van een dergelijke verplichting tot tijdig kenbaar maken van het uitzenden van militairen aan het parlement. De regering is in het verleden immers soms van mening geweest, dat dit niet zou hoeven, omdat dit uitzenden binnen de bevoegdheid van de regering zou

liggen. Er wordt nu echter een onderscheid gemaakt tussen uitzenden dat niet en uitzenden dat wel tijdig aan de Kamers moet worden medegedeeld, wat weer merkwaardig is. Acht de regering het denkbaar dat, na aanvaarding van artikel 100 zij het uitzenden van krijgsvolk dat niet valt onder de categorieën genoemd in artikel 100 niet vooraf zou meedelen aan de Kamers? Betekent de opneming van artikel 100, kortom, dat a contrario artikel 68 zo zou moeten worden uitgelegd, dat zij in ons op de vertrouwensregel gebaseerde parlementaire stelsel bij andere wezenlijke vraagstukken van oorlog en vrede de Kamers niet vooraf zou hoeven in te lichten? Mijn fractie zou menen, dat de plicht genoemd in artikel 100 niet meer is dan een verbijzondering van de algemene plicht van de regering die voortkomt uit de artikelen 42 en 68 van de Grondwet.

Dat de regering niet heeft gekozen voor een formeel instemmingsrecht kan mijn fractie overigens billijken, aangezien de Kamers hun toezicht op de macht in onze constitutionele verhoudingen vrijelijk terzake kunnen uitoefenen, mits zij tijdig zijn ingelicht.

Op één punt heeft mijn fractie de behoefte de regering uitdrukkelijk tegen te spreken. De tekst van artikel 100 gaat, anders dan de regering stelt in de memorie van antwoord op pagina 5, eerste volle alinea, wel degelijk uit van de verplichting om het voornemen tot uitzending van krijgsvolk aan de Kamers mede te delen. De regering meent zeer uitdrukkelijk dat het zou moeten gaan om het besluit daartoe. De tekst van artikel 100 spreekt echter over "inlichtingen over de inzet van de krijgsmacht", die "vooraf" moeten worden gegeven. Als die inlichtingen tijdig vooraf worden gegeven, is die inzet er dus nog niet. Een besluit daartoe kan dus slechts een voornemen zijn, dat door de Kamers alsnog kan worden verijdeld.

De regering meent in de memorie van antwoord te kunnen "vaststellen", dat het niet gaat om het mededelen van een voornemen, maar van een besluit. Op grond waarvan meent de regering tot zulk een vaststelling bevoegd te zijn? Zij is immers slechts medewetgever. Wij maken samen uit wat de verhoudingen zijn, niet de regering alleen.

Jurgens

De beantwoording door de regering van de hierboven gestelde punten van twijfel over de gerijptheid van het voorliggende wetsvoorstel is van belang voor de richtige interpretatie van de voorgestelde grondwetsbepalingen, en voor het standpunt van mijn fractie.

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Van de minister van Binnenlandse Zaken is de uitspraak afkomstig – mijn partijgenoot Hoekema heeft bij de behandeling van het onderhavige voorstel aan de overzijde van het Binnenhof die uitspraak geciteerd – dat met de diverse voorstellen tot wijziging geen sprake is van groot onderhoud aan de Grondwet en dat evenmin fundamenteel onrecht wordt uitgebrand; een mooie uitspraak.

Dat mag zo zijn, maar dat neemt niet weg dat mijn fractie in ieder geval wel bijzondere waarde hecht aan het feit, dat de Kamer vandaag het voorstel over het referendum heeft aangenomen. Dat is toch geen onbelangrijk moment in het traject van bestuurlijke vernieuwing.

Wijzigingen van de Grondwet verdienen een bijzondere aandacht. Zonder zwartepieten te willen uitdelen, betreurt mijn fractie het toch enigszins dat de diverse voorstellen deze Kamer redelijk laat hebben bereikt, hetgeen per saldo niet heeft bijgedragen aan een zorgvuldige afweging van een en ander. De heer Jurgens is daar uitgebreid op ingegaan. Ik kan zijn bewoordingen dan ook volgen. Dit gezegd hebbende, kan ik aangeven dat mijn fractie zich in ieder geval kan vinden in de voorliggende modernisering van de grondwetsstukken ten aanzien van de krijgsmacht, met een enkele kanttekening.

In de memorie van antwoord beargumenteert de regering waarom de Grondwet wel bepalingen bevat met betrekking tot de krijgsmacht en bijvoorbeeld niet over het politieapparaat. Voor een deel steunt de argumentatie van de regering op de stelling dat de krijgsmacht als enig onderdeel van de overheid beschikt over bijzondere middelen, waarvan de inzet zeer directe en ingrijpende gevolgen kan hebben voor de veiligheid en het leven van zeer vele burgers. Dat de krijgsmacht over bijzondere middelen beschikt, staat buiten twijfel, maar evenzeer staat

toch buiten twijfel dat de politie, als sterke arm der wet, in de samenleving van alledag het geweldsmonopolie bezit. Wellicht zijn de consequenties van het gebruik van geweld door de politie doorgaans niet zo indringend en ingrijpend als het gebruik van geweld door de krijgsmacht, maar daar staat tegenover dat de burgers met de krijgsmacht slechts in zeer uitzonderlijke situaties van doen krijgen, terwijl de kans dat de burgers de politie op hun weg vinden, toch aanzienlijk groter is. Al met al kan toch gezegd worden dat op basis van het geweldsargument niet alleen de krijgsmacht, maar ook het politieapparaat een plaats had moeten krijgen in de Grondwet. Of andersom geredeneerd, dan had ook de Grondwet niet meer een bepaling over de krijgsmacht hoeven te bevatten. Wellicht kunnen de bewindslieden op dit punt nog even ingaan.

Mijn fractie heeft begrepen dat het leveren van hulp bij natuurrampen begrepen moet worden onder het begrip "bevorderen van de internationale rechtsorde". Natuurrampen kunnen met name in ontwikkelingslanden een zodanige omvang hebben dat zij een destabiliserend effect kunnen hebben op de betrokken samenlevingen. In die zin kan humanitaire hulp bijdragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Dat is zeker een plausibele verklaring, maar wellicht niet helemaal sluitend, omdat ook in onze contreien zich natuurrampen kunnen voordoen, waarbij het denkbaar is dat militairen worden ingezet over de landsgrenzen heen. Neem, om de gedachten te bepalen, bijvoorbeeld de grootschalige watersnood die in voorgaande jaren in Duitsland, Tsjechië en Polen heeft plaatsgevonden. Uitzending van militairen heeft toen niet plaatsgevonden, maar was op zichzelf wel denkbaar. En hulp bij watersnood kan toch moeilijk worden gerangschikt onder het bevorderen van de internationale rechtsorde. Ja, het kan, maar dat gaat toch wat ver. Het kan toch niet de bedoeling zijn om de inzet van militairen voor deze goede doelen onmogelijk te maken. In die zin sluit ik mij aan bij de argumentatie van de heer Jurgens over artikel 100.

Zo gezien zijn er toch vormen van inzet van de krijgsmacht over de landsgrenzen heen te duiden, die

niet direct zijn te vangen onder de voorliggende teksten. Uiteraard moeten wij geen letterknechten worden, maar aan de andere kant moet er toch onverminderd naar gestreefd worden dat de bewoordingen van de Grondwet zo goed mogelijk aansluiten bij modaliteiten die in de praktijk voorkomen. Mijn fractie zou graag op dit punt een reactie van de minister vernemen.

□

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! Ik hoef niet uitvoerig in te gaan op de geschiedenis van deze grondwetswijziging, met de uitzondering dat ik vandaag met name respect wil betuigen aan de heer Jurgens. Eén van de redenen dat wij hier staan, is dat hij – toen als lid van de Tweede Kamer – een motie heeft ingediend die hierop van toepassing was. Dat was bij de grondwetsherziening van 1996. De heer Van Middelkoop heeft ook vanuit de Tweede Kamer een motie ingediend, die uiteindelijk medegeleid heeft tot het voorstel dat hier voorligt. Dat voorstel beoogt het schrappen van verouderde bepalingen, een actualisering van de doelomschrijving van de krijgsmacht en een betere regeling van de informatievoorziening aan het parlement, opdat – zo voeg ik daaraan toe – het parlement er iets mee kan. Dat is de hele portee van het informeren van het parlement. Ik kom daar nog op terug naar aanleiding van wat meer specifieke vragen.

Antwoordend enigszins in de volgorde waarin de vragen gesteld zijn, kom ik eerst bij de heer Postma. Deze heeft gesproken over de delegatieformuleringen. Het oude artikel 99 en het nieuwe zijn inhoudelijk gelijk, maar er is wel gekozen voor een redactie die na de grondwetswijziging van 1983 beter aansluit wat de terminologie betreft. Dat betekent dat de delegatie in het nieuwe artikel 99 in beginsel is toegelaten, maar dat de hoofdlijnen later in de wet zullen moeten worden opgenomen. De verschillen in de delegatieterminologie beogen op zichzelf niet een ruimere of een minder ruime delegatiemogelijkheid te geven.

In artikel 99a, de civiele verdediging, is een facultatieve redactie opgenomen die duidelijk maakt dat er geen verplichting bestaat tot

Dijkstal

nieuwe uitvoeringswetgeving. De regering deelt hier de opvatting van de Tweede Kamer, dat er op dit punt ook geen behoefte bestaat aan nadere uitvoeringswetgeving. Daarom waren wij ingenomen met het gebruik van het woord "kan".

De heer **Postma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Tot goed begrip van wat de minister zegt, zou ik graag het volgende willen vragen. Zegt hij nu dat er inderdaad een groot verschil bestaat tussen het nieuwe en het oude artikel 99? Het oude artikel 99 sloot elke delegatie uit en de minister zegt nu met zoveel woorden dat het nieuwe artikel 99 delegatie mogelijk maakt, maar slechts op hoofdlijnen. Heb ik hem zo goed verstaan?

Minister **Dijkstal**: Nee, nee. Ik heb alleen maar willen zeggen dat na de grondwetswijziging van 1983 er nu een aanpassing heeft plaatsgevonden van de gebruikte terminologie. Ik probeer nu juist te zeggen dat er geen sprake is van een ruimere of een minder ruime mate van delegatiemogelijkheden. Ik was nog slechts bij artikel 99a.

De heer **Postma** (CDA): Ik was nog bij 99 blijven staan. U bent sneller dan ik en dat gebeurt weinig in deze Kamer. Het oude artikel 99 van de Grondwet zei: bij de wet worden voorwaarden gesteld. "Bij de wet" betekent: in de wet. Delegatie was in dat artikel uitgesloten. In het nieuwe artikel wordt gezegd: de wet stelt regels. Volgens de terminologie van de Grondwet van 1983 geeft dat een delegatiemogelijkheid aan. Dat is dus een fundamenteel verschil met het oude artikel 99. Mijn vraag is of dat verschil in delegatiemogelijkheid ook is beoogd.

Minister **Dijkstal**: Ja, er is gekozen voor de andere terminologie.

De heer **Postma** (CDA): Niet alleen de terminologie. Het heeft een inhoudelijk andere betekenis dan de oude formulering uit artikel 99, want die sloot delegatie uit. De nieuwe formulering zegt: de wet stelt regels. Volgens de betekenis, standaard, van de Grondwet van 1983 betekent dat een delegatiemogelijkheid. Dan is het dus een inhoudelijk verschil, anders dan in de oude Grondwet, en niet alleen een redactionele wijziging.

Minister **Dijkstal**: Nee, het heeft natuurlijk wel een betekenis, maar waar het om gaat, is of er een imperatieve formulering gekozen wordt of een kan-formulering.

De heer **Postma** (CDA): Nee, het gaat hier om artikel 99-oud in vergelijking met artikel 99-nieuw. Artikel 99-oud sloot elke delegatie uit: "bij de wet", zo stond er, worden er voorwaarden gesteld. Hier staat, in het nieuwe artikel 99, dat de wet regels stelt, hetgeen een delegatiemogelijkheid aangeeft. Vervolgens is er de formulering van artikel 99a.

Minister **Dijkstal**: Ik wil daar graag even nader advies over hebben, want ik heb het gevoel dat wij langs elkaar heen praten en daarom is het ook terecht dat u naar de microfoon toe loopt.

Voorzitter! Een ander punt is de discussie over: tijdig en vooraf. Ik neem met een lichte glimlach om de lippen kennis van wat de heer Postma gezegd heeft over die beide begrippen, want dat was natuurlijk een interessante discussie aan de overkant. Nu kun je heel lang met elkaar discussiëren over de woorden "tijdig" en "vooraf". In ieder geval – zo vraagt hij het nu aan mij – gaat het er toch om dat beide Kamers in de gelegenheid zijn hun oordeel te geven of, sterker nog, ook van parlementaire middelen gebruik te maken, als zij dat wensen; daar ging het natuurlijk om. Ikzelf had niet de behoefte om het woord te wijzigen aan de overkant, maar kon uiteindelijk geen overwegende bezwaren aanvoeren. Op die manier zijn we er dan doorheen gekomen, maar laat het duidelijk zijn dat de bedoeling van de informatieplicht als geheel, zeker in deze specifieke situatie, nu juist is om beide Kamers in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven en maatregelen te nemen.

Daar waar het hier een rijkswet betreft, is het voorstel zoals gebruikelijk voorgelegd aan de staten van de Antillen en Aruba. In beide gevallen heeft men, desgevraagd door de Tweede Kamer, afgezien van het leveren van een schriftelijke bijdrage en daaruit mogen wij statutair de volledige instemming van de staten afleiden.

Voorzitter! De heer Jurgens sprak over het oppergezag over de krijgsmacht en vroeg zich af, of het nodig is dat hier te regelen. De huidige situatie blijft op zichzelf

ongewijzigd. Het gaat hier om de relatie tussen de constitutionele koning – dus de koning als lid van de regering en handelend onder de ministeriële verantwoordelijkheid – en de krijgsmacht. Dat is op zichzelf duidelijk. Die bepaling verzekert dat de minister politiek verantwoordelijk is voor de krijgsmacht volgens de regels van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle daarop.

De heer **Jurgens** (PvdA): Waarom zegt de minister dat het gaat over de constitutionele koning? Het gaat over de regering. De regering bestaat uit een koning plus ministers. Het gaat dus op zijn minst om beiden.

Minister **Dijkstal**: Dat zei ik net ook. De vraag was met name, waarom het bij uitstek hier geformuleerd wordt en niet bij andere aangelegenheden in de Grondwet. Dat was de portee van de vraag van de heer Jurgens.

Het gaat hier niet om, zoals de heer Jurgens dat noemde, de bijzondere positie van "das Militär", maar het gaat hier om de bijzondere positie die een krijgsmacht met de zeer vergaande geweldsbevoegdheden als zodanig inneemt. Ik kom daarop nog even terug in antwoord op de heer Hessing als het gaat om de vraag, waarom de krijgsmacht dan wel en de politie niet. Wij zijn in ieder geval van mening – ook vanwege de traditie in de geschiedenis – dat het bij de krijgsmacht om een zeer bijzonder fenomeen gaat, met zeer vergaande bevoegdheden. Vanwege die bijzondere positie die een plaats in de Grondwet rechtvaardigt, is het niet onlogisch dan ook het oppergezag nog eens te accentueren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Minister Dijkstal is zoals altijd zeer welsprekend. Daarom een hele korte vraag. Als wij dit nu niet in de Grondwet zetten, zou de heer Voorhoeve als minister van Defensie dan niet het oppergezag over de krijgsmacht hebben? En als het weggelaten zou worden, wat maakt het dan eigenlijk uit?

Minister **Dijkstal**: Misschien valt op beide vragen te antwoorden: misschien niks. Het gevaar van die redenatie is echter wel, dat, als wij die op veel meer vraagstukken van

Dijkstal

toepassing verklaren, wij misschien een totaal andere Grondwet krijgen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het gaat hier om modernisering van de Grondwet. Daarbij is het voor de hand liggend dat een bepaling die niets betekent, waarvan het weglaten geen enkel rechtsgevolg zou hebben, niet wordt opgenomen in de Grondwet. Dat moet de minister toch toegeven, voorzitter!

Minister **Dijkstal**: Ik zou dat bijna net zo willen toegeven als de heer Jurgens bereid zou zijn te zeggen dat hij spijt heeft van zijn motie. Ten aanzien van het uitzenden van militairen in het moderne bestuur door een regering, die gecontroleerd wordt door het parlement, zou je immers dezelfde vraag kunnen stellen. Is het nu werkelijk denkbaar dat een kabinet in het geheim en in alle stilte militairen uitzendt naar een oorlogsgebied zonder de Kamer daarover tijdig te informeren? Dat is voor mij eerlijk gezegd zo langzamerhand ook ondenkbaar. Niettemin heeft de regering zich wel gevoelig getoond voor de redenatie achter de motie, dat het blijft gaan om een zeer bijzondere handeling die rechtvaardigt dat er in de Grondwet iets wordt opgenomen wat eigenlijk volgens de moderne spelregels voor iedereen geldt.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister hanteert een uitstekende debattruc, namelijk een ander ontwerp aansnijden op het moment dat hij geen goed antwoord meer weet te vinden.

In artikel 100 over de uitzending van militairen is er sprake van een zekere toevoeging, zodat ten aanzien van twee soorten van uitzending in ieder geval komt vast te staan dat dit vooraf kenbaar moet zijn. De Tweede Kamer stelt daar ook prijs op. Het is dus duidelijk een politiek wenselijke zaak. Maar ten aanzien van het oppergezag ben ik niet overtuigd. Misschien kunnen wij die discussie voor wezenlijker zaken bewaren?

Minister **Dijkstal**: Het hele belang van de opmerking is niet zozeer, waarom staat het erin als iedereen het weet? Ja, dan is er ook geen bezwaar tegen? Het gevaar wat er zou zijn, is dat je a contrario zou moeten redeneren dat in andere gevallen die ministeriële verantwoordelijkheid er niet is. Het lijkt mij niet

dat iemand dat werkelijk in alle gemoede zou kunnen denken.

Ik blijf toch maar vasthouden aan wat ik een slag bijzonderder vind dan bijvoorbeeld de politie, in dit geval de krijgsmacht, de manier waarop de moderne krijgsmacht opereert en wat wij van onze burgers vragen. Laat ik het op de meest slappe manier beargumenteren: ik geloof niet dat er echt bezwaar tegen is om juist daarbij nog eens te accentueren hoe dat oppergezag geregeld is.

Misschien is het verstandig hierbij meteen de vraag van de heer Hessing te beantwoorden. Ik vind die vraag iets moeilijker te beantwoorden. Je kunt natuurlijk vrij gemakkelijk aangeven, wat de grote verschillen zijn tussen de krijgsmacht en de politie. In het ene geval leg je de burgers plichten op en in het andere geval doe je dat niet. Bovendien beschikt de krijgsmacht over uitzonderlijke middelen waarover de politie niet beschikt. Dan denk ik met name aan wapens. Bovendien kan worden aangegeven dat er een groot verschil is in de risico's die worden gelopen. Misschien kan zelfs worden uitgelegd dat de verdediging van het land, het koninkrijk als zodanig, net een slagje zwaarder is dan de verdediging van andere grote belangen in het land. Dat verklaart waarom de krijgsmacht wel een plek heeft in de Grondwet en de politie niet. Je kunt ook andersom redeneren. Het is bijzonder dat wij de politie het geweldsmonopolie geven. Zou dat niet in de Grondwet moeten worden vastgelegd? Ik heb daar geen bezwaar tegen. Dat voorstel ligt echter niet voor. Ik vind het prima om er een nadere studie aan te wijden. Dit is trouwens een heel interessant jaar. Wij hebben een wedstrijd uitgeschreven: wat zou er nog in de Grondwet moeten wat er nog niet in staat? Aan het einde van het jaar zal ik verzamelen wat er allemaal op tafel ligt. In de richting van de heer Hessing merk ik op dat er in ieder geval redenen zijn om over dit punt nog eens na te denken. De politie is in dit geval dus van een andere orde dan de krijgsmacht. Maar misschien zijn de overwegingen belangrijk genoeg.

Voorzitter! De heer Jurgens heeft gevraagd waarom er op het punt van het opleggen van plichten niet is gekozen voor een algemene formulering. Er wordt nu alleen gesproken over beide burgerplichten, civiel en militair. Deze opmerking is

al eerder in de stukken gemaakt. Deze vraag is begrijpelijk. De regering ziet op dit moment geen noodzaak om verder te gaan dan het formuleren van de uitzonderlijke plicht in het kader van de krijgsmacht. Zij had, zoals men weet, ook geen dringende behoefte om de civiele plichten al in de Grondwet op te nemen. Er heeft een discussie plaatsgevonden aan de overkant. Een meerderheid van de Tweede Kamer was van mening dat het geen kwaad kon om de civiele verdediging in de Grondwet te laten staan. Dan moet je een afweging maken: moet je het onaanvaardbaar uitspreken of handhaaf je wat in de Grondwet staat? Er druipt geen bloed uit en het heeft op dit moment geen serieuze betekenis. Laat dan maar zitten, zo redeneerde het kabinet toen min of meer. Je kunt verder gaan en zeggen: kom met een algemene formulering, een verplichting in algemene zin. Maar dan ben ik als het ware nog verder van huis. Ik vind het voldoende dat de militaire plichten in de Grondwet zijn verankerd. De civiele verdediging hebben wij op de koop toe genomen, om het heel onparlementair te zeggen. Ik wijs in dit verband overigens op de kan-bepaling. De discussie over de vraag wat onder plichten moet worden verstaan, was heel interessant. Eigenlijk had die discussie een licht pijnlijk karakter. Niet iedereen wist daarop een precies antwoord te geven. De enige term die wij ons uit het verleden herinnerden, was "sociale dienstplicht". De Tweede Kamer noch het kabinet wilde dat. Dus dat hebben wij voorlopig met elkaar afgesproken. Ik zeg "voorlopig", omdat het de wetgever vrij staat om, ongeacht datgene wat wij nu in de Grondwet opnemen, een wet in te dienen waarin staat dat er een sociale dienstplicht is. Dus de materiële betekenis van alle uitspraken aan de overkant is niet zo groot. Het is in ieder geval naast de civiele verdediging gezet. Daarmee krijgt dit artikel een beperkte betekenis.

Voorzitter! Ik kom te spreken over het informatierecht aan het parlement en de verhouding tussen artikel 68 en artikel 100. Er is een verschil van mening tussen het kabinet en de heer Jurgens. Het informatierecht houdt voor het kabinet het volgende in. Het begint bij een besluit van de regering en niet bij een voornemen van de

Dijkstal

regering. De regering neemt in eerste instantie een besluit, bijvoorbeeld na internationaal overleg over de inzet van de krijgsmacht tot handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Dat begrip omvat dan de categorieën 2 tot en met 4 uit het betoog van de heer Jurgens: de verdragsverplichtingen van NAVO en WEU, dus de inzet binnen het kader van een militair bondgenootschap en daarbuiten in VN-verband, inzet op basis van bilaterale akkoorden en humanitaire hulp in geval van een gewapend conflict. Het enige relevante verschil tussen enerzijds de punten 2 tot en met 4 en anderzijds punt 5, humanitaire hulp buiten geval van een gewapend conflict, is dat er met betrekking tot punt 5 geen actieve informatieplicht van de regering zou bestaan. Zo meteen zal de heer Voorhoeve nog op deze materie ingaan.

Het is van belang om de volgorde der gebeurtenissen in de gaten te houden. De regering besluit en informeert vervolgens de Kamer over dat besluit tot inzet op een zodanig tijdstip dat de Kamer zich daarover een oordeel kan vormen, voorafgaande aan de uitvoering van dat besluit. Dat stelt de Kamers in de gelegenheid de uitvoering van dat besluit tot inzet te verijdelen. Het kan ook de regering ertoe brengen om het besluit aan te passen in een bepaalde richting. Het besluit van de regering als zodanig kan dan ook pas werkelijk betekenis krijgen als de uitvoering ervan niet wordt belemmerd. Naar ons oordeel is er in artikel 100 sprake van een actieve informatieplicht van de regering die haar passieve informatieplicht op grond van artikel 68 aanvult. Zodra de regering op grond van artikel 100 actief inlichtingen heeft verschaft, kan het parlement op grond van artikel 68 nadere inlichtingen vragen.

Voorzitter! Ik heb hier het antwoord op de vraag van de heer Postma over de voorwaarden bij gewetensbezwaren. Als u het goedvindt, lees ik dat eerst en kom ik er na de heer Voorhoeve op terug.

□

Minister **Voorhoeve**: Voorzitter! Ik wil graag ingaan op de voor Defensie van belang zijnde artikelen in het wetsvoorstel tot verandering van de bepalingen in de Grondwet over de verdediging. Ik wil vooraf

benadrukken dat de regering groot belang hecht aan deze modernisering van de defensiebepalingen. Ik wil ook mijn erkentelijkheid uitspreken aan het adres van de leden van uw Kamer voor hun bereidheid mee te werken aan een tijdige totstandkoming van de eerste lezing van dit wetsvoorstel tot modernisering, dat voortkomt uit een in 1995 met algemene stemmen aanvaarde motie van de heer Jurgens. Daarom juich ik het toe dat thans een belangrijke stap kan worden gezet om tegemoet te komen aan die breed gedragen wens. Bij het formuleren van de voorstellen heeft de gedachte van modernisering en aanpassing aan de huidige praktijk vooropgestaan.

Over het voorgestelde artikel 97 zijn van verschillende zijden vragen gesteld. De voorgestelde nieuwe doelomschrijving van de krijgsmacht in artikel 97, eerste lid, omvat inderdaad drie componenten, die zich kort samengevat laten omschrijven als de algemene verdediging, het beschermen van de andere belangen van het koninkrijk en de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. De eerste twee componenten spreken natuurlijk voor zichzelf. De handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde wordt als afzonderlijke component vermeld, omdat het weliswaar als een facet van de belangen van het koninkrijk kan worden gezien, maar niet uitsluitend strekt tot bescherming van die belangen. Bovendien doet zich in de praktijk vaak een discussie voor over de vraag wat die belangen precies zijn. Daarom is het goed om dit zo expliciet te stellen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Dat heb ik ook gevraagd. De minister spreekt over "andere belangen van het koninkrijk". Ik heb in de memorie van toelichting alleen drie binnenlandse belangen gezien. Het eerste punt was de territoriale verdediging. Bescherming van belangen was het tweede. Die belangen worden in de memorie van toelichting omschreven als binnenlandse belangen. Althans, de voorbeelden zijn alle drie binnenlandse belangen. Kan de minister zich voorstellen dat er ook andere dan die binnenlandse belangen aanwezig zijn? Zouden die ook buiten de landsgrenzen aanwezig kunnen zijn?

Minister **Voorhoeve**: De bescherming van West-Europa in bondgenootschappelijk verband is ook een belang van Nederland. Ook deelneming aan bepaalde vredesoperaties is wel degelijk als een belang van Nederland te definiëren, zeker waar het gaat om landen in deze regio.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben de laatste om dat te bestrijden. Maar in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel worden die zaken onder het begrip "bevordering van de internationale rechtsorde" gebracht. Als wordt ingegaan op andere belangen, wordt uitsluitend over drie specifieke onderwerpen gesproken die lijken op puur binnenlandse zaken, zoals bijstand aan de politie. Moet ik dat breder zien dan alleen die puur binnenlandse zaken?

Minister **Voorhoeve**: Ja, want het bevorderen en beschermen van de internationale rechtsorde is ook een belang van het Koninkrijk.

De heer **Jurgens** (PvdA): De nieuwe toevoeging van de internationale rechtsorde zou daarmee overbodig zijn.

Minister **Voorhoeve**: Als men uitgaat van een zeer brede opvatting van het belang, en dat interpreteert als een zeer verlicht belang. De discussie gaat vaak over de vraag, waar het concrete belang eindigt. De ene stroming interpreteert het begrip "belang" anders dan de andere politieke stroming. Daarom is hier een explicitering gemaakt naar het belang van de internationale rechtsorde, die in het totaal van de grondslagen op grond waarvan de krijgsmacht kan worden ingezet, apart naar voren is gebracht.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik laat dit punt nu even liggen, maar ik denk dat het van belang is, hierover overleg te plegen met uw collega. In het voorstel van wet wordt deze toelichting op de brede weergave van het begrip "belang" niet gehanteerd. Enige eenheid van opvatting tussen de beide bewindslieden lijkt mij prijzenswaardig.

Minister **Voorhoeve**: Toch is dit wel de praktijk. Toen de Nederlandse regering besloot om deel te nemen aan een vredesoperatie in Cambodja, werd dat gedaan op basis van de

Voorhoeve

oude tekst van de Grondwet, impliciet vanuit een brede interpretatie van de belangen van ons land, namelijk het belang bij goed functionerende internationale vredeshandhaving.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben het helemaal met u eens dat dat de beste grondslag was om het toen op te baseren. Maar nu is dat derde element opgenomen, waardoor moet worden bepaald, wat het begrip "belang" nu betekent. Ik begreep uit uw toelichting met zoveel woorden dat het niet ging om de brede omschrijving van het begrip "belang" dat u nu gebruikt. Vandaar nogmaals mijn verzoek om overleg, want er mag achteraf geen interpretatieverschil blijken te zijn.

Minister **Voorhoeve**: Ik geloof dat dat risico er niet is, want in het huidige voorstel vindt een explicitering plaats van wat eerder impliciet was. Die explicitering vindt plaats, mede omdat dit in de praktijk zo is gegroeid. Ik doel op uitzending van militairen voor deelname aan diverse vredesoperaties die niets te maken hadden met het directe belang van Nederland, zoals de territoriale en bondgenootschappelijke verdediging, maar buiten dat gebied lagen.

De drie in het eerste lid van artikel 100 genoemde gronden sluiten elkaar niet uit, maar zijn een verbijzondering. Daarom heb ik daarnet gezegd dat het niet alleen gaat om algemene verdediging, maar ook om het beschermen van de andere belangen van het Koninkrijk en handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.

Mijnheer de voorzitter! De vermelding van de internationale rechtsorde brengt de mogelijkheid tot uitdrukking van verschillende vormen van optreden van de krijgsmacht in internationaal verband. Daarbij gaat het met name om het uitvoeren van maatregelen ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid, als bedoeld in de hoofdstukken 6 en 7 van het VN-Handvest. Ik refereer aan het hoofdstuk over de vreedzame regeling van geschillen, en aan dat over eventuele dwangacties. Het gaat hierbij ook om het voeren van in ander internationaal verband, bijvoorbeeld de WEU of de OVSE, overeengekomen maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Het is ook

mogelijk zulke maatregelen buiten een staande organisatie te doen nemen maar dan op basis van een multilateraal akkoord. Ik noem als voorbeeld de multilaterale vredesmacht die jarenlang in de Sinaiwoestijn een belangrijke rol heeft vervuld en die niet aan een specifieke organisatie was gelieerd. Dergelijke vormen van vredeshandhaving kunnen ook in de toekomst nodig zijn. Ook refereer ik aan hoofdstuk 8 van het Handvest van de Verenigde Naties waar het gaat om maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde via regionale organisaties.

De regering meent dat de nu gekozen formulering past bij de gewijzigde internationale verhoudingen in deze tijd en de daarmee samenhangende taken van de krijgsmacht. De voorgenomen inzet van de krijgsmacht dient onder een van de hiervoor genoemde primaire elementen van de doelomschrijving te worden gebracht. Het element de bevordering van de internationale rechtsorde is opgenomen om zeker te stellen dat voor deze veelomvattende taak ook de krijgsmacht kan worden ingezet, want het bevorderen van de rechtsorde is immers een algemene taak van het regeringsbeleid. Het gaat erom de huidige praktijk van vredesoperaties door de krijgsmacht, waaronder ook vredesopbouwoperaties, civiel-militaire samenwerking en humanitaire hulpverlening, te continueren door deze vast te leggen als een van de elementen van de doelomschrijving. Het woord "bevordering" heeft een ruime strekking en ziet op diverse maatregelen die dienstbaar zijn aan de internationale rechtsorde. Ook bijvoorbeeld noodhulp draagt bij aan het bevorderen van de internationale rechtsorde.

Vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek zijn wij bovendien van mening dat het apart vermelden van een concrete taak niet zou passen binnen een doelomschrijving die bestaat uit een aantal meer abstract geformuleerde componenten. Tevens wijzen wij op het feit dat met het apart vermelden van een dergelijke taak een doublure ontstaat ten opzichte van de verlening van noodhulp aan de eigen burgers, welke in de visie van de regering valt onder de noemer bescherming van de belangen van

het koninkrijk en dan meer in de beperkte zin.

Mijnheer de voorzitter! Ik ga graag nog even in op de gebruikte terminologie in artikel 100 waar gesproken wordt over het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Ik wil nogmaals benadrukken dat het erom gaat aan te geven dat de regering het besluit neemt delen van de krijgsmacht in te zetten voor de genoemde doeleinden. De vraag in welke vorm dat gebeurt en in welke omvang is een andere. Daarbij kan het gaan om grotere eenheden, maar soms ook om enkele of zelfs individuele militairen, zoals mijnenruiminstructeurs die in Angola werkzaam zijn om mijnenruimers aldaar op te leiden, of individuele militairen die in het kader van waarneming in conflictgebieden in de Kaukasus ter beschikking worden gesteld aan de OVSE om daar als militair waarnemer te functioneren. Veel inzet van militairen, bijvoorbeeld de inzet van militairen voor het ruimen van mijnen in Cambodja, komt voort uit deelneming aan VN-missies in die landen. Waar het gaat om het deelnemen aan een multinationale operatie of een operatie onder auspiciën van de VN menen wij dat de gebruikte terminologie adequaat is. Ik geloof ook dat een interpretatieverschil ontstaat op basis van de term "ter beschikking stellen" dat mij niet nodig lijkt. Wij bedoelen hier niet een TBS-besluit terzake van militairen, maar het beschikbaar stellen. Het gebruik van de termen "ter beschikking stellen", "beschikbaar stellen" en "inzet" beoogt zeker te stellen dat de verschillende procedures die kunnen worden gevolgd ten aanzien van gebruik van militaire eenheden ten behoeve van de handhaving of de bevordering van de internationale rechtsorde, worden gedekt in het onderhavige artikel. In sommige gevallen zal er immers sprake zijn van een daadwerkelijk verzoek om onmiddellijke inzet van specifieke eenheden. In andere gevallen kan er sprake zijn van een inventarisatie van mogelijk beschikbare eenheden ten behoeve van een toekomstige operatie. Dan zijn wij nog niet aan uitzending of inzet toe.

Ook valt te denken aan het voorbeeld van Sherbrig die door een aantal landen binnen VN-kader wordt

Voorhoeve

gevormd. Tevoren worden bepaalde eenheden die uitgezonden kunnen worden op elkaar afgestemd. Dit houdt in dat er gezamenlijk wordt getraind en dat er een gezamenlijk hoofdkwartier wordt opgezet. Hierdoor kan de lange tijd die vaak verloopt tussen een besluit van de Veiligheidsraad tot uitzending en de feitelijke uitzending – soms is dat zelfs drie maanden – worden bekort tot twee tot vier weken. Een zevental landen, waaronder Nederland, neemt aan deze verbeterde voorbereiding deel. Voorzitter! Dit is een zwakke vorm van beschikbaar stellen, waarbij er nog geen besluit tot uitzending is genomen.

Er kan een verzoek worden gedaan om individuele militairen ter beschikking te stellen van bijvoorbeeld hoofdkwartieren van internationale organisaties, zonder dat er daarbij onmiddellijk sprake zal zijn van inzet. De waarborgen van het artikel slaan op alle procedures waarbij inzet van eenheden uiteindelijk een feit kan zijn.

Voorzitter! Ik wil nog eens onderstrepen dat de procedure die in artikel 100 is omschreven niet nieuw is. De feitelijk gegroeide praktijk van de afgelopen decennia wordt erdoor gedekt. De procedure weerspiegelt de in de loop der jaren met name in de Tweede Kamer gegroeide werkwijze die wordt gevolgd bij de uitzending van militaire eenheden. De volksvertegenwoordiging wordt het mogelijk gemaakt om de uitzending van eenheden vooraf grondig te toetsen. In juni 1995 is door de regering een toetsingskader aan de Tweede Kamer voorgelegd. Daarover bleek grote eensgezindheid te bestaan.

In dit toetsingskader staan 14 of 15 vragen – sommigen spreken over "criteria" – die indringend moeten worden bestudeerd voordat tot een weloverwogen besluit tot uitzending kan worden overgegaan. Daarbij gaat om belangrijke aandachtspunten, zoals de legitimering van Nederlandse deelnemingen aan een internationale operatie, het mandaat van de VN of van een andere internationale organisatie, de lastenverdeling in de internationale gemeenschap, de militaire risico's die aan deelneming zijn verbonden, de commandovoering, de zogenaamde rules of engagement en de geweldsinstructies die gebruikt kunnen worden voor het optreden van de militairen in internationaal

verband. In het toetsingskader wordt meer in detail op deze punten ingegaan. Voorzitter! Over al deze aspecten wordt het parlement tijdig vooraf ingelicht, zodat er ook tijdig kan worden overlegd. Intussen is veel ervaring met deze werkwijze opgedaan, tot tevredenheid van regering en Staten-Generaal. Ik ben blij dat die werkwijze en de betrokkenheid van beide Kamers juridisch kan worden verankerd in de Grondwet.

De tweede volzin van artikel 110 heeft betrekking op militaire hulpverlening in situaties waarin er geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd risico. Daarvoor moet om praktische redenen een niet al te zware procedure worden gekozen. Het gaat daarbij immers vaak om eenvoudige dingen, zoals hulpvluchten voor voedsel en medicijnen voor bevolkingsgroepen die door natuurrampen zijn getroffen. In die gevallen is er in het geheel geen sprake van enig militair risico. Mijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking hecht er dan ook aan, dat de zware procedure van uitzending van militaire eenheden in vredesoperaties niet van toepassing wordt verklaard op dit soort, vaak voorkomende incidentele besluiten inzake humanitaire operaties waarbij gebruik wordt gemaakt van de middelen van de defensieorganisatie, zoals een defensie vrachtvliegtuig. Bij humanitaire operaties wordt de ene keer een civiel vliegtuig gehuurd. De andere keer wordt gebruik gemaakt van militaire middelen. Het zou vreemd zijn als alleen in het laatste geval een zware parlementaire procedure zou gelden. Dat zou de terechte en efficiënte benutting van beschikbare militaire middelen, ook voor humanitaire operaties, in de praktijk alleen maar bemoeilijken.

Gaat het om belangrijke humanitaire operaties, dan zal de regering het parlement in voorkomende gevallen natuurlijk ten volle informeren. Dat is ook de praktijk. Dat is ook gebeurd bij bijvoorbeeld de inzet van 130 militairen in 1994/1995 bij de vluchtelingenkampen in Goma, Zaïre.

Over het woord "terbeschikkingstelling" merk ik nog op dat die term ook in artikel 43 van het handvest van de Verenigde Naties wordt gebruikt: strijdkrachten ter beschikking stellen. Ik meen dat wij deze frase dus ruim moeten interpreteren.

De heer Jurgens heeft in zijn betoog een onderscheid gemaakt naar verschillende vormen van uitzending in relatie tot artikel 100. Naar ik aanneem, deed hij dat tegen de achtergrond van artikel 97. Dat onderscheid is misschien wat kunstmatig. De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk territorium valt onder de klassieke inzet van de krijgsmacht. De bondgenootschappelijke NAVO-verdediging vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen. Bij de ratificatie van dat verdrag zijn de Staten-Generaal betrokken geweest. Artikel 100 speelt in dat kader geen expliciete eigen rol. Toch zal de regering de Kamer tijdig inlichten over de inzet van de krijgsmacht daar. Dat spreekt vanzelf. Dat komt ook uit de algemene informatieplicht voort. Het optreden in het kader van de NAVO zal in het algemeen, misschien wel juist in alle gevallen, passen in de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Dit zijn dus geen elkaar uitsluitende categorieën.

Gaat het om de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde buiten de eerder genoemde verdediging, dan is artikel 100 in ieder geval van toepassing. Het is juist dit soort uitzendingen dat aanleiding heeft gegeven tot het verzoek van de Staten-Generaal om zoiets als een artikel 100 in de Grondwet op te nemen.

De door de heer Jurgens genoemde bijdrage van Nederland aan de Sfor in Bosnië betreft overigens niet de bondgenootschappelijke verdediging. Dat leek hij even te veronderstellen. Het is immers buiten het bondgenootschappelijk gebied. Dit optreden valt daarom wel degelijk onder de mededelingsplicht van artikel 100. Zo is het in de praktijk ook gegaan. Voor besluiten tot uitzending, ook bij de overgang van Unprofor naar Ifor en de overgang van Ifor naar Sfor, en later deze maand bij besluitvorming ter voorbereiding van de opvolgingsvredesmacht van Sfor, worden eerst de Staten-Generaal uitgebreid ingelicht.

Ik ben nog een opmerking verschuldigd aan de heer Rensema over de toepasselijkheid van het militair tuchtrecht bij uitzending. De gedragsregels van het militair tuchtrecht zijn ingevolge artikel 3 van de Wet militair tuchtrecht ten volle van toepassing a. gedurende de tijd waarin de militair dienst doet of

Voorhoeve

behoort te doen, b. op een militaire plaats en c. anders dan onder a. en b. genoemd, namelijk indien en voorzover de wet de toepassing daarvan voorschrijft. Onder militaire plaats wordt verstaan een gebouw, terrein, vaartuig, luchtvaartuig of voertuig dat in gebruik is bij of ten behoeve van de krijgsmacht of dat de militaire tot verblijf of gebruik dient bij de vervulling van zijn taak in internationaal verband. Daarbij is het dus evenzeer van toepassing.

De Kaderwet dienstplicht biedt overigens geen grondslag meer voor deelname van dienstplichtigen aan vredes machten, zoals bij het oude artikel 33 van de Dienstplichtwet. Dit past niet in het beleid waarin crisisbeheersingsoperaties ook na beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht in gewone omstandigheden worden uitgevoerd door het in werkelijke dienst zijnde beroepspersoneel.

Bij de overgang naar een vrijwilligerskrijgsmacht is de bestaansreden van artikel 33 komen te vervallen. Een van de belangrijkste redenen om over te gaan op een vrijwilligerskrijgsmacht was immers de vereiste onmiddellijke inzetbaarheid van de krijgsmacht ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied. Die onmiddellijke inzetbaarheid was in het gedrang gekomen door het samen met het parlement ontwikkelde beleid, dat uitzending van dienstplichtigen buiten het NAVO-verdragsgebied alleen op basis van vrijwilligheid kon plaatsvinden.

De heer Postma heeft mij nog gevraagd hoe het staat met de behandeling van de rijkswet in Aruba en de Antillen. Daar moet ik het antwoord op schuldig blijven, omdat de regeringen van beide koninkrijkspartners in demissionaire status verkeren. Ik zal nog nagaan of men voornemens is binnenkort een en ander te behandelen. Misschien kan ik het antwoord in tweede termijn geven.

In aanvulling op wat de minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd, ga ik nog even in op de vraag of het wel zo logisch en noodzakelijk is dat het oppergezag over de krijgsmacht, dat bij de regering berust, wordt gemeld in de Grondwet. Vanuit mijn perspectief vind ik dat een nuttige en niet verouderde bepaling. Waarom? Deze bepaling maakt duidelijk dat het oppergezag een collectieve verant-

woordelijkheid is van de regering; in de praktijk van de week de minister-raad en in de praktijk van de dag de minister van Defensie.

Het is zeker in internationaal verband niet onnuttig om dat expliciet te vermelden, omdat er landen zijn, ook enkele democratische landen, waar het iets anders is geregeld dan in Nederland, bijvoorbeeld doordat de krijgsmacht veel directer onder de president functioneert en de rol van een kabinet of een minister van Defensie beperkter is dan in Nederland.

Hoewel die korte kenschets misschien intellectueel gesproken niet absoluut noodzakelijk is binnen de systematiek van de Grondwet, vind ik deze toch coöperatief in vergelijking met andere landen. Er zijn heel wat discussies, met name met Oost-Europese partners, over de plaats van de krijgsmacht in een democratische rechtsorde en de vraag aan wie een chef defensiestaf rapporteert en wat de rol van de president is in vergelijking met de premier en de minister van Defensie. In het kader van dat soort internationale discussies vind ik het helder dat het in Nederland niet alleen goed is geregeld, maar ook goed is opgeschreven.

De heer **Jurgens** (PvdA): De overigens welsprekende bijdrage van de minister van Defensie maakt het probleem alleen maar erger.

Minister **Voorhoeve**: De heer Hessing had het over de uitzending van militairen voor humanitaire operaties en voor ramphulp, zonder dat de internationale rechtsorde direct ter sprake komt. Hij verwees naar de mogelijkheid van inzet bij de grootschalige watersnood, die in voorgaande jaren in Duitsland en Tsjechië – en Polen, voeg ik eraan toe – heeft plaatsgevonden. Uitzending van militairen heeft niet plaatsgehad, zei hij, maar in dat geval heeft uitzending van militairen juist wel plaatsgehad. Op grote schaal is door militairen aan de hulpverlening in Polen meegeedaan, en dat is ook aan het parlement gemeld. Het is steeds aan het parlement om over individuele besluiten van de regering tot uitzending al dan niet een debat met de regering te zoeken.

Ik hoop dat ik hiermee de verschillende opmerkingen heb beantwoord.

□

Minister **Dijkstal**: Ik geloof dat dit "in de herkansing" heet. Ik wil nog twee opmerkingen maken. De eerste gaat over een punt waarvan ik niet zeker weet of ik de vraag begrepen heb. De tweede gaat over een punt waarvan ik vermoed dat mijn antwoord niet geheel correct was. Ten eerste heeft de heer Postma iets gevraagd over de rechtspositie die bij of krachtens de wet geregeld moet zijn. Ik begrijp dat hij daarmee bedoelt dat rechten en plichten van burgers in de wet zelf een grondslag moeten vinden en daar ben ik het natuurlijk mee eens.

Dan het tweede punt. De onduidelijkheid ligt aan mijn kant. Ik heb in antwoord op zijn vragen verwezen naar de memorie van toelichting blz. 4, waar staat dat artikel 99 inhoudelijk gelijk is aan het huidige artikel 99 van de Grondwet. Ik begrijp dat de heer Postma daarop aansloeg, want hij vroeg of dat wel waar was. Ik geloof dat hij inderdaad gelijk heeft, althans in deze zin dat artikel 99 in beperkte zin een andere inhoud heeft gekregen, namelijk daar waar de Grondwet in het voorstel delegatie toelaat voor de gehele materie van de gewetensbezwaarden is de delegatie nu verboden ten aanzien van de voorwaarden waarop vrijstelling wordt verleend. In dat opzicht is er materieel wel sprake van een wijziging. Als dat het punt is, heeft hij dus gelijk. Dan blijft overigens nog de vraag wat de materiële betekenis daarvan is. Daarvan denken wij dat dit niet heel veel verschil zal uitmaken omdat de inhoud toch hetzelfde zal blijken te zijn. Ook zal van de nieuwe delegatiemogelijkheden niet of nauwelijks gebruik worden gemaakt, zeker niet ten aanzien van de voorwaarden.

□

De heer **Postma** (CDA): Voorzitter! Ik ben de bewindslieden erkentelijk voor de gedetailleerde beantwoording.

Ik begin met de vraag die in laatste instantie nog beantwoord werd door de minister van Binnenlandse Zaken, namelijk of het mogelijk is dat aan ingezetenen in Nederland verplichtingen worden opgelegd niet bij of krachtens de wet. Wij zijn het met elkaar eens dat dit dus niet kan. Een verschil van

Postma

mening blijft bestaan over de vraag of dat beginsel al of niet in de Grondwet moet worden opgenomen. De regering is daartoe niet bereid. In eerste termijn heb ik gezegd dat het dus een ongeschreven rechtsbeginsel is, waarvan de werkende kracht even groot is als ware het in de Grondwet opgenomen. De minister heeft het niet ontkend; hij is het daar dus mee eens. Daar ben ik dankbaar voor.

In de tweede plaats artikel 99. Er is dus inderdaad een delegatiemogelijkheid. Ik heb de minister horen zeggen, en ik ben hem daar dankbaar voor, dat de voorwaarden niet zullen worden gedelegeerd. Die zullen opgenomen blijven in de wet in formele zin. Ik denk dat de delegatie van andere zaken, omdat het hier een grondrecht betreft – wegens ernstige gewetensbezwaren recht op vrijstelling – nooit verder zal mogen gaan dan een algemene maatregel van bestuur. Het zal bijvoorbeeld nooit naar een ministeriële regeling mogen gaan omdat dit naar mijn mening te ver gaat. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de delegatiemogelijkheid naar een algemene maatregel van bestuur, zou ik zelfs de suggestie willen opperen dat die voorgehangen moet worden aan de Eerste en de Tweede Kamer.

Dan artikel 99a. Ik denk dat de oplossing hierin ligt. De regels op basis waarvan plichten kunnen worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging moeten altijd in de wet in formele zin zelf geformuleerd worden. De vaststelling van die regels mag en kan niet gedelegeerd worden, want op basis van die regels kan een ander dan de formele wetgever plichten opleggen, bijvoorbeeld de minister van Defensie. Het orgaan dat plichten kan opleggen kan dus wel gedelegeerd worden in de wet.

Dan kom ik toe aan de verhouding van artikel 68 en artikel 100 van de Grondwet. Ik denk dat het anders ligt dan het in de Tweede Kamer besproken is en dat wij achter de situatie kunnen komen, wanneer wij bezien welke plaats artikel 100 en artikel 68 in de Grondwet innemen. Artikel 100 staat in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur en artikel 68 staat in het hoofdstuk over de rechten van de Staten-Generaal. Wat hier nu gebeurt, is dat wij spreken over een wijziging van artikel 100 en dat de regering een besluit vaststelt

dat ten doel heeft om een aantal ingezetenen in Nederland te binden. De situatie die nu voorgesteld wordt in artikel 100 is dat, alvorens dit bindend geëffectueerd wordt, de Eerste en de Tweede Kamer het recht krijgen om die binding van dat aantal ingezetenen, die leden van de krijgsmacht, tegen te gaan. Wat hier gebeurt, kunnen wij dus vergelijken met een algemene maatregel van bestuur (artikel 89, lid 1). De regering heeft vaak het voornemen om een algemene maatregel van bestuur vast te stellen en doet dat in de vorm van een concept dat zij vervolgens voorlegt aan de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Die kunnen dan al dan niet zeggen of zij het met de door de regering voorgenomen binding eens zijn. Het is zelfs te vergelijken met wetgeving in formele zin. De regering is voornemens om burgers te binden aan een wet en het voornemen tot die wet moet worden voorgelegd aan de Eerste en de Tweede Kamer. Pas wanneer die "ja" zeggen, is de binding compleet. Met andere woorden: hier is in feite sprake van binding en wetgeving in materiële zin, waarbij door middel van informatieverstrekking van de zijde van de regering de Eerste en de Tweede Kamer een oordeel wordt gevraagd. Hier is dus eigenlijk geen sprake van artikel 68 van de Grondwet, waar het over iets anders gaat, namelijk niet de Eerste en de Tweede Kamer in de rol van medewetgever, maar in de rol van parlementair controleur.

Een volgende opmerking heeft betrekking op de inbreng van de heer Rensema. Hij heeft een zeer vernuftig betoog gehouden over artikel 100. Ik meen dat het nog erger is dan wij dachten. Ik wil het niet hebben over het "ter beschikking stellen", maar over de "inzet" van de krijgsmacht. Bedoeld is waarschijnlijk: het inzetten van de krijgsmacht. De krijgsmacht kan ingezet worden zonder dat deze enige inzet vertoont. Ik hoop overigens dat dit niet het geval is. Ik ben het dan ook eens met de heer Jurgens dat het beter was geweest als wij wat langer naar deze aangelegenheid hadden kunnen kijken.

Een laatste opmerking betreft artikel 100, lid 2: inlichtingen hoeven niet verstrekt te worden indien er dwingende redenen zijn. Zijn deze "dwingende redenen" vergelijkbaar met de formulering in artikel 68 van

de Grondwet, dat inlichtingen geweigerd kunnen worden op grond van het belang van de staat?

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! U zou het misschien niet gedacht hebben bij het beluisteren van sommige bijdragen en de interrupties, maar wij spreken over een grondwetstekst. Als dan blijkt dat er in dit laatste stadium van behandeling over wezenlijke zaken nog onduidelijkheid bestaat, is dat buitengewoon pijnlijk. Het zojuist door de heer Postma opgebrachte punt inzake artikel 99 is wellicht typerend. Men heeft artikel 99 totaal onnodig veranderd; niets vroeg om een verandering van die tekst. Daarmee heeft men iets laten ontstaan dat, naar nu blijkt, minder bescherming biedt dan de oude tekst. Het was mij niet opgevallen en ik prijs de heer Postma voor zijn acribie, maar het is een pijnlijke constatering. Nogmaals: wij praten nu over een grondwetstekst.

Wij kunnen elkaar natuurlijk plagen over het al dan niet handhaven van de tekst inzake het oppergezag over de krijgsmacht. Het lijkt mij sterk dat de heer Voorhoeve, wiens gezag mij vanzelfsprekend voorkomt, onze Grondwet nodig zou hebben, ook niet in vertaling, om zijn collega's in het buitenland duidelijk te maken dat hij het hier voor het zeggen heeft. Mocht daar ooit twijfel aan bestaan, dan zullen beide Kamers der Staten-Generaal in een gezamenlijke motie het standpunt van de heer Voorhoeve ongetwijfeld willen ondersteunen. De minister heeft het te zeggen over de krijgsmacht, niemand anders. Daarboven is er natuurlijk nog de regering, maar ad hoc is het de minister. Daar hoeft geen enkele twijfel over te bestaan en met het oog hierop hoeft dit ook niet geregeld te worden in de Grondwet. Als mensen dit een mooie traditie vinden, kan ik ermee instemmen. Mijn fractie heeft zich alleen verzet tegen handhaving omdat er nog altijd mensen zijn die hieraan conclusies verbinden over een bijzondere plaats van de krijgsmacht, een andere plaats dan die van andere mensen die de overheid dienen. Met alle respect voor de inzet van de krijgsmacht, dat zeer groot is, moet ik toch zeggen dat zij geen bijzondere plaats inneemt, en

Jurgens

dat het slecht zou zijn om die mythe in stand te houden. Maar goed, als het gaat om handhaving van een stukje traditie, heeft mijn fractie er niet zoveel moeite mee.

Moeilijker ligt de discussie die ik zojuist voerde met de minister van Defensie over de passage in artikel 97: ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Het is toch wel van belang om te weten wat wij daarmee bedoelen. Ik wil niet stoken tussen twee zelfs geestverwante ministers. In hun gezamenlijke tekst in de memorie van toelichting staat met zoveel woorden: "Onder de bescherming van andere belangen van het Koninkrijk valt bij voorbeeld de militaire bijstandstaak (op grond van artikel 59 van de Politiewet 1993), de hulpverlening door militairen aan burgers in nood, de bijstandsverlening bij rampenbestrijding, zoals bij watersnoodrampen en bosbranden, en andere vormen van hulpverlening."

Als ik dat zo lees, is dat een beperking van het begrip "belangen van het Koninkrijk", omdat er intussen een derde punt bij gekomen is, na al die zeer bijzondere dingen die de heer minister van Defensie heeft genoemd, namelijk de inzet in Cambodja, in Goma en elders. Zonder enige twijfel is daarmee de internationale rechtsorde gediend. Voortaan moet het begrip "belangen van het Koninkrijk" waarschijnlijk enger worden gelezen, omdat intussen het derde punt er bij gekomen is. Als de belangen van het Koninkrijk ook al de handhaving van de internationale rechtsorde met zich brengen, is het overbodig om dat derde punt te noemen. Het is nog steeds niet geheel duidelijk wat de tussenzin in de nieuwe tekst "en andere belangen van het Koninkrijk" nu werkelijk betekent.

De minister zou mij gezegd kunnen hebben, dat hij deze frase wil gebruiken als er eens iets opkomt dat niet precies onder het eerste en het derde punt lijkt te vallen. Met die ene zin had hij mij tevredengesteld. Toen ging hij echter een heel betoog daarover houden, waardoor hij de teksten over de internationale rechtsorde min of meer onderuit haalde. Ik moge hem of de minister van Binnenlandse Zaken verzoeken, daar nog even op in te gaan. Ik hoop dat er dan geen verschil van mening tussen de leden van de regering blijkt te bestaan. Wellicht is de tekst

in de memorie van toelichting alleen illustratief bedoeld en gaat hij toevallig alleen over zaken die zich in het binnenland lijken af te spelen. Als het zo is: des te beter.

Over de hele lijn gezien meen ik te moeten constateren, dat mijn opmerking in eerste instantie dat er selectief wordt omgegaan met het vermelden van zaken in de Grondwet in deze discussie alleen maar is bevestigd. Er staan twee vormen van dienstplicht in de Grondwet en twee soorten van uitzending. Er zijn ook andere vormen van dienstplicht en andere vormen van uitzending, die niet in de Grondwet staan. Ik zou mij dat kunnen voorstellen als de gedachte is, dat wij voortaan odoorgrondelijke teksten in de Grondwet opnemen. De gemiddelde lezer weet echter nu niet, dat alle uitzendingen in het kader van onze verdragsverplichtingen hier niet onder vallen. De gemiddelde burger zal misschien denken dat zij er wel onder vallen, maar dat lees je niet in deze tekst. Wij moeten het uit de toelichting vernemen.

Uit het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken begrijp ik, dat van mijn vijf punten alleen over het vijfde punt, de hulpverlening buiten gewapend conflict, geen mededeling aan de Kamer behoeft plaats te vinden, als je vindt dat het eerste punt, de verdragsverplichting sowieso niet onder het artikel valt. De heer Voorhoeve gaf de voorbeelden dat je snel moet kunnen ingrijpen of een Hercules of enige mensen snel ter beschikking moet kunnen stellen. Ik ben dat volkomen met hem eens. Een al te zware procedure daarvoor lijkt mij niet erg voor de hand te liggen. Hij heeft zelf gezegd, dat over belangrijke operaties, zoals in Goma, wel van tevoren aan de Kamer mededeling wordt gedaan. Ik neem aan dat de normale inlichtingenplicht van de regering blijft bestaan en dat zij zaken van enig gewicht niet achter de wal harer tanden houdt.

Het enige punt dat na de discussie met de heer Voorhoeve nog een verschil lijkt op te leveren is de inzet buiten bondgenootschappelijk gebied, zoals hij de inzet van SFOR in Bosnië noemt. Stel dat de marine of de luchtmacht elders in de wereld wordt ingezet. De marine kan alleen elders in de wereld worden ingezet, gezien ons gebrek aan territoriale wateren. Dat gebeurt dan toch vaak buiten het NAVO-gebied? Stel dat

onze belangen in de Stille Oceaan worden aangevallen. Nederlandse koopvaardij schepen worden aangevallen en Nederlandse schepen schieten te hulp. Het kan zelfs een Engels schip zijn, waarbij wij de bondgenoot Engeland te hulp schieten. Dat is dan in theoretische zin buiten bondgenootschappelijk gebied. Valt dit dan ook buiten de verplichting om de NAVO-bondgenoot te helpen?

Tot slot had ik de minister van Binnenlandse Zaken een vraag gesteld over de nieuwe tekst van artikel 97, lid 1, met die drie doelomschrijvingen. Hij heeft dat niet kunnen verwerken, want hij moest al zoveel van mij verwerken. Het zou enige geruststelling voor mijn fractie zijn als je die tekst zou kunnen gebruiken als een soort van waarborg dat het leger niet voor andere zaken wordt ingezet, zoals handhaving van de interne orde in Nederland buiten de bijstand aan de politie, zoals de Politiewet die kent. Mag ik dat als waarborg zien? En als het een waarborg is, kom ik toch terug op dat tweede punt, de belangen van het Koninkrijk. Welke waarborg heb ik dan nog dat niet het leger zal worden ingezet om grootscheepse rellen die in Nederland zouden kunnen ontstaan, te onderdrukken, niet in het kader van hulp en bijstand aan de politie, maar van inzet van militairen? Ik denk dat die discussie tussen beide bewindslieden wel moet plaatsvinden, want als die opening nog blijft vanwege de omschrijving van het begrip "belangen van het Koninkrijk", zit er nog weinig waarborg in artikel 97 op dit punt. En dan vraag ik mij af wat de zin daarvan is.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor de door hen gegeven antwoorden.

De minister van Defensie maakte nog gewag van de inzet van militairen in Polen bij natuurrampen aldaar. Dank voor deze aanvulling, maar de kernvraag is natuurlijk of je hulp zoals daar is gegeven, zou kunnen vatten onder het begrip "bevorderen van de internationale rechtsorde". Ik blijf er toch moeite mee houden om het ook daaronder te kunnen scharen. Ik ben het overigens wel eens met de constatering dat voor dit soort vormen van

Hessing

hulp niet de zware informatieplicht noodzakelijk zou moeten zijn. Die uitzondering kan ik steunen.

Mijn opmerking in de richting van de minister van Binnenlandse Zaken betreft het onderscheid tussen de krijgsmacht en de politie. Ik kan de minister volgen in het onderscheid dat hij heeft aangebracht. Er zit zeker verschil in, maar het zou op zichzelf goed zijn om bij een volgende onderhoudsbeurt van de Grondwet nog eens zorgvuldig te bezien of de politie niet een plaats verdient in onze Grondwet.



Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! De heer Jurgens – en misschien een ander ook wel – heeft tot twee keer toe een opmerking gemaakt over de tijdsdruk waaronder deze Kamer op dit moment dit wetsvoorstel moet behandelen. Ik kan dat op zichzelf niet ontkennen. Ik proef een zeker ongemak aan de kant van de Kamer. Ik wil niet verhelen dat er ook een zeker ongemak aan mijn kant is. Het zou te veel tijd vergen en misschien ook iets meer studie om precies na te gaan wie allemaal hebben meegewerkt aan het ontstaan van dit ongemak aan beide kanten, maar ik wijs erop dat ik al maanden bezig ben met interveniëren in de werkwijze van beide Kamers om tot een ordentelijke behandeling van deze wetswijziging te komen. Alles gaat ook niet precies zoals ik mij dat had voorgesteld. Het is ook volstrekt duidelijk, of u en ik dat nu leuk vinden of niet, dat wij in een tijds-klem zitten. Als wij het nu niet doen, betekent dit dat wij een aantal jaren op dit punt verliezen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat ontken ik niet, maar het gaat erom dat u het wetsvoorstel zeer laat heeft ingediend. Daardoor veroorzaakt je dit soort tijds-klemmen.

Minister **Dijkstal**: Ik weet niet of dat de enige oorzaak is. Ik zeg niet voor niets dat ik al enige maanden bezig ben met beide Kamers. En niet alleen voor dit, ik zeg het ook voor andere wijzigingen die bij de Kamer voorliggen. Ik vind het heel interessant om te horen dat de tijdsdruk erg groot is en dat het niet makkelijk is om dit alles te verwerken. De Kamer zal dit toch moeten afwegen tegen het belang dat op het spel staat. Het spijt mij ook dat de

maatschappelijke ontwikkelingen geen rekening wensen te houden met het tempo waarin wij in dit land de Grondwet kunnen wijzigen. Dat punt wordt misschien volgende week nog prominenter aan de hand van andere onderwerpen. Wij verkeren niet in de luxe dat wij elkaar die verwijten kunnen maken, in al zijn consequenties. Dat neemt niet weg dat ik probeer zowel in de stukken als mondeling zo zorgvuldig mogelijk te antwoorden. Ik geef antwoord op alle vragen, op de zeer relevante vragen die er altijd zijn en op de vragen die misschien iets meer liggen in de sfeer van de theorie, die overigens ook wel van belang kunnen zijn. Daar zult u het dan een beetje mee moeten doen. Anders dan dat kan het ook niet.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het verwijt was ruimer, namelijk dat je met grondwetswijzigingen zo tijdig moet beginnen en er van tevoren een zodanige maatschappelijke consensus over moet krijgen, dat wanneer het hier komt, dit soort discussies niet meer ontstaan. Dat de minister nu onder tijdsdruk zit, begrijp ik. Ik vind ook dat hij zeer voortvarend ons verslag heeft beantwoord; dat is het punt helemaal niet. Maar er is geen enkele mogelijkheid geweest vanaf 20 januari, toen de Kamer een belangrijk amendement aannam, om enige maatschappelijke discussie te krijgen over een belangrijke grondwetswijziging. Dat vind ik niet goed voor de Grondwet, die dit jaar door de minister zo feestelijk wordt herdacht.

Minister **Dijkstal**: Dan wil ik u graag verwijzen naar wat ik in de Tweede Kamer in mijn algemene inleiding bij de behandeling van de eerste grondwetswijziging, twee maanden geleden, heb gezegd. Ik ben toen uitvoerig ingegaan op de plaats van de Grondwet in onze samenleving, een plaats die niet alleen gedictieerd wordt door datgene wat vanuit de historie, vanuit de theorie of vanuit de rechtswetenschap beschouwd kan worden als zijnde de Grondwet met zijn functies. U zult ook moeten kijken hoe de samenleving zich ontwikkelt; u zult moeten kijken naar het tempo waarin deze zich ontwikkelt en naar het tempo waarin vragen aan ons worden voorgelegd. We hebben nu te doen met een veranderende samenleving en met een krijgsmacht die andere taken

krijgt – met een samenleving ook, waarin het parlement om op zichzelf begrijpelijke redenen zegt daar graag wat meer over te zeggen willen hebben. Als u dit nu allemaal wilt, dan zult u ook die maatschappelijke noodzaak en het tempo waarin zich dat voordoet, mee moeten wegen. Dat is hier misschien overigens wat minder dringend, maar ik neem, eerlijk gezegd, ook een beetje een voorschot op een discussie over twee andere artikelen...

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De motie-Van Middelkoop was van december 1994 en de minister maakt mij niet wijs dat deze zo moeilijk uit te voeren was dat hij pas in mei 1997, dus 2,5 jaar later, met een voorstel kon komen.

Minister **Dijkstal**: Dan gaat u een beetje voorbij aan een heel principiële discussie die daar heel lang achter gespeeld heeft, zoals u weet. Gelukkig hebben beide Kamers tijdig ingezien dat het niet kan gaan om een formeel instemmingsrecht van het parlement, maar zoals u weet, was dat het politiek zeer gevoelige discussiepunt dat aan de orde was. Het is hier niet alleen een kwestie dat wij twee jaar hebben zitten pitten en op het laatst erachter kwamen dat er iets moest gebeuren. Er wordt over deze zaken zeer politiek nagedacht en dat vind ik ook terecht. Een grondwet die in onze huidige samenleving niet meer vanuit de politieke invalshoek kan worden beoordeeld, lijkt mij niet zo'n erg handzame grondwet meer te zijn. Maar ik ben, zoals gezegd, nu ook aan de grens van wat hier vandaag aan de orde is, omdat ik een voorschot neem op een discussie die wij misschien volgende week met elkaar voeren over andere maatschappelijk zeer relevante punten, ten aanzien waarvan ik denk dat het niet zo gemakkelijk is om maar achterover te leunen en te zeggen: de tijd was te kort en we hebben niet iedereen kunnen raadplegen. Nee, dat hebben wij voor u gedaan en daarom zijn de stukken zo goed.

Dat gezegd hebbende, voorzitter, ga ik onmiddellijk naar de heer Postma, die mij nog eens voorhouden heeft dat, gegeven de belangen die op het spel staan, delegatie nooit verder zal mogen gaan dan de algemene maatregel van bestuur. Dat lijkt mij inderdaad een terechte opmerking die hij

Dijkstal

terzake maakt. Hij brengt mij op dit moment wat in verwarring, als hij dit koppelt aan: met wellicht zelfs voorhang. Ik vind dat we op dat punt er maar even over na moeten denken, bij de gelegenheden die zich daar dan voordoen, of je dat ook inclusief die voorhang moet doen, maar ik begrijp wel de portee van zijn opmerking.

De heer **Postma** (CDA): Is het zo, mijnheer de voorzitter, dat er tussen de minister en mij overeenstemming over bestaat dat de voorwaarden waarop wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling van de krijgsmacht wordt verleend, in de vervolge uitsluitend in de wet zullen worden geformuleerd? Dat heeft de minister namelijk gezegd in eerste termijn.

Minister **Dijkstal**: Ja.

De heer **Postma** (CDA): U zegt: ja. Akkoord.

Minister **Dijkstal**: Dan kom ik op het tweede punt, waarvan ik niet zeker weet of daar verschil van mening over bestaat tussen de heer Postma en het kabinet, namelijk waar het gaat over de relatie tussen artikel 68 en artikel 100. Hij heeft natuurlijk gelijk, als hij de plek beschrijft die beide artikelen in de Grondwet hebben en de functie van die beide artikelen. Ik heb dat niet willen aantasten, althans niet in mijn beantwoording. Ik heb alleen willen uitleggen wat het verschil is tussen een actieve en een passieve informatieplicht. Het gaat in dit geval – dat was de relevantie van het geheel – om de actieve informatieplicht die uit artikel 100 nu voortvloeit om de redenen die bekend zijn, namelijk om de Kamers in staat te stellen misschien niet om ja te zeggen, maar om nee te zeggen, als ze dat wensen, wat misschien nog net een slag anders is.

Voorzitter! De heer Postma heeft ook gesproken over artikel 100, lid 2. Dat betreft het niet geldig zijn van artikel 100, lid 1, als dwingende redenen het tijdig verstrekken van inlichtingen verhinderen. Hij vroeg, of dat verstaan moet worden als dezelfde grondslag die ligt bij artikel 68 bij het inroepen van het belang van de Staat. Het antwoord is "nee". Het gaat hier inderdaad meer over de tijdsdruk waarin je bijvoorbeeld kunt zitten als grote belangen van

mensen in andere landen op het spel staan en je niet kunt zeggen: het spijt mij, maar wij hebben in Nederland afgesproken dat wij vooraf het parlement moeten inlichten.

Het betreft dus een uitzonderlijke omstandigheid die direct gerelateerd is aan de functie van de krijgsmacht in dezen en dat is een andere dan de bredere die wij bij artikel 68 kennen van het inroepen van het belang van de Staat.

De heer **Postma** (CDA): Is het begrip "dwingende redenen" nu ruimer of enger dan het begrip "het belang van de Staat"?

Minister **Dijkstal**: Ik acht het enger.

Er is gevraagd, of de krijgsmacht op zelfstandige titel ingezet kan worden bij openbare ordeverstoringen of zelfs voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het antwoord is "nee". Wij hebben in onze wetgeving voorzien dat de inzet van de krijgsmacht op die terreinen slechts gebeurt in de vorm van hulp en bijstand aan de politie. Misschien moet ik er voor de volledigheid naar verwijzen dat wel voor de Koninklijke marechaussee (die natuurlijk toch een krijgsmachtonderdeel is) als het ware een bijzondere voorziening is getroffen die haar grondslag vindt in de Politiewet. Daarin vindt u precies wat de Koninklijke Marechaussee anders dan krijgsmachttaken in dit land kan doen.

De **voorzitter**: Alvorens het woord te geven aan de minister van Defensie, wil ik het volgende opmerken over de interventies ten behoeve van een ordelijk verloop van de behandeling van de grondwetsherzieningen. Ik spreek niet over het moment van indiening. Dat is een discussie tussen individuele leden van de Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken.

Als de minister van Binnenlandse Zaken zegt dat hij al enige tijd bezig is om ook in deze Kamer orde op zaken te stellen met betrekking tot de behandeling van de grondwetsveranderingen, maak ik hem er toch op attent dat het eerste initiatief in deze Kamer is genomen met mijn brief van 11 december aan de Tweede Kamer. Ik heb daarin gevraagd om haast te maken, omdat ik anders problemen zag. De eerste brief die ik van de minister van Binnenlandse Zaken terzake heb ontvangen, is van 26 februari. "Enige

tijd" lijkt mij in dat geval toch wat overdreven.

Minister **Dijkstal**: Mag ik daarop met één zin antwoorden, mijnheer de voorzitter? Het is misschien leerzaam te weten, dat uw brief van 11 december mij onmiddellijk redenen heeft gegeven om mij in verbinding te stellen met de voorzitter van de Tweede Kamer met het dringende verzoek of hij ervoor zou kunnen zorgen dat de werkzaamheden zoals geregeld in de Tweede Kamer, werden afgestemd met dit huis. Dat heeft hij mij toegezegd. Volgens mij heeft op mijn initiatief die interventie van hem naar u ook plaatsgevonden.

De **voorzitter**: Alleen met het teleurstellende resultaat dat, anders dan toen was toegezegd, noch voor het kerstreces noch in de eerste week na het kerstreces de desbetreffende voorstellen in de Tweede Kamer in stemming zijn gekomen. Vandaar dat wij in laatste instantie de problemen die hier gerezen zijn, toch wijten aan de behandeling in de Tweede Kamer, waarbij ik nogmaals uitdrukkelijk de discussie over het tijdstip van indiening van de wetsvoorstellen overlaat aan de individuele leden van deze Kamer. Daarover laat ik mij als voorzitter niet uit.

□

Minister **Voorhoeve**: Mijnheer de voorzitter! Hoe dan ook, uw brief van 11 december heeft duidelijk een heilzaam effect gehad.

Ik heb nog een enkel punt te beantwoorden. In aanvulling op wat de minister van Binnenlandse Zaken zei over het begrip dwingende redenen, wil ik een praktijkvoorbeeld geven. Het kan zo zijn dat het voor het welslagen van een actie voor de internationale rechtsorde van wezenlijk belang is dat de nodige inlichtingen pas na het voltooien van die actie worden gegeven. Een concreet voorbeeld deed zich voor op 18 december zoals u zich misschien herinnert, toen eenheden werden ingezet voor het oppakken van oorlogsmisdadigers. Uiteraard zou het verschaffen van inlichtingen daarover van te voren de actie buitengewoon bemoeilijken, zo niet verhinderen. Het is maar een voorbeeld, waardoor het in de praktijk zo kan zijn dat de inlichtingen iets later komen dan goed

Voorhoeve

gebruik is. Bij normale inzet in vredesoperaties worden inlichtingen tijdig vooraf verstrekt.

De heer Jurgens zette een verdere stap in de discussie over vragen als: welke belangen worden bedoeld, is het een eng of een breed begrip, gaat het dan om andere belangen met betrekking tot de Staat der Nederlanden? Hij las een zinsnede voor over die belangen uit de memorie van toelichting. Die zinsnede begon met het woord "bijvoorbeeld". Dat vind ik een belangrijk woord. Het is niet van tevoren precies en limitatief vast te stellen wat de belangen van de Staat der Nederland zijn en voor welke belangen precies de krijgsmacht wordt ingezet. De praktijk leert dat vredesoperaties en vaak ook humanitaire operaties en noodhulpoperaties steeds weer anders zijn. Er zijn mengelingen van direct eigenbelang van de Staat der Nederland én het meer verlichte belang bij het bevorderen van de internationale samenwerking en het helpen versterken van de effectiviteit van de internationale organisaties.

Dat brengt mij bij de opmerking van de heer Hessing: is de inzet van bijvoorbeeld de genie in Polen om te helpen bij het oppompen van water bij een overstrooming, bevordering van de internationale rechtsorde? Wij rekken het woord inderdaad erg uit als wij dat nog internationale rechtsorde noemen. Maar het sluit het niet uit. Er zijn vormen van samenwerking die bevorderlijk zijn voor het verder opbouwen van de internationale rechtsorde. Hier was duidelijk aan de orde dat een lid van het partnerschap voor de vrede en een land dat hoopt lid te worden van de NAVO en de EU snel op hulp van zijn huidige en toekomstige partners moet kunnen rekenen. In die zin was het bevorderlijk voor de internationale rechtsorde.

Ik kom bij een vraag van de heer Jurgens: wat is nu eigenlijk NAVO-gebied en wanneer zijn de procedures van toepassing voor inzet in NAVO-verband en wanneer hebben wij het over "out of area"-acties? Het Verdrag van Washington, waarop de NAVO is gebaseerd, spreekt over een bepaalde beperking. Allereerst kent de organisatie als zodanig verdragsverplichtingen. De organisatie bestrijkt Noord-Amerika en Europa. Dat is geografisch niet precies gedefinieerd. Wel gelden de

verdragsverplichtingen in zuidelijke richting, tot aan de kreeftskeerkring. Dat is destijds in het verdrag ingebracht, met name op Amerikaans aandringen, omdat men niet mede verantwoordelijk wilde worden gehouden voor wellicht strijd in Franse koloniale gebieden. Het was gericht op de handhaving van de integriteit van Europa. In het concrete geval van uitzending van een fregat naar de Perzische Golf ging het dus niet om een NAVO-verplichting en ook niet om het NAVO-verdragsgebied. Artikel 100 was dus van toepassing. Dat is direct door de regering gemeld. In dit geval hadden wij zelfs een tweestappenbesluit. Eerst heeft de regering gemeld aan de volksvertegenwoordiging dat het fregat die richting uit werd gezonden en zou worden toegevoegd aan een vlootverband dat niet zou deelnemen aan vijandelijkheden tegen Irak. Vervolgens is gemeld dat het een nader besluit zou vereisen van de Nederlandse regering als het fregat voor militaire sancties tegen Irak zou worden ingezet. Dus ook toen was de praktijk die wij hier proberen te codificeren, ten volle van toepassing.

Als voorbeeld is genoemd dat in de Stille Oceaan een schip van een bondgenoot wordt bedreigd en dat wij een fregat in de buurt hebben om dat schip te helpen beveiligen. Dat is enerzijds geografisch buiten het NAVO-gebied. Anderzijds valt het onder het begrip dat de bondgenoten elkaar zoveel mogelijk militaire bijstand leveren. Ik denk dan ook dat het in een dergelijk geval onder artikel 5 van het NAVO-verdrag als een bondgenootschappelijke verplichting zal gelden. In zulke gevallen zullen in ieder geval de Staten-Generaal terstond worden geïnformeerd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen (25176).**

De beraadslaging wordt geopend.

Voorzitter: Postma

□

Mevrouw **Grol-Overling** (CDA): Voorzitter! Alleen de titel van dit wetsvoorstel, Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen, is al een reflectie waard, want wat toch is een allochtone taal? Ik dacht dat het bijvoeglijk naamwoord "allochtoon" veeleer bij mensen hoort en wel om aan te geven dat het niet om autochtonen gaat. Het woord "allochtoon" wordt in Nederland niet voor alle niet-Nederlanders gebruikt, maar meer speciaal voor medelanders uit het mediterrane of het Caribische gebied. De Engelse, Duitse of Franse kinderen die hier in ons land onderwijs volgen worden uitdrukkelijk niet bedoeld. Het gaat dus om onderwijs in enkele talen die door allochtonen in Nederland worden gebruikt.

Op zichzelf is het een goede zaak dat kinderen tijdens hun eerste schooljaren extra onderwijsbegeleiding krijgen in hun moedertaal. Dat voorkomt achterstand en het geeft ook een soepelere overgang van thuis naar school. Een goede zaak achten wij ook dat dit onderwijs buiten de normale lessen kan worden gegeven. Zo hoeft een allochtone leerling geen waardevolle lessen te missen in andere vakken. Wij hebben ook waardering voor de hier geboden mogelijkheid om in meer talen dan alleen Turks en Marokkaans dit OALT aan te bieden. Het zal wel lastig zijn om voldoende leerlingen te vinden voor Spaans, Portugees, etc., dus wellicht is de uitbreiding van de doelgroep toch een fictie. Ik kom nu tot enige punten waarover mijn fractie zorg heeft.

Ook niet-onderwijsinstanties zullen OALT mogen aanbieden. Hoe kunnen gemeenten de pedagogisch-didactische en inhoudelijke kwaliteit van deze onderwijsgevenden beoordelen?

De onderwijsinspectie wordt belast met het toezicht, aldus de memorie van antwoord. De vraag is of van dit toezicht veel terecht zal kunnen komen, gezien de buitenschoolse tijden waarop dit onderwijs gegeven zal worden: op zaterdagmorgen of door de week laat in de middag. Verder is er natuurlijk het taalprobleem, want de inspecteur zal