

## Jorritsma-Lebbink

Minister **Jorritsma-Lebbink**: O, wacht even. Daar zit een probleem: er is voor warmtenetten geen wetgeving. We hebben ooit een keer overwogen om daar ook nog een aparte wet voor te maken, maar dat is toch eigenlijk wat overdone. Als er overigens een bredere Energiewet komt, valt dit er automatisch onder. Het betekent dat dit nu echt voorbehouden is aan woningcorporaties, in die zin dat zij moeten proberen daar contracten over te sluiten. Dat kan wel en als daar een probleem is, moet men zich maar eens tot ons richten. Dan ben ik altijd bereid om te kijken wat ik kan doen. Of ik alles kan oplossen, weet ik niet zeker. Dat zal niet altijd het geval zijn, maar de mogelijkheid is er, als het goede projecten zijn en deze een beetje marktconformiteit hebben. Ik wil er in dit verband wel op wijzen dat een deel van onze baksteenproblemen, iets wat nu dadelijk door alle Nederlanders moet worden betaald, bijvoorbeeld Demcolec betrof. Daarbij ging het om een stadsverwarmingsproject dat toch niet helemaal – nu zeg ik het voorzichtig en zeer eufemistisch – marktconform bleek te zijn.

De heer Terlouw had een casus. Het lastige is dat wij hebben besloten een aandeel duurzame energie niet-verplichtend op te leggen, omdat het de verwachting is dat er de komende jaren meer vraag is van klanten om het te kunnen krijgen dan dat er aanbod op de markt is. Zolang die situatie er is, is het een beetje raar om een verplicht aandeel op te leggen. De aanbieders zullen daar dan waarschijnlijk niet aan kunnen voldoen of zij zullen er heel inefficiënt mee omgaan. Immers, men móet het dan en dan is de prijs niet meer interessant en ga je inefficiënte dingen doen. De casus komt dus voorlopig niet voor, omdat een bedrijf niet verplicht wordt een deel duurzaam bij zijn normale gasproducten te voegen. Dat wordt pas anders, als dit wel zo zou zijn.

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter! Biedt de wet wel de ruimte, als dat moment zou aanbreken?

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Dat vraagt om regelgeving. Als ik een moment zou willen kiezen waarop we een verplicht aandeel duurzame energie gaan opleggen, dan vraagt dat regelgeving. Ik denk echter dat de eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat

het dan ook nodig zal zijn om dat te regelen, want het heeft natuurlijk nogal wat consequenties.

De heer **Terlouw** (D66): Maar als nu in de praktijk blijkt dat men bijvoorbeeld gas van niet-fossiele oorsprong, biogas, niet meer afneemt, omdat het te duur en te lastig is om het bij te mengen, ook al zou de consument het wel leuk vinden, dan moet u dus de wet wijzigen?

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Maar ik weet dat vrijwel alle bedrijven die zich hiermee bezighouden, heel graag bijmengen. Zij hebben namelijk klanten voor groen gas. Nogmaals, zolang de vraag groter is dan het aanbod, is er geen enkel probleem. Het kan zijn dat ik te optimistisch ben. Ik herhaal wat ik ook in het debat in de Tweede Kamer heb aangegeven: zolang de vraag groter is dan het aanbod, zou men met een verplichting raar handelen. Als echter gebeurt wat de heer Terlouw zegt, hebben wij een probleem. Dan kun je je nog afvragen: waarom wil men dit niet? Is het te kostbaar en moeten we daarom in de fiscale sfeer ondersteuning geven? Daardoor zou de kostprijs lager kunnen worden. Of moet je overgaan tot een verplichting? Ik houd die vraag open tot datgene het geval zou zijn waarvoor nu wordt gevreesd.

De heer **Terlouw** (D66): Mocht het in die richting gaan, heeft de minister dan vat op grote buitenlandse producenten? Is er dan iets te regelen?

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Ik denk het wel, maar de mogelijkheden zijn ook afhankelijk van de samenstelling van de Europese richtlijn. Verder gaat het er ook om voor wie je de verplichting laat gelden, maar ik veronderstel dat je die alleen voor de afnemers kunt laten gelden. Dan zal een producent die niet mee wil doen, niet mogen leveren. Op die manier kun je hem uitsluiten. Ik meen dat dat de enige mogelijkheid is. Ik veronderstel niet dat wij producenten een verplichting kunnen opleggen. Wij hopen dat het groencertificatiesysteem ondersteuning zal bieden. Daar gaan wij ook van uit. Dat systeem biedt afnemers echt grote garanties. Zij weten dan dat wat zij kopen werkelijk groene energie is.

Tegen mijnheer Van den Berg zeg ik: u mag zelf bepalen onder leiding van wie u op stap wilt. Met die keus zou ik mij niet graag bemoeien. Overigens, ik dank hem nog voor zijn opmerkingen over het wetsvoorstel.

Voorzitter! Ik meen hiermede gekomen te zijn aan het eind van de beantwoording van de vragen die mij in tweede termijn zijn gesteld. Ik dank de Kamer voor de vele vragen. Ik hoop dat mijn antwoord tot tevredenheid is geweest.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Ik stel voorts de Kamer voor, de notitie Liberalisering en privatisering netwerksectoren voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 17.02 uur tot 17.06 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het voorstel van rijkswet Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging (26243, R1622).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter! Op 15 juni 1914 kwam het liberale oud-Tweede-Kamerlid majoor Thomson om tijdens een vredesmissie in Albanië. Nederland had zich indertijd zeer verbonden met de opzet van de toenmalige grootmachten om het vacuüm dat na de Balkanoorlog was ontstaan ordelijk op te vullen. De schok in ons land was enorm. Het stoffelijk overschot van de majoor werd per trein langs vele Nederlandse stations gevoerd waar vanaf de perrons eresaluten werden gebracht. Er werden zoals in Den Haag straten en pleinen naar Thomson genoemd. Standbeelden zoals in Groningen, waar de kazerne

## Dölle

stond van de majoor en waar koningin Wilhelmina een herdenkingsrede hield, werden opgericht. In onze dagen – het is nog kort geleden – werd aan de overzijde een uitgebreid parlementair onderzoek verricht naar de achtergronden van een reeks andere missies van veel recentere data. Het stadje Srebrenica spookt daarbij door vrijwel ieders hoofd. Al die gebeurtenissen illustreren twee zaken: enerzijds de historische Nederlandse ambitie mee te helpen aan de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, anderzijds de risico's die aan die inzet zijn verbonden.

In dit verband komen wij tot de voorgestelde grondwetsherziening. Wij hebben reeds in eerste lezing onze instemming betuigd met de kern van de nieuwe bepalingen: de toevoeging van een nieuwe taak naast de klassieke verdedigingstaak voor de krijgsmacht, te weten de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Christendemocraten hebben in Nederland en ook daarbuiten steeds benadrukt dat nationale staten aan de internationale rechtsorde gebonden zijn en deze ook zo nodig moeten schragen. Het CDA is verder verheugd dat de krijgsmacht en haar opdracht vermeld blijven in de Grondwet. Dat was al het geval in de Bataafse staatsregeling en ook in de grondwetten van ons koninkrijk. De andere Europese grondwetten kennen vergelijkbare vermeldingen. De krijgsmacht is een zeer bijzonder deel van de rijkdienst dat zo te zeggen op leven en dood verbonden is met de Staat zelf door de geschiedenis heen. Constitutionele verankering is dan ook passend.

Op een punt is onze fractie teleurgesteld. Het betreft de permanente en pertinente weigering van de regering een formeel instemmingsrecht te verlenen aan de Staten-Generaal voor, kort gezegd, internationaal militair optreden. De regering ziet daarin strijd met de bestaande constitutionele verhoudingen, die ons leren: de regering bestuurt, het parlement controleert. Een recht op inlichtingen vooraf dat in de praktijk zoals minister Peper meende feitelijk dicht komt bij een materieel instemmingsrecht; daar houdt het voor de regering mee op, want zij heeft armslag nodig in urgente situaties. Dat laatste onderschrijven wij, maar deze ruimte

zou ook in de motie-Van Middelkoop en de amendementen-Koekkoek zijn gegarandeerd; overigens twee geheide dualisten uit de reformatorisch-politieke traditie. Het verwijt dat zij en ook de CDA-fractie in deze Kamer de juiste constitutionele verhoudingen veronachtzamen wijzen wij ook als normatieve dualisten van de hand. Het gaat hier allereerst niet om de bestaande, maar om de gewenste constitutionele verhoudingen. Afgezien daarvan gaat het vooral om de vraag of het onderwerp van een aard is dat beide centrale staatsorganen, zowel de Kroon als de Staten-Generaal, deze bestuursbeslissing moeten dragen tegenover de samenleving, de geschiedenis en het buitenland. Anders gezegd: is de inzet en de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies zo'n type besluit?

Op zichzelf is dat geen anomalie, want de Grondwet biedt meerdere voorbeelden. Minister De Vries releveerde nog onlangs bij het beleidsdebat dat gemeentelijke herindeling een typische bestuursdaad is die toch terecht in de wetsvorm plaatsvindt. Het parlement heeft ook een formeel instemmingsrecht bij de goedkeuring van huwelijken van leden van het koninklijk huis, de buitenstaatverklaring uit artikel 35 Grondwet en de goedkeuring van verdragen, ook als die geen de burger verbindende bepalingen bevatten. Op een ander niveau kan worden gewezen op de PKB en op menig voorhangbesluit. De figuur dat een bestuursdaad de formele instemming behoeft, al dan niet in wetsvorm, van de volksvertegenwoordiging, lijkt ons dus bepaald niet vreemd aan de Nederlandse constitutionele verhoudingen. De vraag is veeleer, het zij herhaald, of de besluiten bedoeld in het voorgestelde artikel 100 van de Grondwet zo zwaar kunnen zijn dat het samen verantwoording nemen door Kroon en Staten-Generaal hier gerechtvaardigd is. Met Van Middelkoop en Koekkoek alsmede onze zusterfractie aan de overzijde achten wij dat standpunt nog steeds verdedigbaar, om in de sfeer te blijven.

Buitenlandse militaire missies in welk verband ook kennen onder omstandigheden een gevaarlijke en soms onheilspellende dynamiek met grote risico's voor mensen en

materieel en op internationaal-politiek onaangename verwickelingen. Dat het oppergezag over de krijgsmacht onveranderlijk bij de regering blijft, is ook voor ons onbetwistbaar. Dat is zelfs het geval na oorlogsverklaring, dus zeker ook hier. Ook psychologisch zou zo'n breed gedragen besluit wellicht een gunstig effect kunnen hebben op de uitgezonden troepen. Het interview met de voorzitter van de marechausseevereniging in de Staatscourant nr. 94 onder de kop "Het gevoel voor Nederland bezigt te zijn is verdwenen" lijkt hier illustratief.

Ten slotte heeft onze fractie nog enkele vragen die in de schriftelijke voorbereiding naar onze mening niet of onvoldoende en in ieder geval niet geheel duidelijk zijn beantwoord. Voor de uitvoerige reactie van de bewindslieden op onze vragen past overigens dank. Een aantal vragen, zoals die over de referendabiliteit van besluiten als boven bedoeld, de inlichtingenplicht en de eventuele Europese defensiemacht als ook over de discrepantie in stellingnamen ten aanzien van die inlichtingenplicht ingeval van verdragsrechtelijke verplichtingen, zijn wat ons betreft afdoende beantwoord, op één uitzondering na waar ik aan het eind op terugkom. De vragen die zijn gebleven, zijn de volgende.

Ten eerste: in de memorie van antwoord stelt de regering: "De kwalificatie van een besluit tot inzet is niet afhankelijk van het al dan niet aanwezig zijn van een mandaat maar van de vraag tot welk element van constitutionele doelomschrijving de betrokken operatie is te herleiden." Als dat laatste juist is, zou dit betekenen dat de regering in laatste instantie het voor mogelijk houdt, dat de Nederlandse regering buiten de VN de NAVO of welke andere organisatie ook om tot de conclusie komt dat de internationale rechtsorde gehandhaafd of bevorderd moet worden door inzet of terbeschikkingstelling van Nederlandse troepen. Dat was de strekking van onze vraag in het voorlopig verslag: maakt de Nederlandse regering haar oordeel of de internationale rechtsorde geschonden is, principieel al dan niet afhankelijk van het oordeel van niet-Nederlandse gezagdragers of organisaties en, zo ja, van welke? In dat verband viel ons ook het rapport "Humanitaire interventie" op, uitgebracht door de

## Dölle

Adviesraad internationale vraagstukken en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken. Dat is uiteraard niet bindend voor de regering, maar er staan toch een aantal opmerkingen in over de rechtsgrond voor ingrijpen buiten de VN om. Deze opmerkingen schijnen overigens ook in het Engelse parlement te zijn gemaakt; ik kan dat niet documenteren. Wij zouden het op prijs stellen als de bewindslieden daar iets over kunnen zeggen.

Ten tweede: de inlichtingenplicht wijkt voor dwingende redenen. De regering expliciteerde dit begrip door te spreken over drie zaken: acute noodsituaties, exceptionele gevallen, maar ook de situatie waarin militaire interventie slechts zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt. Onze vraag was of dit derde criterium, naast het bestaan van een noodsituatie of een exceptioneel geval, zelfstandige betekenis bezit in de uitleg van het begrip "dwingende reden". In dat geval zou militaire logica ook buiten het geval van een noodsituatie of een uitzonderlijke omstandigheid een dwingende reden kunnen opleveren. Dat was onze vraag, die werd beantwoord door te verwijzen naar beide eerste criteria. Maar dat gaat naar ons inzicht, zoals u zult begrijpen, per definitie langs de vraag. Graag horen wij ook op dit tweede punt de zienswijze van de ministers.

Ten derde: overigens is het in dit verband de plaats om op een inconsistentie, althans naar onze waarneming, te wijzen. Wij vroegen naar de relatie tussen de verschoningsgronden belang van de staat uit artikel 68 van de Grondwet en de nationale veiligheid inzake de regelgeving rond inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en de dwingende redenen in dit wetsvoorstel anderzijds. De bewindslieden verwijzen naar de afzonderlijke wetsvoorstellen voor de toelichting op die begrippen. Wij meenden echter dat de regering er zelf bij andere gelegenheden juist blijk van gaf – wij denken aan de meerduidigheid van het begrip "belang van de staat" – naar meer uniformiteit te willen streven, ook in verband met Europese regelgeving. Ook op dit punt stellen wij de reactie van de bewindslieden op prijs.

Ten vierde herhaal ik de vragen over de relatie tussen deze bepalingen en het Statuut voor het

Koninkrijk, want op dit punt is de memorie van antwoord bepaald geen lichtbaken. Artikel 3, lid 1, onder a, van het Statuut betrof de handhaving en de verdediging van het Koninkrijk als een aangelegenheid van het Koninkrijk. In de officiële toelichting wordt dit herhaald, de klassieke defensietaak dus. Het Statuut handelt niet over inzet of terbeschikkingstelling van militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In artikel 5, lid 2, wordt geëist dat de Grondwet de bepalingen van het Statuut in acht neemt. Kan de regering in dit verband uitleggen hoe zij de aan de orde zijnde rijkswet, die inderdaad noodzakelijk is, aan het Statuut heeft getoetst en wat haar visie is op de relatie tussen artikel 3, lid 1, onder a, en artikel 3, lid 2, en artikel 5, lid 2, van het Statuut en de aan de orde zijnde Grondwetsherziening op het punt van de toetsing van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde?

Tot slot noem ik een vijfde punt dat wij tijdens de schriftelijke voorbereiding niet naar voren hebben gebracht. Ik excuseer mij ervoor dat ik de bewindslieden er nu mee overval. Dit punt kwam naar voren uit volkenrechtelijke kring en dat rechtvaardigt veel. De heer Besselink en anderen wijzen op de relatie tussen artikel 96, de oorlogsverklaring, en artikel 100. Een amendement op de Grondwet van 1953 is destijds toegelicht met de stelling dat de inzet van militaire middelen op grond van NAVO-verdragsverplichtingen en enforcement action onder artikel 42 VN-handvest onderworpen waren aan de formele instemming die behoort bij de oorlogsverklaring op grond van artikel 96. Ik kan niet anders dan met de volkenrechtelijke deskundigen vaststellen dat dit standpunt nu wordt verlaten. Of valt de handhaving van de internationale rechtsorde zowel onder artikel 100 als onder artikel 96 van de Grondwet? Ik vermoed dat het antwoord op deze vraag ontkennend is. Als dat niet geval is, hoor ik dat graag.

Voorzitter! Op deze vijf kwesties wacht ik de reactie van de regering af.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De zin van het voor de

tweede maal bespreken van eenzelfde tekst bij een Grondwetsherziening is dat intussen het volk bij verkiezingen zich over het ontwerp heeft kunnen uitspreken. Wat zien wij? Niet de heren Dijkstal en Voorhoeve zitten voor ons, maar de heren De Vries en De Grave. Daaruit kunnen wij afleiden hoe belangrijk de macht van het volk is bij een Grondwetsherziening. Toch zijn beide bewindslieden bereid, het wetsvoorstel onveranderd voor hun rekening te nemen, zodat de invloed van het volk weer wat beperkter moet worden ingeschat.

Voorzitter! Ik stel vast dat zowel de motie-Jurgens uit januari 1994, waarin werd aangedrongen op modernisering van de bepalingen inzake de verdediging, als de motie-Van Middelkoop uit december 1994, waarin werd gevraagd om een formeel instemmingsrecht bij uitzending van troepen, in de aan de orde zijnde voorstellen niet zijn uitgevoerd. De modernisering is slechts betrekkelijk. Nog steeds staat in artikel 97, lid 2, dat de regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht. De verdediging daarvan in de memorie van antwoord is buitengewoon zwak. In antwoord op opmerkingen van de PvdA-fractie lees ik dat de bepaling inzake het oppergezag van de regering over het oppergezag van de krijgsmacht "niet louter een ceremoniële betekenis heeft, omdat deze verzekert dat de krijgsmacht onder de politieke leiding van de regering staat". A contrario: als dat er niet gestaan had, zou de krijgsmacht dan niet onder het politieke gezag van de regering staan? Dat lijkt mij sterk. "Daarvoor geldt, zo stelt de regering", alsof zij iets nieuws beweert, "de ministeriële verantwoordelijkheid." Het moest eens anders wezen! Op dit punt bestaat er geen verschil met andere delen van het overheidsapparaat, aldus de regering. "De bepaling brengt geen wijziging in de verhouding tussen regering en Staten-Generaal." Dat moest er nog eens bijkomen! Vervolgens stelt de regering dat de krijgsmacht in de Grondwet wordt vermeld "omdat het gaat om een kerntaak van de overheid die primair wordt vervuld door de krijgsmacht die daarbij als enig onderdeel van de overheid beschikt over bijzondere middelen, waarvan de inzet zeer direct en ingrijpende gevolgen kan hebben voor de veiligheid en het leven van

## Jurgens

zeer vele burgers". Dat is een exacte omschrijving van de taak van de politie in onze samenleving, veel verdergaand in het dagelijks leven van de mensen dan van de taak van de krijgsmacht. Waarom wordt in de Grondwet de politie dan niet onder het onmiddellijk gezag van de regering geplaatst? Kortom, deze kletsboek in het antwoord van de regering is een doekje voor het bloeden, namelijk dat men om de Militair te bevredigen nog steeds wil dat in de Grondwet de krijgsmacht apart wordt genoemd, als zijnde ondergeschikt aan de regering. Dat getuigt niet van de wens van modernisering van de Grondwet. Ik zie de heer De Grave nog niet op zijn witte ros de vendels vooruit snellen bij het tromgeroffel om de kanonnen van de vijand te veroveren. Ik acht hem daar te enen male ongeschikt toe. Ik zou daar een ander voor gebruiken!

Het gaat om de omschrijving van de taak van de krijgsmacht in de Grondwet. De eerste vraag is: waarvoor mag de krijgsmacht worden gebruikt? Overigens is het woord "krijgsmacht" nog steeds een prachtig woord. Ongrondwettig gebruik van de krijgsmacht zou zijn wanneer niet wordt voldaan aan een van de in artikel 97 genoemde elementen: de verdediging, de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de inzet voor de internationale rechtsorde. Nu die drie erin staan, is er behoefte om vervolgens na te gaan wat dat precies betekent. Dat is in het vorige mondelinge debat in maart 1998 niet helder geworden en dat is nog steeds niet het geval na de schriftelijke gedachtewisseling. Wat de verdediging van het Koninkrijk is, moge misschien om historische redenen bekend worden verondersteld. Misschien is, gezien de discussie daarover, de bevordering van de internationale rechtsorde ook duidelijk, maar daartussen staat nog de bescherming van de belangen van het Koninkrijk. De regering stelt in het antwoord aan de Kamer dat het daarbij niet uitsluitend gaat om binnenlandse taken. Het is dus niet alleen de hulp aan de politie, zoals voorzien in de Politiewet, maar er kunnen ook andere, niet binnenlandse taken worden uitgevoerd. Daarbij wordt mysterieus verwezen naar het feit dat ook in koninkrijksverband de inzet van de krijgsmacht mogelijk is. Ik neem echter aan dat

de regering niet bedoelt dat er bij de inzet van troepen op de Antillen of op Aruba sprake is van buitenlandse aangelegenheden. Als dat noodzakelijk is, zou dat binnen het Koninkrijk plaatsvinden. Ik vraag mij dus af wat de betekenis is van het antwoord aan de Kamer dat de bescherming van de belangen van het Koninkrijk ook buitenlands zou kunnen plaatsvinden. Kan de regering een voorbeeld noemen?

Als het om de binnenlandse taken gaat, was mijn fractie beducht dat het leger zou kunnen worden ingezet bij grootschalige verstoring van de openbare orde, zoals bij voetbalwedstrijden. Voetbal wordt tegenwoordig immers ook al oorlog wordt genoemd. De krijgsmacht zou daar mogen worden ingezet op grond van artikel 97 van de Grondwet. De regering zegt dat dit niet de bedoeling is, omdat in de wet staat dat dit alleen kan in het kader van de Politiewet, als bijstand aan de politie. Die wet kan vandaag of morgen worden veranderd. Het gaat er niet om wat de wet zegt, maar om wat de Grondwet zegt. Kan de regering mij uitleggen of het juist is dat de wettekst toelaat dat bij wet geregeld kan worden dat het leger ingezet kan worden bijvoorbeeld bij grootschalige verstoring van de openbare orde, niet als bijstand aan de politie, maar zelfstandig: tanks in de straten. Het gevaar van een nieuwe formulering is dat men zulke dingen openlaat.

Het tweede gevolg van de driedeling in artikel 97, lid 1, is dat het gevolg heeft voor artikel 100, de uitzending van troepen. De regering houdt vol dat de Kamer alleen vooraf moet worden ingelicht in het geval van het derde element, "de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde". Zij maakt daar echter een uitzondering op bij de humanitaire inzet buiten gewapend conflict. Zijn dergelijke onderscheidingen wel voldoende duidelijk? Welke reden is er om de Kamer niet in te lichten als het om humanitaire bijstand gaat buiten gewapend conflict? En wat is trouwens gewapend conflict? In het stuk dat de regering ons heeft toegestuurd van een samenzang in Noordwijk over "humanitarian intervention", georganiseerd door het Instituut Clingendael, wordt helemaal niet over gewapend conflict gesproken maar over interventie met gebruik van gewapend geweld. Dat

is iets anders dan een gewapend conflict. Gewapend geweld kan noodzakelijk zijn om de orde te handhaven in het gebied waar humanitaire interventies worden gepleegd. Er zijn dus twee grenzen.

a. Wat is de bevordering van de internationale rechtsorde? Zou die in een concreet geval niet kunnen samenvallen met het eerste en tweede element van de tekst van artikel 97? b. Als de regering de inzet bij humanitaire kwesties buiten gewapend conflict uitsluit, waarom wordt die uitzondering dan gemaakt? Ik lees dat niet in de tekst van de Grondwet. In antwoord op een vraag van de CDA-fractie zegt de regering nadrukkelijk in de memorie van antwoord dat inzet buiten gewapend conflict is uitgezonderd.

Dit was het voornaamste dat mijn fractie naar voren wilde brengen. Ik ga nog op twee kleinere punten in.

De vraag of er nou instemmingsrecht is of niet, is niet zo belangrijk meer indien in de parlementaire praktijk inlichtingen van tevoren worden gegeven. Of er moet wel iets heel erg gek gebeuren. De regering geeft zelf het voorbeeld. Nadat de inlichtingen zijn gegeven, ontstaat een parlementair debat. De meerderheid van deze Kamer of de andere Kamer adviseert om het niet te doen, maar de regering doet het toch. Dan zwaait er wat. Ik denk dat dit de bescherming is die aanwezig behoort te zijn.

De opmerking die de heer Dölle zojuist maakte – hij citeerde daarbij volkenrecht deskundigen – is veel ernstiger. Als artikel 96 oorspronkelijk ook was bedoeld voor interventies om de internationale rechtsorde te bevorderen, dan staat daar wél dat vooraf instemming van de beide Kamers noodzakelijk is, namelijk in het kader van de oorlogsverklaring. Die scheiding is niet duidelijk aangegeven. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1953 blijkt dat het er wel in opgenomen was. Zegt de regering op dit moment dat het bevorderen van de internationale rechtsorde niet valt onder artikel 96 van de Grondwet, dan zijn er maar twee mogelijkheden. 1. De regering houdt vol dat in de afgelopen vijftig jaar het inzicht en het gebruik op dat punt zijn veranderd. Het is mogelijk dat staatsrechtelijk gewoonterecht ontstaan en dat dit wordt erkend. 2. De regering zegt dat dit in 1953 wel het geval was, maar dat dit door dit

## Jurgens

wetsvoorstel wordt gewijzigd, zodat artikel 96 niet meer van toepassing is op datgene wat in de artikelen 97 en 100 is geregeld. Die vraag wil ik graag beantwoord hebben.

In het antwoord op de opmerking van de CDA-fractie over het referendum staat een merkwaardige zin. Dit zal de minister van Binnenlandse Zaken zeker aanspreken. Er staat: een raadplegend referendum is naar het oordeel van de regering binnen het kader van de Grondwet alleen mogelijk op initiatief van de wetgever. Ik denk dat bedoeld is dat alleen de wetgever dat kan regelen. "Een referendum op initiatief van de wetgever", in die zin dat het referendum wordt uitgelokt door een beslissing van de wetgever, lijkt mij niet juist. Dat zou moeten zijn "op initiatief van de burgers die, gebruikmakend van de wet, een referendum uitlokken". Ik veronderstel dat de minister van Binnenlandse Zaken dat heeft bedoeld.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! Door de fracties van GroenLinks, hier en aan de overzijde, is tot nu toe niet intensief – dat is eigenlijk een eufemisme – deelgenomen aan het debat over de wijziging van de Grondwet inzake de verdediging. Ongetwijfeld is dat ook veroorzaakt door het gegeven dat deze modernisering noodzakelijk is: de dienstplicht is opgeheven – preciezer gezegd: de opkomstplicht is opgeschort – en de Muur is gevallen, het leger wordt niet meer alleen voor de verdediging van het grondgebied ingezet en het parlement wil meer te zeggen hebben over de inzet van het leger. Dat begon al bij de motie-Brinkhorst in 1978, die betrekking had op UNIFIL; het werd herhaald in de motie-Van Middelkoop in 1994 waarin een instemmingsrecht van het parlement voor inzet van militaire middelen, in welke vorm dan ook, werd gevraagd. Geconstateerd moet worden dat dit instemmingsrecht van het parlement niet geregeld is in deze wijziging van de Grondwet. De regering heeft daar taaie weerstand tegen geboden. Het zou in strijd zijn met het adagium "de regering regeert en het parlement controleert". Dit dogma is met hand en tand en zeer principieel verdedigd met allerlei argumenten, maar uiteindelijk heb ik de indruk overgehouden dat de regering

gewoon zelf de macht in handen wil houden als het om de inzet van militaire middelen gaat. Toch is instemmingsrecht van het parlement eigenlijk heel logisch, omdat de politiek heel breed zal worden aangesproken als het mis gaat. Dat lijkt mij ook een les van Srebrenica. In de VS is het trouwens ook zo geregeld: de president moet instemming van het Congres hebben en daarom zijn wij ook zo op de hoogte van de debatten in de Senaat over Kosovo.

Het instemmingsrecht van het parlement is op zich dus niet zo bijzonder. Het geldt op basis van artikel 96 al voor het verklaren van oorlog. Het is overigens een beetje onduidelijk geworden wanneer er sprake is van oorlog. Met betrekking tot de Golfoorlog was een initiatief van GroenLinks nodig voor het bijeenroepen van de verenigde vergadering, omdat men toen toch wel vond dat het kennelijk oorlog was; de militaire interventie in Kosovo was echter weer geen oorlog. Het zou daarom goed zijn als er een heldere definitie komt die duidelijk maakt wanneer artikel 96 van toepassing is en wanneer de andere artikelen van toepassing zijn. De instemming van het parlement is ook al vereist bij verdragen en voor de begrotingen. De heer Dölle heeft zojuist ook andere voorbeelden gegeven, waarvan het huwelijk trouwens niet het meest geslaagde voorbeeld was. Als wij begrotingen wel of niet vaststellen, doet dat toch ook geen afbreuk aan het oppergesag van de regering over de krijgsmacht?

De fractie van GroenLinks is van mening dat het parlement zichzelf niet serieus heeft genomen, waarbij de rol van de GPV-fractie aan de overzijde cruciaal was. Als indiener van de motie ging zij akkoord met de actieve informatieplicht, omdat in de praktijk het parlement toch wel zijn invloed had laten gelden. Dit argument kan echter ook omgekeerd worden: als het in de praktijk van de afgelopen 10 tot 15 jaar altijd zo is geweest dat er een parlementair debat is gevoerd voorafgaande aan een Nederlandse bijdrage aan een militaire interventie, wat is er dan op tegen om dat materiële instemmingsrecht te formaliseren? Heel vanzelfsprekend is dat trouwens niet. Wij hebben afgelopen vrijdag een overleg gevoerd met onze Agalevburen; in België is zelfs over de inzet

in Kosovo geen enkel debat in het parlement gevoerd. Dat moet kennelijk telkens weer bevochten worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik zou het graag met de heer Pitstra eens zijn. Op zich is de gedachte dat er sprake is van instemmingsrecht van beide Kamers prachtig, maar ik leg hem een praktisch probleem voor: waarmee zou die instemming dan formeel moeten worden gegeven? Neem het geval van Kosovo of het geval van de Golfoorlog: wat vraag je dan precies aan de Kamers? Bij een begroting of wetsvoorstel is exact duidelijk wat aan de Kamers gevraagd wordt, maar bij een dergelijke actie niet. Wij kennen ook geen uitdrukkelijk vertrouwensvotum, juist omdat het buitengewoon lastig is om dat vertrouwen te formuleren.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Bij de Golfoorlog is er, zoals gezegd, een debat geweest, afgedwongen door Ria Beckers. Daarbij was een brief van de regering aan de orde waarin zij aangaf wat zij ging doen. Het parlement kon toen al of niet instemmen met de inhoud van die brief. In die brief stond ongetwijfeld wat de Nederlandse bijdrage was aan die militaire operatie. Ten aanzien van Kosovo gebeurde precies hetzelfde: ook toen was er een brief van de regering, waarin stond wat zij van plan was, wat haar inzet was en wat de F16's zouden gaan doen; ook daar kon je wel of niet mee instemmen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan zou elke keer als een ander middel voor hetzelfde doel moet worden gebruikt om instemming moeten worden gevraagd. De heer Pitstra zei zojuist dat als de inlichtingen door de regering van tevoren verstrekt zijn, het initiatief bij de Kamers kan liggen om het voornemen vervolgens af te keuren. Wat is dan het feitelijke verschil?

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Het feitelijke verschil is dat de formele instemming niet bij het parlement ligt. Het is dan mogelijk dat de regering een motie terzijde schuift. De regering kan een motie negeren die vraagt om, bijvoorbeeld, geen F16's in te zetten of om geen 24 maar zes F16's in te zetten. Vervolgens kan het parlement het erbij

## Pitstra

laten zitten. Ik zeg niet dat het een waarschijnlijk scenario is. Het is een mogelijk scenario, dat formeel niet wordt uitgesloten. Ik vind dat ongewenst.

De heer **Jurgens** (PvdA): Stel dat het parlement geen instemming geeft en de regering onverstandig is, op de door de heer Pitstra aangegeven wijze.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Dat kan niet. Het is dan immers wettelijk geregeld dat het parlement instemming moet verlenen. Als de regering dat terzijde schuift, is er sprake van een staatsgreep.

De heer **Jurgens** (PvdA): In het ene geval overtreedt de regering de wet en in het andere geval gaat de regering in tegen de wens van de Kamer.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Dat is toch een groot verschil? Dat bent u als jurist toch met mij eens?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik vind beide even ernstig. In het geval van de wet is de wens van de Kamer toevallig uitgedrukt in de wet, maar het gaat om de wens van de Kamer.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voor juristen is het een groot verschil of de regering de wet overtreedt of een politieke wens van de Kamer negeert. De heer Jurgens maakt lang genoeg deel uit van het parlement om te weten dat de regering regelmatig moties naast zich neerlegt. Vervolgens bleek in het debat over de consequenties dat die consequenties wegvielen. Het blijkt dus gewoon te kunnen gebeuren. Als er een formeel instemmingsrecht ligt bij het parlement, kan dat niet.

Ik begrijp wel dat de regering dit niet wil. Clinton zal het ook niet leuk vinden dat hij altijd naar het Congres moet. Er is echter veel voor te zeggen dat in deze kwesties van leven en dood, waarbij Nederlandse soldaten ingezet moeten worden voor welke zaak dan ook, het parlement toestemming moet geven en formeel instemmingsrecht heeft. De regering stelt wel dat zij moeilijk of nauwelijks een motie in zo'n zaak kan negeren, maar in de kern kan elke regering een motie naast zich neerleggen en kan een militaire actie dus plaatsvinden zonder dat een meerderheid in het parlement dit

steunt. Ik geef toe, het zal niet snel gebeuren, maar het is toch beter om deze mogelijkheid uit te sluiten.

Ter informatie zou ik willen vragen of in de geschiedenis van 50 jaar VN-acties – ik heb daar net een heel aardig boek over gelezen – ooit bijdragen zijn geleverd waarbij geen toestemming van het parlement is gegeven. Nederland heeft aan een veertigtal operaties meegedaan. Als dat toch al de praktijk is, wat is er dan op tegen om een en ander te formaliseren?

In de voorliggende tekst van artikel 100 staat dat de regering vooraf inlichtingen moet verstrekken aan het parlement, voordat ze tot daadwerkelijke inzet van militaire middelen overgaat. In de voorgestelde tekst stond het woord *tijdig*. In de eerste behandeling hier in de Eerste Kamer hebben diverse woordvoerders zich op het standpunt gesteld dat "vooraf" geen verbetering was ten opzichte van "tijdig". Daar zijn wij het niet mee eens. Door de regering was bewust gekozen voor het woord *tijdig*, waarbij in memorie van toelichting werd geschreven dat dit betekende dat het "in de regel" en "in het algemeen" zou betekenen dat het "tijdig" zou zijn. Er werden bewust slagen om de arm geformuleerd. *Tijdig* betekende dat er voldoende tijd over zou blijven, zodat een parlementair debat consequenties zou kunnen hebben voor de daadwerkelijke inzet. Maar door de slagen om de arm was het parlement wantrouwig en koos men, ondanks de grote weerstand van de regering, voor het vooraf verstrekken van inlichtingen. De beste formulering zou natuurlijk geweest zijn "vooraf en tijdig". Vooraf kan immers betekenen dat een minuut voordat de bommen vallen het parlement wordt ingelicht en er dus van *tijdig* geen sprake is. Hoewel het niet in de tekst staat, is het wel duidelijk geworden door de parlementaire behandeling, ook in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, dat de regering in de praktijk uitgaat van "vooraf en tijdig". Dat is winst.

In artikel 100, lid 2, is een uitzonderingsbepaling geformuleerd. Bij dwingende redenen kan de regering besluiten de inlichtingen zo spoedig mogelijk achteraf te verstrekken. De fractie van GroenLinks heeft bedenkingen tegen dit artikel. Aan de overzijde werd zelfs gesteld, dat als lid 1 van artikel 100

te sterk zou worden geformuleerd er meer gebruikgemaakt zou worden van lid 2. Ik vond dit een onverantwoorde uitnodiging aan de regering om van dit artikel elastisch gebruik te maken. Natuurlijk kunnen wij ons wel situaties voorstellen waarin snelle en geheime missies noodzakelijk zijn. Destijds sprak minister Voorhoeve bijvoorbeeld over de arrestatie van oorlogsmisdadigers, waarvan wij ook grote voorstanders zijn, en over gijzelingen en evacuatie bij een staatsgreep. Maar dit zijn toch meer operationele politioene acties waarbij de marechaussee een rol kan spelen. En waarom is er trouwens niet voor gekozen om het parlement, ook bij dit soort acties, vooraf vertrouwelijk op de hoogte te stellen, zodat een parlementair debat wel mogelijk is als de meerderheid het echt niet eens is met het doel en/of de gekozen middelen? Ik weet het niet meer precies, maar ik meen mij te herinneren dat er over de kaping in Wijster regelmatig een parlementair debat heeft plaatsgevonden en dat de regering vertrouwelijk haar voornemens daaromtrent met de betreffende commissies heeft besproken. Kortom, onze fractie heeft de nodige problemen met het voorgestelde artikel 100.

Over de andere artikelen kunnen we korter zijn. Wat artikel 97 betreft, zijn we het eens met de bepaling, dat het leger – waarom inderdaad die archaische term *krijgsmacht*? – ook ingezet kan worden ter bevordering van de internationale rechtsorde. Zoals bekend, gaat GroenLinks nog veel verder en zien we een Nederlandse bijdrage, via taakspecialisatie, aan een nieuw op te richten regionale Europese VN-vredesmacht, als enige rechtvaardiging voor een leger, in ons jargon *vredesmacht*. Het Nederlands grondgebied, wordt net als bijvoorbeeld Canada, in geen velden of wegen meer bedreigd en mocht dat ooit onverhoopt weer gebeuren, dan is er tijd genoeg om daar wat tegen op te bouwen. Wij zijn het eens met de heer Jurgens van de Partij van de Arbeid dat de term "oppergezag over de krijgsmacht" archaisch is. Op zich zijn we sterk voor het politieke primaat over het leger. Daarover mag geen twijfel bestaan. Er zijn al te veel militaire junta's of militaire dictaturen in de wereld. Maar de term "oppergezag" schijnt eruit voort te vloeien dat de rol van de koning in de krijgsmacht bevestigd moet worden. Door de

## Pitstra

VVD en het CDA in de Eerste Kamer zijn hier in het verslag vragen over gesteld en de regering was het erg eens met deze fracties. Nog los van onze republikeinse inslag, vinden wij zowel de terminologie als het beeld van de koning te paard die vurig de troepen te Waterloo in het slagveld dirigeert, niet meer zo passen bij die computergestuurde kruisraketten, die van grote hoogte bruggen of olie-installaties in de poeier leggen.

Artikel 99 vinden we volstrekt overbodig. Er kunnen nog steeds plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging. Hoewel de BB gelukkig is afgeschaft, hiermee ook niet de sociale dienstplicht wordt bedoeld en volstrekt niet duidelijk kon worden gemaakt door de indieners, met name de VVD-fractie, wat het concreet betekende, was kennelijk het sentiment van vaderlandsliefde en iets voor je vaderland over moeten hebben zo groot, dat dit zelfs in de Grondwet met een louter symbolische bepaling geregeld moest worden. Wij vinden het wel een goed idee om artikel 99 (regeling ernstige gewetensbezwaren) ook van toepassing te laten zijn op dit artikel.

Voorzitter! De slotconclusie. Hoewel wij op onderdelen bezwaren hebben tegen deze grondwetswijziging en met name vinden dat een instemmingsrecht van het parlement geregeld had moeten worden, achten wij deze modernisering van de Grondwet noodzakelijk en ook wenselijk. Op sommige punten is de modernisering niet echt geslaagd. Dat geldt met name de termen oppergezag en krijgsmacht en de frase over de civiele verdediging. De heer Jurgens noemde het zelfs kletsfloek. De doorslag voor onze steun aan het wetsvoorstel is gelegen in het feit, dat in de huidige Grondwet helemaal geen regeling bestaat over de rol van het parlement en dat de voorgestelde regeling dus een verbetering inhoudt. Daarom zullen wij onze steun niet onthouden aan deze grondwetswijziging.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Tijdens de schriftelijke voorbereiding van de plenaire behandeling in tweede lezing van dit grondwetsherzieningsvoorstel hebben de meeste vragen en opmerkingen zich geconcentreerd op het voorgestelde

artikel 100. Van de bijdrage van onze fracties, de fracties van SGP en RPF/GPV, gold dat zeker. Wij willen de regering graag dank zeggen voor de tamelijk uitvoerige wijze waarop zij op onze vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag heeft gereageerd. Wij zullen onze bijdrage aan de gedachtewisseling van vandaag in hoofdzaak beperken tot artikel 100, dat een inlichtingenplicht van de regering schept indien zij heeft besloten om de krijgsmacht in te zetten of ter beschikking te stellen voor de in artikel 97, eerste lid, als tweede en derde omschreven doeleinden van de krijgsmacht.

Vooraf wil ik echter toch nog een opmerking maken over dat artikel 97, maar dan over het tweede lid. Vooropgesteld zij, dat wij per saldo vrede kunnen hebben met de formulering van dit lid. Wij hadden in het voorlopig verslag om uitleg van de term "oppergezag" gevraagd. Voor het antwoord op die vraag worden wij verwezen naar het antwoord op vragen van de PvdA-fractie. De PvdA-fractie wilde haar opvatting door de regering bevestigd zien dat het tweede lid van artikel 97 uitsluitend ceremoniële betekenis heeft. Neen, antwoordt de regering, dat is niet zo want deze bepaling "verzekert dat de krijgsmacht onder de politieke leiding van de regering staat", aldus de memorie van antwoord op pagina 5. De regering voegt hieraan evenwel onmiddellijk toe dat er op dit punt geen verschil met andere delen van het overheidsapparaat bestaat. Dan resteert de voor de hand liggende vraag waarom bij de andere delen van het overheidsapparaat waarvoor, evenals voor de krijgsmacht, de ministeriële verantwoordelijkheid geldt, nergens elders in de Grondwet van "oppergezag" sprake is. Is het maar niet beter om ten gerieve van de helderheid te erkennen dat dit lid en de bewoordingen ervan op een historisch relict berusten en derhalve buiten het kader van de modernisering zijn gehouden?

Vervolgens kom ik bij artikel 100, stellig het meest vernieuwende onderdeel van het wetsvoorstel naast het eerste lid van artikel 97. De breedvoerige discussie die zowel in de Tweede Kamer als in eerste lezing in deze Kamer heeft plaatsgevonden, toont wel aan dat de grondwetgever het weliswaar snel eens kan zijn over datgene wat in de Grondwet verouderd is, maar dat het heel wat

moeilijker is om het eens te worden over vernieuwingen en de formulering daarvan. Die moeilijkheid was in dit geval niet zozeer gelegen in verdeeldheid binnen het parlement, maar vond haar oorzaak in de tegenstelling tussen regering en parlement. Die tegenstelling is tot heden niet gelegen in de praktijk van het verkeer tussen met name de Tweede Kamer en de regering, maar in de vraag of, formeel de Staten-Generaal maar in feite de Tweede Kamer, een grondwettelijk vastgelegd formeel instemmingsrecht zou moeten krijgen. Die voorafgegane discussie moeten wij vandaag, in het eindstadium van de behandeling van dit wetsvoorstel, niet overdoen. Anderzijds kan hetgeen de regering in haar memorie van antwoord aan de Kamer heeft meegedeeld ook weer niet het laatste woord voor ons zijn.

Materieel gaat het bij artikel 100, eerste lid, om de vraag hoe via een extra betrokkenheid van de Staten-Generaal de democratische legitimatie van besluiten tot uitzending van militairen kan worden versterkt. In de motie-Van Middelkoop was sprake van een instemmingsrecht. Na de nodige discussie vallen we nu terug op een informatieplicht vooraf, nadat de regering een besluit heeft genomen tot inzet van de krijgsmacht voortvloeiend uit verdragrechtelijke bepalingen tot handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. De regering wil niet weten van formeel vastgestelde instemming vooraf. Daartoe beroept zij zich op juiste constitutionele verhoudingen, zijnde de dualistische verhouding van regering en Staten-Generaal. De regering regeert en het parlement controleert. Aan deze stelling zouden wij natuurlijk geen afbreuk willen doen.

Een andere stelling, voorkomend op pagina 1 van de memorie van antwoord, ontmoet echter minder bijval, namelijk waar de regering stelt dat de Staten-Generaal in ons constitutionele bestel hun controlerende taak niet in vrijheid kunnen uitoefenen indien zij formeel gaan delen in de bestuursverantwoordelijkheid. In het algemeen en zwart-wit gesteld moge deze stelling veel waars bevatten, zij kan toch onmogelijk betekenen dat indien het parlement formeel vooraf zou hebben ingestemd met de inzet van de krijgsmacht voor het in artikel

## Holdijk

100, eerste lid, aangegeven doel, het parlement wat betreft geheel het traject van besluitvorming, exclusief berustend bij de regering, dat op het besluit tot inzet kan volgen, buitenspel zou komen te staan. Daardoor zou het parlement niet meer in vrijheid zijn controlerende taak wat betreft die vervolgbeslissingen kunnen uitoefenen, tenzij het tweede lid toepassing zou vinden en om die reden vooraf voor de vervolgbesluiten geen informatie zou worden verschaft. Kortom, ik zou menen dat de aangehaalde stelling te absoluut is geformuleerd en enige nuancering behoeft. Ik verneem graag of de regering dit met mij eens is.

Hiermee ben ik gekomen aan de afsluiting van onze bijdrage aan dit herzieningsvoorstel van de Grondwet wat betreft de bepalingen inzake de verdediging. Zoals bekend is, werd reeds bij de grondwetsherziening van 1983 een poging tot modernisering van de bestaande bepalingen in de Grondwet gedaan. Dat voorstel werd echter in 1981 in eerste lezing door de Eerste Kamer verworpen vanwege, kort gezegd, het ontbreken van een expliciete vermelding van de krijgsmacht in de Grondwet. Bij de grondwetsherziening van 1987 strandde een tweede poging tot modernisering. Dat voorstel werd in tweede lezing in 1987 door de Tweede Kamer verworpen vanwege, wederom kort gezegd, bedenkingen tegen het vervallen van de bepaling over het in dienst nemen van vreemde troepen in relatie tot de plaatsing van kruisvluchtwapens. In 1995 kwam de beperkte wijziging in verband met de keuze voor een vrijwilligerskrijgsmacht en de voorgenomen opschorting van de opkomstplicht voor dienstplichtigen tot stand.

Thans zal, zoals het ernaar uitziet, de algehele herziening van de defensiebepalingen in de Grondwet haar beslag wel krijgen. De indieners van de motie-Jurgens c.s., toen lid van de Tweede Kamer, van 1 februari 1994 en van de motie-Van Middelkoop van 21 december 1994, hebben lang moeten wachten en zijn waarschijnlijk niet onverkort tevreden over het eindresultaat van hun inspanningen, maar ook zij kunnen binnenkort op een gemoderniseerde defensieparagraaf in de Grondwet terugzien.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De leden van de fractie van de VVD steunen van harte de modernisering en vereenvoudiging van de Grondwet op het punt van de verdediging. Wij hebben slechts terminologische bezwaren tegen de tekst. Dergelijke bezwaren zijn altijd een beetje flauw, maar toch ook niet helemaal onbelangrijk. Immers, woorden hebben nu eenmaal hun betekenis. Wij hebben onze bezwaren eerder, in eerste lezing, geuit maar vonden er toen weinig gehoor voor, zodat ik mij veroorloof er nog even kort op terug te komen.

In dit wetsvoorstel is bij herhaling sprake van het "ter beschikking stellen" van de krijgsmacht. Wij betreuren het gebruik van deze woorden. Immers, "beschikking" geeft een zeer grote macht aan. Volgens ons burgerlijk recht houdt dit in: de macht tot gebruik, verhuur en verkoop. Wie ter beschikking stelt, heeft – zo denken wij – zelf die beschikkingsmacht niet meer en dat zou in strijd zijn met wat de regering stelt, namelijk dat zij te allen tijde het oppergezag, het "full command", behoudt. En er is een tweede reden waarom wij het gebruik van de term "ter beschikking stellen" betreuren: het gaat om personen. Wij hebben geen bezwaar tegen het ter beschikking stellen van een wapenvoertuig, maar het gaat om delen van de krijgsmacht, dus het gaat ook om personen, om individuen. Dan is de term "ter beschikking stellen", hoewel die misschien van oudsher gebruikelijk is, toch niet goed aanvaardbaar, zeker niet in een geëmancipeerd leger dat uit mannen en vrouwen bestaat. Ik kan me herinneren dat ik meer dan veertig jaar geleden ter beschikking werd gesteld van de commandant van het eerste legerkorps en dat die formulering mij toen al opviel...

Wij verzoeken de regering dan ook, deze woorden te vermijden. Ze zijn helemaal niet nodig en het is mij opgevallen dat de sprekers vóór mij ze ook niet gebruikt hebben. Ik meen dat de heer Jurgens sprak van het uitzenden van troepen, wat mij een goede term lijkt, terwijl iemand anders sprak van het inzetten van troepen. Dit is juist, de krijgsmacht kan worden uitgezonden, ingezet en onder operationeel commando worden geplaatst. Maar naar onze

mening kan de krijgsmacht nimmer ter beschikking worden gesteld.

Ten slotte een vraag over het oppergezag van de regering als de troepen inderdaad onder het operationele commando van een bondgenoot of van een internationale organisatie zijn geplaatst. Het lijkt erop dat dit oppergezag dan toch enige beperkingen zal kennen. Hoe zit dit precies?

De vergadering wordt van 17.58 uur tot 18.10 uur geschorst.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Ik wil mede namens collega De Grave uw Kamer zeer bedanken voor de zojuist geleverde inbreng bij de behandeling van het Grondwetsvoorstel Defensie, dat thans in tweede lezing voorligt. Dat betekent dat we de hoop mogen koesteren, dat we een lange discussie, een vijftientwintigjarige discussie, nu in ieder geval weer een flinke stap verder brengen bij de modernisering van de Grondwet op het stuk van de Defensie.

Bij de voorbereiding van mijn verdediging van dit wetsontwerp kwam ik ook mijzelf nog een keer tegen, omdat ik bij het torpederen van een van de eerdere voorstellen een belangrijke rol heb gespeeld. Het is dus historische gerechtigheid dat ik thans een rol zou mogen spelen bij het tot stand brengen van een gepaste modernisering. Er is al verschillende malen gewag van gemaakt dat de Kamerleden Van Middelkoop en Jurgens ook een belangrijke impuls hebben gegeven aan deze Grondwetsherziening. Ik begrijp van de heer Jurgens dat hij niet helemaal tevreden was over wat hij met de heer Van Middelkoop teweeg heeft gebracht, maar desondanks is het geen geringe verdienste om toch aan de basis te staan van de behandeling van een wetsvoorstel dat, naar ik hoop, vandaag hier zijn bekrachtiging vindt.

Artikel 97 noemt nu de elementen van de doelomschrijving van de krijgsmacht expliciet: de verdediging, het beschermen van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. De minister van Defensie zal op een aantal vragen over de samenhang tussen deze drie elementen nog wel nader ingaan. Ik begin nu zelf met een woord te

## De Vries

zeggen over het relatief nieuwe onderdeel van het reguliere takenpakket van de krijgsmacht: de inzet van de krijgsmacht voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Wij vinden dit van een dermate groot belang, dat ook in de Grondwet deze taak van de krijgsmacht moet worden neergelegd.

Dan kom ik bij een opmerking die gemaakt is door de heer Dölle, onderstreept door de heer Jurgens, over de betekenis van het bestaande artikel 96 in dit verband. Was het niet zo dat artikel 96, zo vroegen zij, ook ziet op steun voor de internationale rechtsorde? Was dat niet de bedoeling van de Grondwetsherziening 1953? Ik meen dat de heer Dölle refereerde aan een opvatting van de heer Besselink terzake, die deze stelling zou hebben betrokken. Ik heb nog eens in mijn geheugen gegraven en daar een zeer interessante scriptie over het recht van oorlog ontdekt, geschreven door student De Vries in Utrecht, waarin deze redenering zeker geen steun vindt. Maar gelukkig vond de redenering niet alleen in die scriptie geen steun, maar ook niet in de debatten die indertijd gevoerd zijn.

Wat was er indertijd aan de hand? We verkeerden in een tijd waarin internationale organen sterk opkwamen: de West-Europese Unie, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. In die tijd was het dus noodzaak om de bepalingen op het gebied van de internationale veiligheid in de Grondwet nader te herzien. Nu spreken het handvest van de Verenigde Naties, het Verdrag van de West-Europese Unie en het NAVO-verdrag niet over het in oorlog verklaren, maar over het verlenen van bijstand. Dat gaf dus toen ook al discussie over de helderheid van de terminologie.

Het is ook expliciet tijdens de mondelinge behandeling van artikel 96 in 1953 aan de orde geweest. Toen is geconstateerd dat artikel 96 een andere strekking heeft dan het ter beschikking stellen van troepen voor internationale rechtshandhaving. Het antwoord op de vragen van de heren Dölle en Jurgens is dus ontkennend. Vanaf het begin is de internationale rechtshandhaving niet begrepen geweest onder artikel 96. Er is vervolgens een rechtsontwikkeling geweest waarmee meer aandacht werd gevraagd voor de rol van de

krijgsmacht. Daarom is het thans wenselijk daarvoor expliciet een bepaling op te nemen. Het huidige artikel dat in drie delen de doelomschrijving van de krijgsmacht bevat, is naar mijn mening goed toegesneden op het brede pakket en precies genoeg om aan te geven wat de taakstelling van de krijgsmacht is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Toen in 1953 een Grondwetsherziening werd aanvaard, had juist de uitzending van militairen naar Korea plaatsgevonden. Dat was een feitelijke ervaring. Bij de behandeling van de Grondwetsherziening is bij amendement aanvaard, dat sprake kan zijn van onmiddellijke noodzaak. In artikel 100, lid 2, wordt dat ook aangegeven. Er kan dus een uitzondering gelden voor het uitzenden van troepen, namelijk die van de onmiddellijke noodtoestand. Dat betekent dat voor het normaal uitzenden van troepen geen uitzondering wordt gemaakt. Hoe zou naar de mening van de minister de uitzending van militairen naar Korea daarom moeten zijn beoordeeld? Zou daarvoor de normale regeling van de oorlogsverklaring moeten gelden? Dat was in het onderhavige geval een oorlogsverklaring aan China. Of golden voor die uitzending de bepalingen van het handhaven van de internationale rechtsorde?

Minister **De Vries**: Voorzitter! De heer Jurgens overvraagt mij. Zonder mij te hebben verdiept in de toenmalige situatie en de besluitvorming die toen heeft plaatsgevonden, ben ik niet in staat een antwoord te geven dat twijfel onmogelijk maakt. Waarop ik wel een antwoord kan geven is de vraag die hier is gesteld, namelijk of onder artikel 96 de internationale rechtshandhaving begrepen wordt. Dat artikel spreekt over het in oorlog verklaren van het Koninkrijk. Ik meen dat mijn antwoord op die vraag duidelijk is geweest: dit is niet het geval. Dat is ook destijds bij de behandeling nadrukkelijk gebleken. Nu brengt de heer Jurgens een bepaalde casus naar voren en vraagt hoe die destijds beoordeeld zou moeten worden. Ik heb niet de neiging te speculeren. Voordat ik op deze vraag een precies antwoord kan geven, zou ik de materie grondig moeten bestuderen, maar ik weet niet of dat voor dit debat erg nuttig zou zijn.

Voorzitter! Door de Kamer zijn veel vragen gesteld over de rol van de Staten-Generaal. Het staat buiten kijf dat in artikel 96 wordt vastgelegd, dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Zelfs is een gemeenschappelijke vergadering nodig voor een besluit tot het in oorlog verklaren. Het is dus inderdaad een gemeenschappelijk genomen besluit. De toestemming moet vooraf worden gegeven. Dat is anders als het artikel aan de orde is dat wij thans hebben toegevoegd, het artikel 100, dat gaat over de internationale rechtshandhaving.

De regering heeft gekozen voor een inlichtingenplicht jegens de Kamer. Niet alleen vandaag, maar in vele termijnen eerder is de vraag gesteld of het niet gewenst zou zijn hierbij eveneens tot een gemeenschappelijke besluitvorming te komen en dus te bepalen dat vooraf de toestemming van de Staten-Generaal nodig is. Voorzitter! Ik kan de argumenten die hiervoor van de zijde van de regering in de afgelopen jaren zijn gegeven, slechts herhalen. Het feit dat op sommige punten voor daden van bestuur wetgeving of medewerking in andere zin van de Staten-Generaal wordt ingeroepen, betekent natuurlijk niet, dat die handelwijze in alle gevallen tot voorbeeld strekt. Ik vind de stelling die mijn voorgangers hebben ingenomen buitengewoon overzichtelijk en helder. Zij past ook bij de situatie waarmee wij te maken hebben. Voor het in oorlog verklaren, waarbij de existentie van het Koninkrijk aan de orde is, zijn zwaardere waarborgen nodig. Het zal onder de onderhavige omstandigheden overigens niet altijd eenvoudig zijn om tot ordelijk vergaderen te komen. Voor een dergelijke verklaring zijn niettemin zwaardere waarborgen nodig dan voor het inzetten van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Ook dat is zo belangrijk dat de regering niet zal afwachten of zij wordt uitgenodigd naar de Kamer of beide Kamers om zich te verantwoorden of anderszins inlichtingen te verschaffen. De regering neemt een actieve inlichtingenplicht op zich en treft daartoe een voorziening in de Grondwet. Als de omstandigheden dat toelaten – ik moet aannemen dat dit het geval is, gezien de materie, te

## De Vries

weten handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, met uitzondering van het in oorlog verklaren – kan daarover beraadslaagd worden. Ik kies zonder enige aarzeling de zijde van de heer Jurgens. Het is natuurlijk onbestaanbaar dat zo'n situatie de Kamer, als zij een ander gevoelen heeft dan de regering, niet tot een uitspraak zal brengen, waarvoor zij haar machtsmiddelen in het geding zal brengen. Materieel is er naar mijn smaak geen enkel probleem. Formeel vind ik het juist dat de regering op dit belangrijke punt kiest voor de bestuursverantwoordelijkheid die zij nu eenmaal in hoofdzaak zelf heeft te dragen, ook voor zware beslissingen.

De geachte afgevaardigde de heer Pitstra heeft erop gewezen dat het bij de heer Clinton anders gaat.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Ik wil even terug naar de interessante uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken: het is onbestaanbaar dat de regering in zo'n kwestie iets anders zou doen, als het parlement dat niet zou willen. Wat is er dan tegen dat formele instemmingsrecht? Je kunt het ook omkeren.

Minister **De Vries**: Dat zou zeker kunnen, maar er is geen noodzaak om het om te keren. In het algemeen ligt het niet voor de hand om op elke redenering een a contrario-redenering los te laten, want dat leidt tot wonderlijke consequenties. Ik herinner mij nog van de rechtswetenschap dat het bijzonder gevaarlijk is om zeker bij de Grondwet a contrario-redeneringen te volgen. Ik zie met enige instemming dat u uw hoofd in mijn richting neigt, voorzitter, waaruit ik een kleine instemming zou kunnen afleiden. Wij moeten er heel voorzichtig mee zijn. Wij leggen in de Grondwet niet alles vast, maar wel die zaken die wij van eminent belang vinden. Dat doen wij op deze wijze. Wij vinden het van eminent belang dat de regering een actieve informatieplicht heeft tegenover het parlement, als het geval waarop artikel 100 ziet zich voordoet. De regering zal er uiteraard onder alle omstandigheden naar streven dat het parlement niet alleen vooraf, zoals nu in de tekst staat, maar ook tijdig wordt geïnformeerd. Ik kan nu met die woorden niet veel meer doen; dat kunnen wij allemaal niet meer op dit

moment. Het is natuurlijk de bedoeling dat er bij een optreden in het kader van artikel 100 ruimte is voor een goede gedachtewisseling met de Staten-Generaal.

Er staat een uitzondering bij; ik neem aan dat de minister van Defensie straks daarop zal ingaan. Er zijn situaties denkbaar waarin zo snel moet worden opgetreden dat het niet mogelijk is om dat vooraf te bespreken. Dat gebeurt dan achteraf. De regering zal dan zeker aan de tand worden gevoeld over de redenen die zij heeft gehad om te handelen. Ook onder die omstandigheden zal de regering niet optreden, als niet bij voorbaat zeker is dat de instemming van de Staten-Generaal met een dergelijk optreden kan worden verworven. De regering heeft er op dat punt geen enkele behoefte aan om af te wijken van de gevoelens die in de volksvertegenwoordiging leven.

De heer Dölle vraagt of de regering haar oordeel over de vraag of de internationale rechtsorde is geschonden principieel afhankelijk maakt – het woord "principieel" is hierbij heel belangrijk – van niet-Nederlandse gezagsdragers of organisaties. Het begrip "internationale rechtsorde" in artikel 100 van het voorstel en artikel 90 van de Grondwet verwijst mede naar het internationale recht zoals dat bestaat en in ontwikkeling is. Daarbij spelen natuur+ijk ook bevoegdheden en besluiten van internationale organisaties een rol. Die hebben ook met het constitutionele begrip "internationale rechtsorde" te maken, maar daar blijft het niet toe beperkt. Het kan zijn dat er ook overwegingen van internationale rechtsorde zijn die niet door een aantal organisaties op een bepaald moment gedragen worden, maar anderszins grote relevantie blijken te hebben. Uiteindelijk zal een redelijk denkende regering – ik mag hopen dat wij allen erop rekenen dat wij die tot in lengte van jaren zullen hebben – alle noodzakelijke overwegingen bij de afweging betrekken en zelf tot de conclusie moeten komen of er een positief dan wel negatief antwoord moet worden gegeven op de vraag of optreden in het kader van handhaving van de internationale rechtsorde noodzakelijk is. Ik geloof dan ook niet dat enig afstand nemen van de eigen verantwoordelijkheden aan de orde kan zijn. Dat klinkt alsof Nederland dan in zijn eentje wel

weer besluiten zal nemen en daar is geen sprake van. Wij zullen dit soort besluiten altijd zo zorgvuldig mogelijk wegen in het kader van besluiten die elders genomen worden en overwegingen die elders gelden. Maar de eindverantwoordelijkheid kunnen wij niet aan een ander overlaten. Daar staat de regering zelf voor. Daar komt de regering voor naar de Kamer om de Kamer daarover in te lichten.

Er is ook een belangrijke vraag gesteld over de verhouding met het Statuut. Het Statuut bepaalt dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk is. In dit grondwetsartikel gaat het om de inrichting en de taken van de Nederlandse krijgsmacht. Dat zijn twee zaken van verschillende orde en van verschillende juridische strekking. De interne organisatie binnen het land Nederland ten aanzien van de krijgsmacht is anders dan het aanwijzen van een aangelegenheid die betrekking heeft op het hele Koninkrijk. De bepalingen in het Statuut staan bepaald niet in de weg aan een doelomschrijving in de Grondwet van de krijgsmacht die meer omvat dan hetgeen is aangewezen in aangelegenheden van het Koninkrijk. Overigens wijs ik erop dat de geconsulteerde andere landen van het Koninkrijk met dit punt helemaal geen problemen hebben gehad.

Er zijn veel opmerkingen gemaakt over het oppergezag over de krijgsmacht, met name over het woord dat daarvoor gekozen is. Voor het gezag daarover werd meteen al instemming verworven. Door sommigen werd het zelfs als volstrekt overbodig gezien om dat op te nemen. Ik moet in deze zaal, die ook wel enige historische reminiscenties heeft, toegeven dat ook bij mij het woord "oppergezag" tot zekere historische associaties leidt. Ik meen dat tot 1983 in de Grondwet gesproken werd van het oppergezag over de krijgsmacht van de Koning. Indertijd heeft men gezegd dat "de Koning" al te personalistisch kon worden geduid, hetgeen niet de bedoeling was. Daarom is dat vervangen door "de regering". Dat is gebeurd en dat staat er nog steeds. Het is misschien een beetje veel van het goede, maar het is wel helder. Ik geloof niet dat het veel kwaad kan om dat zo te laten staan. Het heeft in

## De Vries

de traditie van de Grondwet ook een klank die helder herkend wordt door degenen die bij de krijgsmacht werken: het oppergezag over de krijgsmacht berust bij de regering en niet bij anderen.

De heer Pitstra maakte nog een opmerking over de civiele verdediging. Die passage is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel opgenomen. Ik had de indruk dat dat meer te maken had met discussies van een decennium eerder dan die van dit moment. Het enige wat ik ervan kan zeggen, is dat de regering niet voornemens is om initiatief tot wetgeving op dit punt te nemen. Er is overigens ook niets op tegen, dat het in de Grondwet staat. De dienstplicht staat ook nog steeds in de Grondwet en daar is ook niets op tegen. Maar dat het genoemde artikel ooit invulling zal krijgen, is naar mijn smaak in de voorzienbare toekomst niet waarschijnlijk. Als ooit wordt overwogen om een gemeenschapsdienst op te leggen, is dat een dermate ingrijpende verplichting dat de basis daarvoor in de Grondwet gelegd moet worden. In die zin kan er sprake zijn geweest van een zeer vooruitziende blik. Zover mijn horizon reikt, zie ik echter geen regering voorstellen voor wetgeving op dit punt doen.

De heer Jurgens heeft gevraagd naar de grootschalige inzet van de krijgsmacht. Hij meent dat de Politiewet, waarin de inzet van de krijgsmacht voor politietaken is geregeld, op dat punt gewijzigd kan worden. Voorzitter! In de Politiewet is een zeer heldere bepaling terzake opgenomen, die alleen maar gewijzigd kan worden als de regering zich met de Staten-Generaal zou verstaan over een andere invulling. De huidige wettelijke regeling kan niet zonder meer gewijzigd worden. Theoretisch is het mogelijk dat een toekomstige wetgever het vanwege bepaalde ontwikkelingen wenselijk acht om de krijgsmacht op dit punt een andere rol te geven. Daarvoor zijn in ieder geval wettelijke voorzieningen vereist. De regering heeft daar in het geheel geen aanleiding voor.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik verwacht ook niet dat de wetgever hier snel toe zal overgaan. Het gaat mij erom dat de grondwetgever meer waarborgen moet geven dan de wetgever. Ik stel vast dat in dit geval de Grondwet geen grotere waarbor-

gen geeft dan de wetgever. De tekst in de Grondwet "bescherming van de belangen van het Koninkrijk" weerhoudt de wetgever er niet van om de dingen te doen waar ik beducht voor ben. Ik had gehoopt dat deze tekst zo eng zou zijn geformuleerd dat zij alleen zou slaan op het in een civiele situatie bijstand verlenen aan de politie, zoals nu in de wet staat. In dit geval is de wet mijn beschermer en niet de Grondwet.

Minister **De Vries**: Het is u ongetwijfeld bekend dat in veel gevallen in de Grondwet de regeling van een bepaalde materie aan de organieke wet wordt overgelaten. Op veel plaatsen in de Grondwet wordt aangegeven dat de wetgever een en ander zal regelen. Als de bescherming van de rechtsstaat niet meer bij de wetgever gevonden kan worden, zal de Grondwetgever ook niet helpen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij zijn het geheel eens, maar soms bevat de Grondwet zodanige formuleringen dat de wetgever niet bevoegd is tot bepaalde zaken. Dat had ik liever gehad.

Minister **De Vries**: Ik geloof niet dat er enige angst behoeft te zijn dat de wetgever in ons land een andere koers zal inslaan. De heer Jurgens refereerde aan voetbalwedstrijden. Ik wijs erop dat de Nederlandse politie dat grootscheepse evenement – door de heer Jurgens aangeduid als "oorlog" – tot een van de meest vreedzame gebeurtenissen van het afgelopen decennium gemaakt heeft. Ik spreek nu vroeg, want er is nog enige tijd te gaan, maar ik ben ervan overtuigd dat de Nederlandse politie het voortreffelijk in de hand kan houden.

De heer Pitstra heeft gevraagd of het in 50 jaar VN-acties is voorgekomen dat geen toestemming voor dergelijke acties is gevraagd. Ik zou dat echt niet weten. Ik heb dat ook niet kunnen nagaan in de korte tijd die mij daarvoor ter beschikking stond. Het zou mij overigens niet vreemd voorkomen als er niet altijd expliciet sprake is geweest van toestemming. Het kan ook zijn voorgekomen dat het parlement zich niet tegen acties heeft uitgesproken. Over de acties waar Nederland bij betrokken is geweest, zijn naar mijn

mening altijd uitvoerige parlementaire debatten gevoerd.

De reactie op de opmerkingen van de heer Rensema over het oppergezag en het ter beschikking stellen van de krijgsmacht laat ik over aan mijn collega van Defensie. Zijn expertise op dit punt is ongetwijfeld groter dan die van mij. Dat geldt ook voor de toelichting op de belangen van het Koninkrijk.

□

Minister **De Grave**: Ik dank de leden voor hun inbreng. Ik kan, in aanvulling op de beantwoording van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, kort zijn.

Er zijn vragen gesteld over de nieuwe formulering van artikel 97. Soms zijn er misverstanden hierover. Ik kwam kortgeleden een citaat tegen in een krant, waarin stond dat Nederland de morele plicht had, een bijdrage te leveren aan het handhaven van de vrede. Die morele plicht en niet een Nederlands belang leidde tot deelname en missies in onder meer Cambodja, Cyprus en de Sinai. Dat lijkt mij een onterechte scheiding. De nieuw voorgestelde doelomschrijving omvat drie elementen: algemene verdediging, bescherming van belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Daaruit mag niet worden afgeleid dat het bij de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde niet om een Nederlands belang gaat. Gezien de bijzondere betekenis ervan zijn deze punten apart genoemd, naast bescherming van belangen van het Koninkrijk.

De heer Jurgens heeft om een voorbeeld gevraagd, omdat het vrij algemeen is geformuleerd. Ik denk aan de inzet van de Koninklijke Marine in het kader van de kustwacht op de Nederlandse Antillen. Het kan zich voordoen dat een Nederlands fregat op volle zee een Nederlands schip te hulp schiet. De formulering is niet zodanig dat aan de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde een aparte betekenis wordt toegekend. De belangen van het Koninkrijk zijn daar nadrukkelijk mee gemoeid.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is niet onbelangrijk dat wij hierin enige klaarheid krijgen, want wij hebben dezelfde discussie gevoerd met uw

## De Grave

voorganger, de heer Voorhoeve. Het bleek dat hij enigszins van mening verschilde met zijn collega-minister van Binnenlandse Zaken. U noemt twee voorbeelden. De kanonneerboten in de omgeving van de Antillen pogen, de cocaïnesmokkel aldaar tegen te gaan. Dat is in feite een politiefunctie. Het tweede voorbeeld betreft een fregat dat een schip entert op volle zee, waarbij sprake kan zijn van een volkenrechtelijke misdraging.

Minister **De Grave**: Het kan ook om hulpverlening gaan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Precies! Dat is eigenlijk ook een politiefunctie. Ik zoek naar een algemene omschrijving, een categorie waarbinnen dit valt, omdat aan de hand daarvan ook duidelijk wordt wat er niet onder valt, ondanks mijn beduchtheid voor a contrario-redeneringen. Het is goed, te weten waarvoor de krijgsmacht mag worden ingezet op grond van het criterium bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Binnenslands is dat wat de minister van Binnenlandse Zaken betreft, alleen de taak die genoemd is in de Politiewet. Dat is een uitstekende begrenzing. Ik vraag u om eenzelfde begrenzing ten aanzien van een mogelijke inzet in het buitenland. Ik vrees dat ik alleen voorbeelden krijg.

Minister **De Grave**: In artikel 97 staat dat ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde er een krijgsmacht is. Uit die formulering kan worden afgeleid waarvoor de krijgsmacht wordt ingezet. Tegelijkertijd heeft de regering het oppergezag. Zij legt verantwoording af aan de Kamer voor de inzet ervan. Dat is goed omschreven. Ik weet niet of ik in staat ben om te bedenken of er zich over vijf, tien of twintig jaar een situatie kan voordoen waarin de regering van mening is dat voor de bescherming van een belang de krijgsmacht moet worden ingezet. De begrenzing van de inzet in het grondwetartikel wordt sterk bepaald door de wijze waarop de regering, onder controle van het parlement, daarmee omgaat. Als je het weglaat, kunnen zich situaties voordoen waarbij op basis van de Grondwet geen inzet van de krijgsmacht

mogelijk is, terwijl wij dat allen heel belangrijk vinden. De krijgsmacht wordt bijvoorbeeld ook ingezet voor het arresteren van oorlogsmisdadigers. Dat is niet geregeld in de Politiewet. De kustwacht kent geen regeling in de Politiewet. Als op de volle zee een Nederlands schip in nood is, dan moet een fregat te hulp kunnen komen. Die regeling moet daaronder vallen.

De heer **Jurgens** (PvdA): De Politiewet bevat wel de bepaling dat zij er is om hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. Ik kan mij voorstellen dat de minister stelt dat deze bepaling, voorzover die het buitenland betreft, op een politieachtige functie slaat. De twee voorbeelden die hij gaf, vallen beide onder politieachtige functies: het voorkomen van misdrijven rond de Antillen en het verlenen van hulp in humanitaire situaties. Dan kan de marechaussee die een actieve politiefunctie moet uitoefenen in een land waar helemaal geen gewapend conflict is, hieronder worden gebracht zonder dat er sprake is van een internationale interventie. Als de politie als categorie wordt aanvaard, geeft de minister althans enige omschrijving van de categorie waarover wij spreken.

Minister **De Grave**: Ik heb voorbeelden gegeven die allemaal onder die categorie vallen. Je formuleert de twee kerntaken expliciet: de algemene verdedigingstaak en de taak rond de internationale rechtsorde. Deze twee elementen staan in de Defensienota nadrukkelijk centraal. Als derde hulpverleningstaak wordt genoemd het verlenen van bijstand, nationaal en internationaal. In dat beleidsstuk zijn die taken dus al verankerd. In de huidige omstandigheden denk ik dat deze bepalingen over bescherming van de belangen van het Koninkrijk op dit soort activiteiten zien. Uitgaande van de stand van nu, kun je dan ook stellen dat wij het daarover hebben. Het is natuurlijk niet ondenkbaar dat daar over 25 of 30 jaar andere aspecten een rol in kunnen spelen, maar dat zal altijd onderwerp zijn van discussie en besluitvorming van een regering, getoetst door een parlement. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de taak van de krijgsmacht in 1970 en wat daar allemaal bij is gekomen aan nieuwe ontwikkelingen. De internationale rechtsorde

speelde toen een betrekkelijke rol. Ik vind dat wij ook in grondwetsbepalingen goed scherp moeten maken waar die krijgsmacht voor is, zodat zij daar onder parlementaire controle voor kan worden ingezet.

De heer **Jurgens** (PvdA): De Engelse krijgsmacht haalde Engelse burgers uit Sierra Leone. Dat hebben de Fransen, Engelsen en Belgen vaak gedaan. Dat valt onder de bescherming van de belangen van het Koninkrijk?

Minister **De Grave**: Absoluut. Dan is het ook denkbaar dat dit gebeurt.

Voorzitter! Dat lijkt mij wel de kern op dit punt.

Misschien is het goed om nu over te gaan op de vraag die de heren Dölle en Pitstra hebben gesteld over artikel 100, lid 2, en het element van de dwingende redenen, de procedure inzake speciale operaties. Dit punt staat overigens ook in de belangstelling van de commissie-Bakker. Ik heb er althans veel vragen over gekregen. Ik meen dan ook dat dit een vervolg zal krijgen. Bij de commissie-Bakker heb ik aangegeven dat ik veel begrip heb voor het feit dat dit grondwetsartikel niet het laatste woord kan zijn. Er moet goed worden nagedacht over het antwoord op de vraag hoe je met beide belangen omgaat. Ik heb aangegeven dat er situaties kunnen zijn, bij oorlogsmisdadigers of bij operaties samen met andere landen – dat is echt geen geheimzinnigdoenerij – waarbij het risico van compromittering zodanig is dat geen normale parlementaire discussie daarover kan plaatsvinden. Daar kunnen zich ook nog gradaties in voordoen. Het is dus denkbaar dat de regering het onverantwoord vindt om dat te doen. Dat risico kunnen wij, gelet op de belangen die ermee gemoeid zijn, bijvoorbeeld niet nemen. Dat laat onverlet dat dit artikel nu wel bepaalt, dat er wel verantwoording moet worden afgelegd, dan in ieder geval achteraf. De vraag is hoe je dat dan precies gaat doen: wanneer, op welke wijze en aan wie. Daarom heb ik bij het verhoor van de commissie-Bakker ook aangegeven dat de notitie op dat punt interdepartementaal is voorbereid. Die is klaar en daarin wordt op deze vraag ingegaan. Op dit moment spreken wij daarover in het kabinet. Dat overleg is nog niet afgerond, maar ik hoop dat wel voor

## De Grave

het zomerreces te doen. Dan zal dus ook overleg met het parlement moeten plaatsvinden over de vraag of het parlement dat toereikend vindt om de beide belangen in beeld te brengen. In het geheel van de Grondwet moet heel helder zijn dat de regering altijd verantwoording moet afleggen. De lijn moet zijn dat het afleggen van verantwoording steeds plaatsvindt op een tijdstip waarop het parlement maximaal in staat is zijn controlerende taak uit te oefenen. Dat moet de lijn zijn. Het gaat dus in belangrijke mate om verantwoording en argumentatie door de regering: waarom doet zij dat op een ander tijdstip dan voordat de desbetreffende activiteit plaatsvindt?

Ik schrok even toen de heer Rensema, die ik ken als een eminent jurist, aangaf dat de term "terbeschikkingstelling" volgens het Burgerlijk Wetboek betekent dat de ter beschikking gestelde eenheden en het ter beschikking gestelde materieel ook kunnen worden verkocht. Straks stellen wij iets ter beschikking aan de VN en voordat ik het weet, wordt dat in het openbaar geveild! Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Ik denk eerlijk gezegd dat dit – niet alleen lang geleden, maar ook nu nog – in de militaire terminologie een heel gebruikelijke term is. Ik kom bijvoorbeeld regelmatig in nota's de formulering tegen dat ik als beheerder van de Koninklijke marechaussee bepaalde eenheden daarvan ter beschikking stel, bijvoorbeeld van een korpsbeheerder, om in bepaalde situaties activiteiten te verrichten. Die term ken ik dus wel. De terbeschikkingstelling is in dit verband overigens onderwerp van internationale regels en niet van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. Iedereen weet dat de in internationaal verband, zelfs in NAVO-verband, ter beschikking gestelde eenheden altijd onder full command van Nederland blijven staan. Ik heb de commissie-Bakker aangegeven dat de Nederlandse regering op elk moment, bijvoorbeeld naar aanleiding van een interventie van het Nederlandse parlement of naar aanleiding van een andere discussie, kan zeggen: wij hebben die eenheden wel ter beschikking gesteld, maar wij vinden dat er nu termen aanwezig zijn om vanuit de full command die eenheden terug te trekken. Het blijft een coalition of the willing: een

coalitie van partijen die zich daaraan hebben gebonden, maar die altijd heer en meester blijven over de eenheden die operationeel en niet juridisch ter beschikking zijn gesteld. "Ter beschikking stellen" valt in dit verband dus onder de regels die daarover internationaal zijn afgesproken; die term kan dus niet tot de door de heer Rensema aangegeven verwarring leiden.

De heer **Rensema** (VVD): Mijn vraag was of het misschien toch niet verstandig was om de term in de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk te vermijden, omdat er goede alternatieven zijn. Kunt u ook die toezegging niet doen?

Minister **De Grave**: Ik wil in ieder geval proberen om woorden te gebruiken die geen verwarring wekken.

De heer **Rensema** (VVD): Ik constateer dat de leden van dit huis gekozen hebben voor "uitzending" en "inzet" van troepen. De term "terbeschikkingstelling", die volgens mij een negatieve betekenis heeft, zou vermeden kunnen worden.

Minister **De Grave**: Ik wil hier graag naar kijken. Ik weet overigens niet precies welke Engelse term hiervoor wordt gebruikt. Als wij misverstanden kunnen vermijden, zeker in dit huis, wil ik daar echter graag het mijne aan bijdragen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Uit het antwoord van de minister, waarvoor dank, staat vast dat het handhaven van de rechtsorde naar zijn opvatting niet onder artikel 96 valt. Daarbij beroept hij zich via het beginsel van de biologische continuïteit op een scriptie uit Utrecht. Dat is duidelijk een andere opvatting dan de genoemde Besselink. Het geschil is nu niet meer juridisch relevant. Het staat vast wat de uitleg van de regering is. Met alle gevaren van een a contrario-redenering vraag ik of ook het omgekeerde waar is: kan een oorlogsverklaring slechts betrekking hebben op een situatie die niet gekwalificeerd kan worden als een situatie waarin de internationale rechtsorde in gevaar is?

Ik wil de suggestie wegnemen dat de CDA-fractie vindt dat een formeel

instemmingsrecht op zijn plaats was geweest omdat ook elders een formeel instemmingsrecht bestaat. Wij hebben een aantal voorbeelden genoemd en andere sprekers hebben andere voorbeelden genoemd. De reden waarom wij dat vinden, is dat een aantal van dit type beslissingen in potentie dermate grote consequenties heeft dat er termen waren om die beslissingen net als andere bestuursbesluiten in een wetsvorm of in een andere vorm van instemming van het parlement te gieten. De regering vindt dat niet. Dan houdt het op; althans op dit moment. Wij zijn tevreden over de opmerking dat in allerlaatste instantie de beoordeling of de internationale rechtsorde al dan niet handhaving of bevordering vergt, een nationale beslissing blijft. Uiteraard zal men letten op alle beschikbare gegevens vanuit de verschillende organisaties. Dit is een vrij vergaand standpunt. Ik heb het echter zo begrepen.

De uitleg die nu gegeven wordt van het statuut, en waar wij uiteraard op varen, is dat de taakuitbreiding geldt in de interne organisatie van de Nederlandse krijgsmacht, in onze Grondwet opgenomen. Daaruit leid ik af dat de statutaire doelstelling, uitgelegd als de klassieke verdedigingstaak, blijft zoals die is. Er zijn twee "ordes", zoals de minister dat uitdrukt. Ik constateer dat het antwoord op blz. 4 van de memorie van antwoord bij ons verwarring heeft gewekt. Dat kan aan ons liggen. Wellicht is het de beknoptheid van de redenering. Ik stel vast dat de twee ordes betekenen dat deze uitbreiding van doelstellingen geldt voor de grondwettelijke taakopdracht aan het Nederlandse leger. Als dat onjuist is, hoor ik het wel.

Ik heb tot slot behoefte om op het volgende te wijzen. Er is hier enkele keren licht hilarisch gedaan over het oppergezag van de regering. Er zou alleen een historische oorzaak voor zijn. Wij vinden het echter waardevol dat hier, anders dan bij andere delen van de rijksdienst, het oppergezag aan de regering, de totaliteit van ministers en het staatshoofd, wordt toegekend en niet aan, in dit geval, de minister van Defensie. Die betekenis zien wij in de zinsnede dat het oppergezag bij de regering berust.

Wat betreft "de belangen van het Koninkrijk", als categorie tussen "verdediging" en "de internationale

## Dölle

rechtsorde", zijn wij tevreden met het antwoord van de minister van Defensie. Hij vat vrij uitgesproken ook de hulpverlening aan landgenoten onder de term belangen. Dat bleek ook al uit de schriftelijke beantwoording. Wat betreft de "gewichtige redenen" wachten wij op de toegezegde notitie. Rest mij, in de hoop dat er nog antwoord komt op de overige twee vragen, vast te stellen dat ook mijn fractie deze grondwetsherziening zal steunen. Het gaat immers om een duidelijke verbetering ten opzichte van de vorige tekst.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de regering voor het korte antwoord op de lange betogen. Die betogen zijn soms nodig bij een grondwetsherzieningsdiscussie om helderheid te verkrijgen over de betekenis van een tekst. Die helderheid kan immers niet op een andere plek worden verkregen. Dat gebeurt wel middels wetgeving, maar niet middels rechtsspraak. Het is daarom van betekenis dat helder wordt wat de betekenis van iets is. Dat is met name het geval waar in de memorie van antwoord staat dat bij de driedeling van artikel 79, lid 1, van belang is tot welk element van de driedeling de operatie in kwestie bij de uitzending van troepen is te herleiden. Het is dan van belang dat goed duidelijk is wat deze drie elementen betekenen. Vandaar mijn insistentie bij het stellen van de vraag over wat in dit verband de belangen van het Koninkrijk kunnen zijn. In de discussie is echter wellicht toch enige helderheid hierin naar voren gekomen.

Een volgend punt is de relatie tussen artikel 96, artikel 97 en artikel 100. Het huidige artikel 96 was het artikel 59. Nu heeft men voor mij de grondwetsherziening van 1953 opgezocht, zoals beschreven door Duynstee. Ik krijg die zojuist ter hand gesteld. Ik heb het dus niet meer op kunnen zoeken. Ik moet afgaan op mijn herinnering, net zoals de minister van Binnenlandse Zaken. In 1953 was Korea reeds werkelijkheid. Het ging toen om een uitzending in het verband van de Verenigde Naties. Er was sprake van een oorlogssituatie. Handhaving van de internationale rechtsorde viel toen gewoon binnen de bepaling van artikel 96. De minister van Binnen-

landse Zaken ontkent dat. Hij zegt dat het niet zo is. Het mag volgens hem niet zo gelezen worden. Hier staan onze meningen tegenover elkaar. Ik geef hem in overweging een gemakkelijker "échappatoire" te kiezen. Ik heb hem dat reeds aangereikt in de eerste ronde. Ik beveel hem aan te zeggen: dat kan wel zo zijn geweest in 1953, maar dat is nu in het jaar 2000 niet meer zo. Doordat wij artikel 97 nu vaststellen zoals wij het vaststellen, is er een onderscheid gekomen dat er eerst misschien niet was, zodat na aanvaarding van dit wetsontwerp, waaraan mijn fractie overigens gaarne haar medewerking zal verlenen, deze kwestie uit 1953 voorbij is. Ik reik hem aan dat dit misschien een mogelijkheid is om qua uitslag dicht bij elkaar te komen.

Hij heeft geen antwoord gegeven op mijn vraag naar aanleiding van de tekst in het antwoord op de opmerking van de CDA-fractie over een raadplegend referendum. Ik citeer die tekst nogmaals: Een raadplegend referendum is naar het oordeel van de regering binnen het kader van de Grondwet alleen mogelijk op initiatief van de wetgever. Ik meende te onderkennen dat het woord initiatief hier op de verkeerde manier was gebruikt. Dat woord gebruiken wij bij een referendum als het gaat om het initiatief van de burgers. Een initiatief van de wetgever kennen wij in dit verband niet.

Tot slot, voorzitter, de discussie over het oppergezag over de krijgsmacht. Gelukkig zei de minister van Binnenlandse Zaken: Dat wil benadrukken, dat het oppergezag is bij de regering en niet bij anderen. Dat doet mij grote deugd. Het is dus bij de regering en niet bij het waterschapsbestuur.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! De gedachten zijn gewisseld. Ik wil nog een aantal punten aanstippen. Vooraf en tijdig, dat zijn punten die nu zijn geregeld na alle schermutselingen die jarenlang hebben geduurd. Het instemmingsrecht is nog niet geregeld. Wij hebben daar onze mening over gegeven en de bewindslieden de hunne. Wij zijn het uiteindelijk dus niet eens geworden. Er is een heel mooi boek over hoe het in de vijftig jaar VN-acties feitelijk

is gegaan. Ik heb het gelezen, maar ben het alweer kwijt. Misschien kan schriftelijk nog eens uiteen worden gezet hoe het met al die operaties is gegaan. Ik ben daar echt benieuwd naar.

Dan de discussie over de belangen van het Koninkrijk en artikel 97. Ik heb er in eerste termijn niets over gezegd. Van Mierlo heeft er zich destijds uit gered door de term "verlicht eigenbelang" te introduceren en de belangen heel breed te definiëren. Ik weet nog wel dat aan de overzijde wijlen Maarten van Traa een motie heeft ingediend, waarin werd vastgelegd dat er geen directe economische belangen onder mogen worden verstaan. Dat is, denk ik, ook wat de heer Jurgens als een steen op de maag ligt. De enige keer dat de krijgsmacht echt is ingezet, ging het puur om het behoud van plantages in Indonesië. Daar waren wij het toen niet zo mee eens, nietwaar. Die mogelijkheid willen wij uitsluiten. Misschien kan de minister nog zeggen dat er onder "belangen van het Koninkrijk" niet kunnen worden verstaan directe economische belangen.

Het is natuurlijk wel aardig om de term "oppergezag" te hebben om er wellicht een opstandige generaal mee te kunnen afblaffen, zo van: houd je mond, ik heb oppergezag. Maar je zou gewoon voldoende gezag moeten hebben om die generaal op zijn plaats te zetten. Ik blijf het dus overbodig vinden.

De minister was er eigenlijk ook niet gelukkig mee dat de sociale verdediging erin is gekomen. Hij gaat er ook geen enkel initiatief op nemen. Het is natuurlijk wel vreemd, want hij zegt juist dat wij in de Grondwet zaken van eminent belang regelen, maar deze bepaling is kennelijk niet van eminent belang, want hij gaat er helemaal niks mee doen. Die moet dus in een komende modernisering opgeruimd worden.

In verband met het verschil tussen artikel 96 en de artikelen 97 t/m 100, heb ik gevraagd wanneer het eigenlijk oorlog is. Wij hebben de situatie in de Golf gehad die wij Golfoorlog noemden. Op initiatief van GroenLinks moest daarover in een gezamenlijke vergadering een debat worden gevoerd. Dat was kennelijk oorlog, terwijl wat wij de Kosovo-oorlog noemden kennelijk geen oorlog was. De minister van Defensie of van Binnenlandse Zaken kan natuurlijk zeggen: het is oorlog

## Pitstra

als de oorlog is verklaard. Maar dat vind ik een semantische discussie. Misschien kan er iets meer substantieels over worden gezegd, met name over het verschil tussen die twee oorlogen. Immers, in het ene geval moest de gezamenlijke vergadering wel opdraven en in het andere geval niet.

Voorzitter! U hebt in eerste termijn wel begrepen dat wij ondanks al onze opmerkingen en ons commentaar toch deze modernisering en verbeteringen zullen steunen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun reactie op onze inbreng. In deze tweede termijn wil ik nog een enkele kanttekening plaatsen.

Het tweede lid van artikel 97 bepaalt dat de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft. De minister van Binnenlandse Zaken merkte op dat het wellicht wat veel van het goede was, maar wel helder. Onze fracties hebben geen bezwaar tegen deze formulering, maar het schijnt mij niet verkeerd om te stellen dat de formulering en met name de term "oppergezag" een historisch relict is en daarmee bepaald geen specimen van de modernisering waarover deze hele paragraaf ging. Onze fracties hebben met de term "regering" wel alle vrede, als daaronder ook de constitutionele Koning wordt verstaan. Het argument dat de Staten-Generaal in ons constitutionele bestel hun controlerende taak niet in vrijheid kunnen uitoefenen indien zij formeel delen in de bestuursverantwoordelijkheid, vind ik erg ver gaan en blijk geven van weinig nuance. Deelt de regering deze mening? De discussie over de vraag of sprake is of moet zijn van een formeel instemmingsrecht of van materiële instemming lijkt mij van betrekkelijke waarde wanneer de minister van Binnenlandse Zaken zelf zegt dat de regering te allen tijde overeenkomstig de wil van de Staten-Generaal zal handelen. Een formeel instemmingsrecht ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht voor de aangegeven doeleinden zou dus nooit kunnen betekenen dat de Staten-Generaal hun controletaak niet meer in vrijheid zouden kunnen uitoefenen. Het is moeilijk denkbaar dat zij zouden terugkeren op een eerder

besluit tot inzet van de krijgsmacht, maar zelfs in een dergelijk geval wil dat absoluut niet zeggen dat de controlevrijheid daarmee teloor zou gaan. Uit dien hoofde pleitte ik voor een zekere nuancering van deze uitspraak in de memorie van antwoord.

Voorzitter! Tot slot: het zal duidelijk zijn dat onze fracties hun steun aan dit wetsvoorstel niet zullen onthouden.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Naar aanleiding van de opmerkingen van de heren Jurgens en Dölle kan ik zeggen dat men naar mijn herinnering – ik geloof dat ik niet veel pretentieuzer ben geweest – in 1953 expliciet internationale rechtshandhaving heeft uitgesloten van de in oorlogverklaring. Echter, de heer Jurgens heeft groot gelijk en ik heb ook in eerste termijn getracht om aan te geven dat het, wat er ook zij van die discussie in 1953, op het ogenblik duidelijk is dat wij hier een helderder onderscheid maken. Vanaf het moment dat dit artikel onze Grondwet zou gaan sieren, kan er geen enkele twijfel meer zijn over de wijze waarop de regering dit ziet. Er is een helder onderscheid gemaakt en voor beide casussen zijn zelfs verschillende wijzen van betrokkenheid van de Staten-Generaal geformuleerd. Het is duidelijk dat wij te maken hebben met verschillende situaties waar de belangen van het Koninkrijk als een soort *trait-d'union* nog tussen staan. Ik neem aan dat de minister van Defensie hierover nog het een en ander zal zeggen.

Gevraagd is wanneer het nu precies oorlog is. Voorzitter! Ik zou daar niet al te "snel" mee willen omgaan. Er is immers een enorm verschil tussen het begrip oorlog in het internationale recht, het volkenrecht, en de wijze waarop veel mensen het woord oorlog gebruiken. De heer Jurgens maakte al een toespeling op de uitspraak dat voetbal oorlog is. Vechten is oorlog en ook wordt gezegd: "het lijkt wel oorlog". Dat is het gewone spraakgebruik, maar natuurlijk is er een groot verschil met de wijze waarop dit begrip in het internationale recht wordt gehanteerd. Ik zou hierover verder geen verhandeling willen houden maar het staat wel vast dat, als het Koninkrijk of een van onze bondgenoten wordt aangevallen, wij

ons als in staat van oorlog beschouwen met het land dat ons aanvalt. Ik denk dat men er verstandig aan doet om bij "oorlog" te denken aan een situatie waarin de existentie van het land op het spel staat. Dat is natuurlijk bij die andere vormen van inzet van de krijgsmacht niet het geval. Daarbij gaat het immers wel om internationale rechtshandhaving en om belangen van het Koninkrijk, maar niet om de existentie van het Koninkrijk.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): De Golfoorlog is ontstaan omdat Irak Koeweit binnenviel. Koeweit is van ons geen bondgenoot en zit niet in de NAVO. Toch werd dat beschouwd als oorlog.

Minister **De Vries**: Ik weet niet of dat een oorlog was zoals wij het in de rechtsliteratuur als oorlog zouden definiëren. Wat er feitelijk gebeurt, is natuurlijk niet altijd beslissend voor de wijze waarop een begrip juridisch wordt gedefinieerd.

Wat het Statuut betreft is het mogelijk dat de memorie van antwoord wat kort door de bocht is geformuleerd. Ik meen echter dat er in de praktijk geen enkel probleem kan rijzen. Wij houden helaas een verschil van mening over het formele instemmingsrecht, hoewel ik van de heer Dölle en andere sprekers begrijp dat zij, zelfs als zij normatief dualist zijn, de wens kunnen hebben om op dit belangrijke punt tot medebeslissen te komen. Het is echter niet zo dat het, omdat men dit een belangrijk punt vindt, daarom ook verstandig is om deze ongelofelijk belangrijke bestuursdaad ook in al zijn consequenties en overwegingen te delen met de volksvertegenwoordiging. Waarschijnlijk is het beter om te handelen in de sfeer van controle dan dat er wordt gehandeld in de zin van: zullen wij met elkaar eens overleggen hoe wij dit moeten doen? Nogmaals, ik begrijp dat er anders over gedacht wordt, maar ik meen dat er in ieder geval geen enkel bezwaar tegen de redenering kan zijn dat het aan de regering is, haar primaire verantwoordelijkheid voor het bestuur ook een keer waar te maken. Ik moet dit ook tot de heer Holdijk zeggen, die hierover eveneens een opmerking maakte.

Is de term "oppergezag van de regering" een relict? Ik heb het al gezegd, ze wekt bij mij wel een historische associatie op, omdat het

## De Vries

woord "oppergezag" al een hele tijd in onze Grondwet staat. Het enige wat veranderd is, is dat er vroeger "de Koning" en nu "de regering" staat. Dit geeft natuurlijk toch uitdrukking aan de wens van wat meer helderheid omtrent wie hier nu eigenlijk de verantwoordelijkheid voor draagt. Dit zal in zeer vroege tijden wel anders geweest zijn. En ik geloof dat het ook voor degenen die bij de krijgsmacht werken, nog wel een zekere betekenis heeft om dit oude woord te hanteren. Een oud woord behoeft niet altijd vervangen te worden door een magerder uitdrukking en het woord "oppergezag" is zo helder als glas. Er is verder ook geen twijfel over gezag, en hierover ook niet. Met dit woord weten wij dat wij een historische lijn volgen: de leiding van de krijgsmacht berust bij de regering. Het lijkt mij dat het in dit stadium geen zin heeft, hier nog veel langer bij stil te staan, want wij kunnen dit vandaag toch niet veranderen. Deze kwestie lijkt mij ook niet van een zodanige importantie dat ze het stemgedrag zou moeten beïnvloeden.

Wat het raadgevend referendum betreft, uiteraard heeft de heer Jurgens gelijk. Ik had ook eigenlijk het gevoel dat hij een retorische vraag stelde, toen hij dit aan de orde stelde. Bij een referendum opereert de regering anders dan de bevolking, dat is waar, en het woord "initiatief" was zeker niet goed gekozen.

Ik hoop dat de minister van Defensie nog antwoord zal willen geven op de vraag van de heer Pitstra over de VN-acties. Ik heb mijn onkunde op dit gebied al bekend, dus ik hoop dat de minister van Defensie mij te hulp komt.

□

**Minister De Grave:** Voorzitter! Zo'n collegiale oproep kan ik natuurlijk nooit weigeren. Het is overigens een begrijpelijke, maar wel heel brede vraag, waarop ik het antwoord ook niet meteen paraat heb. Het lijkt mij goed, de door mij aangekondigde discussie naar aanleiding van artikel 100, tweede lid, te gebruiken om te bezien of het om informatie gaat die van belang kan zijn voor een beoordeling van de voorgestelde regeling. Wij kunnen er natuurlijk allemaal vreselijk spannende dingen bij bedenken, maar voorzover ik er ervaring mee heb, gebeuren er op dat punt veel minder spannende

dingen als wij denken bij het zien van James Bond-films.

Dan de kwestie van het belang. Uiteindelijk kun je natuurlijk niet alles in de Grondwet regelen. Er zijn weinig politieke onderwerpen van een zodanige importantie dat ze zo grondig bekeken zullen worden als de bijzonder ingewikkelde vraag, wanneer je de krijgsmacht inzet. Je zult er op een gegeven moment op moeten vertrouwen dat de wetgever, de regering onder controle van het parlement, dat afweegt. Nu de uitspraak doen dat de krijgsmacht niet zal worden ingezet voor een economisch belang, is niet goed mogelijk. Die vraag is zeer breed en in tien jaar kan de situatie zodanig veranderen dat het oordeel daarvoor ook heel anders wordt. Ik geloof niet dat je zoiets moet uitsluiten. Nu is aangegeven, waarvoor de krijgsmacht kan worden ingezet: voor de verdediging van het grondgebied en voor internationale vredesoperaties. Maar er zijn situaties denkbaar waarin een nieuwe afweging gemaakt dient te worden; ik denk niet dat het mogelijk is om nu in de Grondwet uit te sluiten dat de regering onder controle van het parlement zo'n afweging zou maken.

**De heer Jurgens (PvdA):** Nu gaat de minister wel iets te ver, ik denk dat de Grondwet er wel degelijk voor is om bepaalde dingen uit te sluiten. De inzet van de krijgsmacht voor de belangen van het Koninkrijk kan dus een beperkt aantal dingen betreffen, en bijvoorbeeld niet wat stadhouder Willem II met het bestuur van Amsterdam heeft gedaan.

**Minister De Grave:** Het lijkt mij ook niet waarschijnlijk dat daarvoor de instemming van het parlement zou worden verkregen. Ik vind het als Amsterdamer overigens wel een heel goed voorbeeld. Ik ging evenwel op de heer Pitstra in, die erop wees dat dit toen in Indonesië is gebeurd en dat we dat niet meer wilden hebben, zodat het maar even in de Grondwet moest worden uitgezonderd. Daar reageerde ik even op, want dat is natuurlijk wat moeilijk. Maar als het gaat om de historie van deze Grondwetsbepaling, dan denk ik dat deze discussie helder is. Ik denk echter dat we niet verder kunnen gaan en dat ik hier niet even ex cathedra kan verklaren dat al die toekomstige hypothetische situaties in strijd met de Grondwet zijn, als er

zo'n discussie kan plaatsvinden. Dat lijkt me erg moeilijk.

Tot slot, voorzitter, nog een opmerking van mijn kant over de term oppergezag. Je kunt er lang en breed over praten, maar in discussies met bevelhebbers van krijgsmachtdelen is het nog wel eens ingewikkeld vast te stellen wat er nu precies valt onder de bevoegdheid van een bevelhebber, die een zekere mate van gezag uitoefent over zijn krijgsmachtdeel: een bevelhebber van de landmacht, een bevelhebber van de marine. Daar is toch wel een gevoel dat dit een persoon, een man, met bepaalde bevoegdheden is, zeker ook in tijden van oorlog of crisis. Dat er nog eens nadrukkelijk in de Grondwet staat dat het oppergezag te allen tijde bij de regering blijft berusten, kan in zo'n situatie zeker geen kwaad. Ik zeg hier niet mee dat het daarom noodzakelijk is, omdat we het nog steeds niet weten, maar het kan in die situatie geen kwaad, denk ik, dit nog eens even goed in de Grondwet verankerd te hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

**De voorzitter:** Ik stel vast, dat dit wetsvoorstel met algemene stemming is aangenomen en mitsdien met de door de Grondwet vereiste versterkte meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

Sluiting 19.16 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
27 juni 2000

Gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe (26903);  
4 juli 2000

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de modernisering van de universitaire opleiding tot eerstegraads leraar voortgezet onderwijs (26692);