

Na de strijd

Grondwet, krijgsmacht, Koninklijk oppergezag

dr. J. P. Duyverman

De boodschap van de regering van februari 1979, dat de krijgsmacht en het koninklijk oppergezag uit de grondwet behoorden te verdwijnen, kwam niet onverwacht. Gedacht was daarover al vijftien jaar. Daarvóór was het op deze punten in de grondwet anderhalve eeuw rustig gebleven.

Vroeger

In 1812 stelde Van Hogendorp in zijn *Schets* voor: de Souvereine Vorst gebiedt over de vloot en het leger. In 1814 liet de grondwet Hem beschikken over de vloeten en legers; 1815 sprak over de Koning, die daarover het oppergezag had. In 1848 werd dat het oppergezag over de

Over het al dan niet in de Grondwet vermelden van de krijgsmacht en het bij de Koning berustende oppergezag daarover, is in het recente verleden bijzonder veel te doen geweest. Vanzelfsprekend bestond en bestaat vooral in militaire kring grote belangstelling voor de uiteindelijke afloop van de parlementaire behandeling van de desbetreffende wijzigingsvoorstellen. In nevenstaand artikel — dat werd geschreven naar de situatie per ultimo maart van dit jaar — geeft de terzake zeer deskundige auteur een overzicht van hetgeen zich rond de verschillende herzieningspogingen zoal heeft afgespeeld en wat daaromtrent door voor- en tegenstanders te berde werd gebracht. Bij een zeker wel in de rede liggende eventuele hervatting van de discussies over deze principiële vraagstukken zal de samenvattende beschouwing van de hand van dr. Duyverman stellig een uiterst nuttige documentatie kunnen zijn ten behoeve van hen die zich in de discussie willen mengen dan wel als belangstellende toeschouwer de verdere ontwikkelingen willen blijven volgen.

Volledigheidshalve zij nog vermeld dat de redactie voor ditmaal heeft gemeend het gebruik van de tegenwoordige tijd, in een relaas van wat zich in het verleden afspeelde, te kunnen tolereren omdat zulks in wetenschappelijke publikaties niet ongebruikelijk is.

zee- en landmacht, totdat in 1956 daarvoor krijgsmacht in de plaats kwam. „Oppergezag over de krijgsmacht” bleef de term ook bij de jongste herziening in 1972.

Na 1950

Achter de betrekkelijk rustige naoorlogse façade van de grondwet werd aan mogelijkheid en wenselijkheid van wijziging veel studie gewijd, die ook telkenmale tot rapporten leidde:

- a. de Staatscommissie Van Schaik, ingesteld in 1950, die haar eindrapport uitbracht in 1954;
- b. de *Proeve van een nieuwe grondwet* verscheen in 1966, nadat een afdeling grondwetszaken aan Binnenlandse zaken en een werkgroep staatsrecht deskundigen waren ingesteld in 1963¹;
- c. de Staatscommissie Cals-Donner, ingesteld in 1967, kwam tot haar eindrapport in 1971.

Ad a

Na 1922 werd nu voor het eerst weer een algemene, geen partiële, grondwetsherziening beoogd. In haar nieuwe, elfde, hoofdstuk „Van de Defensie” bracht de commissie in het eerste artikel, 195, twee wijzigingen aan, en een in artikel 68.

— Zij koos voor krijgsmacht in plaats van zee- en landmacht om de eenheid der strijdkrachten tot uitdrukking te brengen en ruimte te laten voor de vorming van een niet bij zee- of landmacht ingedeelde luchtmacht.

— Volgens het bestaande art. 195 had de zee- en landmacht tot taak „de belangen van de Staat” te beschermen. De Staatscommissie voegde daaraan toe „het medewerken aan collectieve

¹ Over het bijzondere van deze opzet: H. Th. J. F. van Maarseveen (red) en M. W. E. Koopmann — *De parlementaire geschiedenis van de Proeve van een nieuwe grondwet (1950-begin 1967)*. Staatsuitgeverij, Den Haag (1968) IX-X.

rechtshandhaving", de term te verstaan in ruime zin, mede omvattend collectieve zelfverdediging.

— In art. 68 is uiteraard zee- en landmacht ook vervangen door krijgsmacht, maar wordt voorts voorgesteld opperbeestuur te lezen in plaats van oppergezag; dit in aansluiting bij de elders in de grondwet gevolgde terminologie.

(Reeds in 1883 pleitte Buijs in *De Grondwet* dl I, blz. 224 daarvoor. Beter had de regering ook kunnen kiezen voor opperbeestuur in plaats van oppergezag, dus hetzelfde woord dat men overal in deze afdeling terugvindt. D.)

Bij de herziening van 1956 heeft de term krijgsmacht het gehaald; van opperbeestuur ging men niet spreken.

Ad b

De roep om modernisering klonk in de Staten-Generaal bij de behandeling van de grondwetsherziening-1963 en leidde tot de bovengenoemde organisatie.

De Proeve bracht het hoofdstuk „Van de Defensie”, herdoopt tot „Verdediging” terug tot twee artikelen (72 en 73) in Hoofdstuk 5 „Wetgeving en Bestuur”, Par. 4 „Bijzondere bepalingen”. Betoogd werd:

— Na het totstandkomen van de NAVO in 1949 werd onze defensie deel van de collectieve verdediging van het Westen, welks strikt nationale taken van meer ondergeschikte betekenis werden.

— De structuur van de defensie veranderde gaandeweg van karakter, hetgeen uit de grondwet niet blijkt. Defensie is geen zuiver militaire aangelegenheid meer, waarin door het onderhouden van een geoefende krijgsmacht is te voorzien. De militaire voorbereiding gaat met civiele voorzieningen gepaard. „Verdediging”, ruimer dan „defensie”, ziet ook op die civiele taken.

Het apparaat krijgsmacht behoeft geen grondwettelijke status (zegswijze uit den treure herhaald, tot in de discussies in de Staten-Generaal in 1981); de krijgsmacht is een apparaat evenals de verschillende burgerlijke diensten: BB, Waterstaat, Politie, enz.

De krijgsmacht verliest dus haar plaats in de

grondwet. En het koninklijk oppergezag? „Het noemen van het oppergezag over de krijgsmacht kon hiermee eveneens vervallen.” (blz. 146)

Een verwijt van omhaal van woorden treft de stellers niet.²

Ad c

De partiële grondwetsherziening-1972 liet de opzet van de grondwet ongemoeid, maar intussen was het eindrapport van de Staatscommissie Cals-Donner, die moest adviseren over de herziening van de grondwet en de kieswet uitgebracht. Deze sloot zich ter zake van de twee defensiepunten die hier ter schouw liggen aan bij de inzichten en de redactie van de Proeve. Onder „verdediging” begrijpt ook zij de militaire en de civiele; de vermelding van de krijgsmacht — bijzondere grondwettelijke status is niet nodig — en 's konings oppergezag daarover kunnen vervallen (blz. 189).

Eerst op 1 februari 1979 diende de regering haar voorstellen bij de Staten-Generaal in. Het is een ontwerp-Rijkswet „ter verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet van bepalingen inzake (...) de verdediging.” Slechts een part van dit onderdeel is hier aan de orde.

Ook inzake de Defensie heeft de regering kunnen kennis nemen van wat er lovend en lakend te berde kwam na 1966.

„Brede maatschappelijke discussie”

Aan een overzicht van alle verschenen publicaties, dat naar volledigheid ook maar zwéémt, kan niet worden gedacht. Beperking is geboden tot telkens een kort woord over slechts een greep.

Op 24 november 1966 spreekt prof. L. W. G. Scholten in de KMA over Grondwetsherziening en Defensie, naar aanleiding van de Proeve. Deze vaak geciteerde, ondersteunde en bestreden rede acht de unieke positie van de krijgsmacht, waaraan de verschillende burgerlijke diensten niet gelijkwaardig zijn, geschaad. Het verwijderen van de krijgsmacht en van het ko-

² De Proeve heeft een stroom reacties verwekt, deels in excerpt aangeboden door het ministerie van binnenlandse zaken, afd. Grondwetszaken, in „Over de Proeve” I en II, resp. weergevende 55 en 34 publikaties.

ninklijk oppergezag uit de grondwet betreurt spreker zeer.

Het januarinummer 1967 van *Ons Leger*, officieel orgaan van de Kon. Ned. Ver. Ons Leger, geeft onder de titel „Grondwetsherziening/Defensie, een woord van bezinning en waarschuwing”, allereerst het woord aan lgen b.d. M. R. H. Calmeyer, oud-staatssecretaris van defensie, die stelt: wie de grondwettelijke status aan de krijgsmacht ontnemt, ondergraaft de grondslag van de Nederlandse Staat. Het is schrijver opgevallen, dat de grondwet volgens de Proeve niet meer zou vermelden de positieve instelling ten opzichte van de verdediging, doch wel de negatieve vrijstelling wegens gewetensbezwaren. Scholten noch Calmeyer weten hoe lang de NAVO met haar betekenis voor onze defensiepolitiek in stand zal blijven en beiden achten de krijgsmacht metterdaad en internationaal van aparte status.³

Prof. mr. J. Wessel oordeelt in *R. M. Themis* enerzijds dat er zijns inziens noch behoefte is aan de term krijgsmacht, noch aan een bepaling over het oppergezag in de grondwet (blz. 7569). Anderzijds meent hij dat de grondwet niet kan zonder een bepaling „die op het terrein van de defensie de nationale solidariteit en de daarbij vereiste inzet van alle burgers op nuchtere wijze tot uitdrukking brengt”.⁴

In hetzelfde jaar schrijven prof. L. W. G. Scholten en mr. J. D. Schepers ook in het Ned. Juristenblad en in 1968 doet ltz I J. D. Backer een uitvoerige, zeer gedocumenteerde bijdrage opnemen in het *Marineblad*.⁵ Deze schrijver ziet geen enkele aanleiding het bestaan van een krijgsmacht ineens niet meer in de grondwet tot uiting te laten komen. De vermelding geeft onze regionale verdragspartners een betere garantie dat defensieverplichtingen worden nagekomen. De krijgsmacht behoort zijns inziens thuis in de grondwet, de wet van hogere orde.

Het jaar 1969 is vooral van betekenis om de preadviezen uitgebracht aan de Militair Rechtelijke Vereniging van de hand van prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen en kol mr. H. J. F. Bijvoet;

³ In *Ons Leger* (1967)(2, 3) komen aan het woord J. van Wanning, mr. G. H. Slotemaker de Bruïne, lkol K. P. Bloema en mr. J. D. Schepers.

⁴ De bijzondere bepalingen van wetgeving en bestuur in de Proeve. *R. M. Themis* (1967)534 e.v.

⁵ *Marineblad* 78(1968)613 e.v.

zij zijn opgenomen in het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 62(1969).

De eerste preadviseur, destijds invloedrijk medewerker van de afdeling grondwetszaken, in 1963 ingesteld door minister Toxopeus met de opdracht te adviseren over grondwetsherziening, een opdracht die leidde tot de Proeve, stelt zich te weer tegen het betoog van prof. Scholten in zijn genoemde rede en kiest ook positie versus lkol Bloema, in maart 1967 auteur in *Ons Leger*. Deze stelde toen: door regeling bij Wet is ook de krijgsmacht afhankelijk van wat de helft van de Kamer plus één doet en wil. Daartegenover Van Maarseveen nu: vermelding van de krijgsmacht in de grondwet verplicht tot haar instandhouding zolang een minderheid van een derde dat op prijs stelt.

De tweede preadviseur wil niet zeggen dat de uitdrukkelijke vermelding van 's Konings oppergezag in de grondwet bepaald onmisbaar is, maar verwerpt de redenering: de krijgsmacht behoeft geen bijzondere grondwettelijke status en dáárom kan ook het noemen van het oppergezag vervallen. Hij vermag niet in te zien waarom die status van de krijgsmacht een beletsel moet zijn voor een grondwettelijke bepaling van de macht des Konings in dezen.

Veel later, in 1976, opent *Civis Mundi* zijn januarinummet met een bijdrage van de hoofdredacteur, prof. dr. S. W. C. I. M. Couwenberg: „Koningschap in discussie”. De schrijver vraagt zich af of Van Maarseveen niet te zeer over het hoofd ziet de bijzondere staatsrechtelijke en politiekpsychologische functie van het koningschap als constitutionele integratiefactor.

De grondwetsherziening in gang

Het ontwerp van Rijkswet 15.467 (R. 1114) maakt de regering op 17 november 1976 bij de Raad van State aanhangig. In de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting leest de Raad: de bestaande defensieartikelen worden aanzienlijk besnoeid, de vermelding van de krijgsmacht kan geheel vervallen omdat deze evenmin als een aantal burgerlijke diensten een bijzondere grondwettelijke status behoeft en het oppergezag van de koning over de krijgsmacht behoeft evenmin vermelding in de grondwet.

De Raad dateert zijn advies 5 januari 1977. Met

het schrappen van hetzij verouderde, hetzij niet essentiële defensiebepalingen stemt hij in, maar het komt hem onjuist voor in de grondwettelijke regeling van de landsverdediging geheel voorbij te gaan aan de doelstelling van datgene waarvoor aan de burgers diep ingrijpende verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Voorts merkt de Raad op, dat door vergelijking van de krijgsmacht met andere diensten de indruk wordt gewekt dat de bewindslieden onvoldoende oog hebben voor het bijzondere karakter van de krijgsmacht. Het niet in de grondwet vermelden van de genoemde diensten kan moeilijk als doorslaggevend argument ten gunste van het geheel laten vallen van de vermelding van de krijgsmacht worden aanvaard. *Het college moge dan ook in overweging geven genoemde passages te herzien en daarbij dieper in te gaan op zowel de voordelen als de nadelen van de grondwettelijke vermelding van het bestaan van een krijgsmacht.*⁶

Het ontwerp Rijkswet enz. inzake de verdediging bereikt op 1 februari 1979 de Staten-Generaal. Het telt drie artikelen:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk V, Wetgeving en bestuur, §2, Overige bepalingen, wordt het volgende opgenomen.

Artikel 5.2.3. De wet regelt de verplichtingen die ten behoeve van de militaire en civiele verdediging kunnen worden opgelegd alsmede de verplichtingen tot hulpverlening door militairen.

Artikel 5.2.4. De wet stelt regels omtrent vrijstelling van de militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

De tweede versie van de memorie van toelichting zegt onder meer het volgende.

— *In plaats van het hoofdstuk Defensie komen twee artikelen 5.2.3. en 5.2.4. (Die zijn later vernummerd).*

— *Voor nu Nederland deel uitmaakt van de NAVO heeft de defensiepolitiek een meer internationale aard en achtergrond gekregen.*

— *Het gaat in de moderne oorlogvoering niet alleen om militaire verdediging.*

— *De krijgsmacht behoeft geen bijzondere grondwettelijke status.*

— *Het noemen van het koninklijk oppergezag kan eveneens vervallen.*

— *Het advies van de Staatscommissie wordt in hoofdzaak gevolgd.*

(„in hoofdzaak” ja, maar als deze voorstelt: „Het verdedigingsbeleid wordt gevoerd door de regering”, vindt men daarvan in het wetsontwerp geen spoor. D.)

Het advies van de Raad van State dieper in te gaan op de voor- en nadelen van het vermelden van een krijgsmacht in de grondwet vond bij de regering blijkbaar geen weerklank. Wel zegt de memorie dat met het vervallen van de krijgsmacht in de grondwet niet wordt beoogd af te doen aan de waarde daarvan.

Veertien dagen na de indiening van het ontwerp gewaagt daarvan de *Defensiekrant*⁷ van 15 februari 1979.

Wetsontwerp ingediend

Defensie nieuwer en korter in Grondwet

De regering heeft bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend om de artikelen over Defensie in de Grondwet te wijzigen.

Dit is gebeurd, omdat deze artikelen voor een deel verouderd en voor een ander deel te gedetailleerd zijn. Zij passen daardoor niet meer in de structuur van de nieuwe Grondwet.

Het gaat in het wetsontwerp om twee bepalingen. De eerste bepaling heeft betrekking op de regeling van de plichten, die volgens de wet op het gebied van Defensie kunnen worden opgelegd. Dit zijn in de eerste plaats plichten ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk. Verder betreft het plichten, die kunnen worden opgelegd voor de nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen, voor de hulpverlening door militairen en civiele verdediging.

⁷ Oplaat 55.000; verspreiding: alle militaire onderdelen, ambassades, scholen, abonnees.

⁶ Mijn cursivering, D.

De tweede bepaling behelst de regeling omtrent vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

Veranderingen

Het wetsvoorstel houdt een aanzienlijke bekorting van de verdedigingsbepalingen in. Zo zal het tiende hoofdstuk van de Grondwet getiteld „Van de Defensie” — geheel komen te vervallen.

De krijgsmacht (artikel 195, eerste lid Grondwet) zal niet meer met name worden genoemd. Volgens de memorie van toelichting is de krijgsmacht

Koning verliest het oppergezag

een apparaat voor de militaire verdediging en in bepaalde gevallen voor hulpverleningstaken, dat de regering ten dienst staat.

Zo'n apparaat verschilt echter niet zodanig van andere diensten — zoals bijvoorbeeld politie en brandweer — dat het in de Grondwet apart vermeld zou moeten worden. Eveneens vervalt artikel 68 eerste lid Grondwet (De Koning heeft het oppergezag over de krijgsmacht), waarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat het gezag over de krijgsmacht bij de regering berust.

Dit behoeft namelijk naar de huidige opvattingen niet met zoveel woorden in de Grondwet te worden vermeld, naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering, de ministerraad, de onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid.

Modernisering

Het wetsontwerp bevat enkele elementen, die nieuw zijn in vergelijking met de bestaande Grondwet of die daarin nu duidelijker tot uiting komen. Naast de militaire verdediging wordt de civiele verdediging thans als zodanig vermeld. Hetzelfde geldt voor de plichten, die kunnen worden opgelegd ten behoeve van nakoming van internationale verplichtingen tot het gebruik van militaire middelen. Dergelijke plichten kunnen overigens ook krachtens de huidige Grondwet worden opgelegd.

Verder is een nieuw element, dat het militaire apparaat kan worden ingezet voor hulpverleningstaken. De voorgestelde regeling betreffende vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren is inhoudelijk dezelfde als de bestaande grondwettelijke regeling (artikel 196, Grondwet).

Het voorlopig verslag van de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening verschijnt op 3 mei 1979. De vijf bladzijden die het omvat mogen in het algemeen gunstig heten. Het Gere-

formeerd Politiek Verbond deed opmerken dat een „koninklijk” oppergezag — dat kan ook berusten bij een president — in vele buitenlandse grondwetten wordt genoemd. De vragen over dit onderdeel — de memorie van antwoord en de eerste nota van wijzigingen dateren van 5 februari 1980 — bewogen de regering niet tot verandering van standpunt.

Op 12 juni 1980 wordt het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen, gedateerd 2 juni, ontvangen. Deze Staten willen vernemen of het nieuw op te nemen art. 5.2.4. (nieuwe nummering) wel ruimte laat voor een andere verzorging door Nederland van de externe defensie van de Nederlandse Antillen na de onafhankelijkheid, „in welke vorm dan ook van deze eilandengroep, zij het in bondgenootschappelijk verband of anderszins”.

Intermezzo: meningen van anderen

Voordat in de Tweede Kamer eind augustus 1980 de openbare beraadslaging begint, laten anderen van zich horen.

Prof. mr. C. A. J. M. Kortmann schrijft in juni 1980 over „De verdediging in de nieuwe grondwet”.⁸ De regering kan zich door zijn betoog in het algemeen gesteund weten. „Aanvaarding van de noodzaak van een defensieapparaat impliceert niet noodzakelijk constitutionele erkenning ervan. Men zou met eenvoudige wetten in formele zin kunnen volstaan.” Constitutionalisering betekent ook kiezen voor de toekomst. Schrijver maakt wel kanttekeningen. De krijgsmacht wordt niet genoemd, maar de beide artikelen gaan wel uit van het bestaan van een militair apparaat. Nu de handhaving van de dienstplicht ter discussie staat, heeft men die niet in de grondwet opgenomen. Maar dan is het merkwaardig te lezen dat de wetgever verplicht is regels te stellen inzake de vrijstelling van de militaire dienst. Kortmann maakt enkele vergelijkingen tussen de Proeve, de Staatscommissie Cals-Donner, het advies van de Raad van State en het regeringsontwerp. Hij merkt op dat het weglaten van het koninklijk oppergezag past in de systematiek van de nieuwe grondwet omdat dezelfde lijn wordt gevolgd voor andere bijzondere vormen van regeringsbeleid. Hij voorvoel-

⁸ *Mil. Recht. Tijdschr.* 73(1980)361 e.v.

de echter wel dat de summiere regeling van de verdediging zonder twijfel bij een aantal dergenen die in het defensieapparaat werkzaam zijn, de wenkbrauwen zal doen fronsen.

Dat gevoelen wordt al bewaarheid vóór het uitspreken. In de vóórafgaande maand mei zijn in het tijdschrift *Carré*⁹, orgaan van de Nederlandse Officieren Vereniging NOV, aan het woord de lkols der huzaren P. H. Hoevenaars en L. M. B. Buisink onder de sprekende titel „Blijft onze krijgsmacht koninklijk?“, gevolgd door een Naschrift van het hoofdbestuur NOV. De schrijvers reppen van ernstige verontrusting over de status en de gevolgen daarvan nu en in de toekomst voor de krijgsmacht door het grondwetswijzigingsvoorstel in zijn geheel (blz. 22, 1e kol.) Het Naschrift meent: „Gezien het bijzondere karakter van de krijgsmacht (. . .) dient deze (. . .) uitdrukkelijk haar grondslag te vinden in (. . .) de grondwet”.

Een week voordat de Tweede Kamer de mondelinge behandeling begint, heeft haar voorzitter een brief ontvangen, gedateerd 20 augustus, van het Werkcomité Grondwetsherziening van o.a. de Federatie van Verenigingen van Nederlandse Officieren, de FVNO. Daaruit blijkt dat de Federatie op 1 april 1980 aan enkele leden van de Tweede Kamer per brief heeft gewaagd van haar ernstige bezwaren tegen de inzake de Verdediging voorgenomen wijzigingen. Men acht de bezwaren van zodanige omvang, dat bij de aanvaarding en uitvoering van de voorstellen naar de mening van alle betrokkenen het functioneren van de krijgsmacht in vredes- en oorlogstijd op ernstige wijze zal worden aangetast. Op grond van het bovenstaande verzoekt de brief tweemaal:

1. de behandeling van de voorstellen op 27 augustus op te schorten;
2. op korte termijn een hoorzitting te willen organiseren met de leden van de vaste commissie voor Defensie en de bijzondere commissie voor de grondwetherziening.

Verdere behandeling in de Staten-Generaal

De regering mocht uit het verloop van de schriftelijke behandeling met de Tweede Kamer zeker

moed putten voor de sfeer en het resultaat van de openbare beraadslaging daar. En werkelijk: zware strijd bleef uit. Over de punten: verbanning van de krijgsmacht en het koninklijk oppergezag uit de grondwet verschilden de meningen; dat er voorstanders zouden blijven van handhaving was te verwachten, maar de haven bleef in zicht.

Op 27 augustus aangevangen, vergde het debat slechts beperkte tijd. De stemming had al eerder kunnen vallen, maar werd om de afwezigheid van de minister van binnenlandse zaken uitgesteld en vond daardoor in de volgende zitting, 1980/81, op donderdag 18 september plaats. Stemming bleef echter uit, want het werd aanneming zonder stemming, met de aantekening dat de CPN en de PSP wilden worden geacht te hebben tegengestemd.

Reeds 29 september deed een waarschijnlijk monter gestemde regering het ontwerp aan de Eerste Kamer toekomen.

In die maand schreef mr. A. J. E. Beekes, lkol der huzaren in *Carré* op blz. 30/31 „Nogmaals krijgsmacht en grondwet” en de volgende maand, op 30 oktober, wijdde prof. mr. H. J. M. Jeukens zijn Tilburgse afscheidscollege aan „De Grondwetsherziening”, dat ook een rol zou spelen in het komende overleg met de Eerste Kamer.¹⁰ Prof. Jeukens, destijds bij de voorbereiding van de Proeve een der vijf staatsrecht deskundigen, maakt opmerkingen van belang voor het denken over het al dan niet handhaven van het koninklijk oppergezag. Hij stelt op blz. 336: onze grondwet zegt o.m.: de uitvoerende macht berust bij de Koning, de wetgevende macht wordt gezamenlijk door Koning en Staten-Generaal uitgeoefend, er wordt alom in het Rijk recht gesproken in naam des Konings. „Al deze elementen van een monarchale structuur verdwijnen of worden gedepersonaliseerd in termen van ‘de regering’ of ‘bij koninklijk besluit’. Een enkele reminiscentie blijft bewaard. Het komt erop neer — en nu leent de schrijver een uitdrukking die Thorbecke bezigde in de Bijdrage¹¹ — „dat het begrip Staatshoofd in de nieuwe grondwet onzichtbaar zal zijn gemaakt . . .”.

⁹ *Carré* 5(1980)(3)22 e.v.

¹⁰ Gepubliceerd in *Bestuurswetenschappen* (1980)330 e.v.

¹¹ *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (1848)14.

Terug naar de Senaat. Deze had te oordelen over de eerder als volgt gewijzigde teksten:

art. 5.2.4.

1. *Ten behoeve van de militaire verdediging van het Koninkrijk, het vervullen van internationale taken met gebruik van militaire middelen en de hulpverlening door militairen, kunnen plichten worden opgelegd volgens bij de wet te stellen regels,*

2. *Volgens bij de wet te stellen regels kunnen voorts plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging.*

art. 5.2.5.

De wet regelt vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

Het is in deze Kamer à prendre ou à laisser. Hoe de keus kon zijn, blijkt op 25 november 1980. Dan wijst het voorlopig verslag op storm.¹² Het CDA acht het evenwichtiger indien wél gewag zou worden gemaakt van het bestaan van de krijgsmacht; het niet opnemen betreurt het ernstig. Verankering in de grondwet is een noodzakelijk element bij het behoud en de bevestiging van ons staatsbestel; ook onze internationale verplichtingen maken deze vermelding wenselijk. Verwezen wordt voorts naar Jeukens' bovengenoemde afscheidscollege.

Ook de VVD betreurt het vervallen van de krijgsmacht in de grondwet, om haar bijzondere positie in vergelijking met andere diensten. Aan de derde ondertekenaar van het ontwerp, de minister van defensie, wordt gevraagd op welke wijze „Defensie” voorlichting heeft gegeven aan betrokkenen.

De regering stelt in de memorie van antwoord van 16 februari 1981: in de nieuwe grondwet moet blijken dat de krijgsmacht geen onafhankelijke macht in de Staat is zoals de rechterlijke macht.¹³ Verder wordt opgemerkt dat de Staatscommissie Cals-Donner, met uitzondering van

het lid dr. A. J. Verbrugh van het Gereformeerd Politiek Verbond, unaniem was en dat de regering het oordeel van prof. Jeukens over het onzichtbaar maken van het Staatshoofd niet deelt omdat in menig artikel nog blijkt van de Koning. Een bijzondere band in staatsrechtelijke zin tussen de Koning als Staatshoofd en de krijgsmacht bestaat niet.

De vraag over de voorlichting die Defensie aan betrokkenen heeft gegeven vindt geen beantwoording. Achte men de publikatie in de Defensiekrant van 15 februari 1979 — boven afgedrukt — als voorlichting te matig?

Het eindverslag van 23 februari volstaat met één zin: het acht de openbare behandeling voldoende voorbereid.

Voordat de Eerste Kamer het ontwerp voor 24 maart op de agenda plaatst, geeft Carré in februari onder het hoofd „Vierkant beschouwd” een beschouwing van de argumenten voor en tegen, genaamd „Grondwetswijziging: Pro en Contra”.¹⁴ Het redactionele artikel kan zich verenigen met het regeringsvoorstel over het oppergezag, maar meent — onder verwijzing naar het advies van de Raad van State — dat de handhaving van de krijgsmacht in de grondwet om haar bijzondere karakter mogelijk was geweest. Het tijdschrift doet daarna de Samenvatting van het „Werkcomité Grondwetswijziging” (zie ¹²) volgen.

De mondelinge behandeling in de Eerste Kamer vindt plaats op 24 maart en op 7 en 14 april. Van de zijde van de Kamer wordt daaraan deelgenomen door het CDA, de VVD, de SGP en het GPV. De andere fracties zwijgen.¹⁵

Het mondelinge overleg tussen Eerste Kamer en regering leidde, gelijk zal blijken, wel tot verwerping van het ontwerp Verdediging, maar de gedachtenwisseling doet duidelijk zien dat de punten: a. koninklijk oppergezag uit de grondwet, en b. niet vermelden van de krijgsmacht, door de Senaat allerminst gelijk werden beoordeeld.

a. Tegen schrappen van het koninklijk oppergezag verzette zich slechts een minderheid (anders dan het Werkcomité, dat daartegen vooral ande-

¹² Twintig dagen eerder, op 5 november, was aan voorzitter en leden van de Eerste Kamer een brief verzonden door het Werkcomité Grondwetswijziging 1980. De daaraan toegevoegde „Samenvatting” is afgedrukt aan het slot van dit artikel.

¹³ Verwezen wordt naar: prof. mr. J. Wessel — R. M. Themis (1967). Genoemd wordt ook de brief van 20 augustus 1980 aan de voorzitter van de Tweede Kamer van het Werkcomité (zie boven).

¹⁴ Carré 4(1979)(2)9 e.v.

¹⁵ De Eerste Kamer telde toen: CDA 27, PvdA 26, VVD 13, PPR 3 en D'66 2 leden; GPV, SGP, PSP en CPN elk 1 lid.

Enkele buitenlandse grondwetten¹

Staat (* = NAVO-lid)	Grond- wet van	Jongste wijziging	Autoriteit	Regeling spreekt over	In artikel
België*	1831	1970	koning	Bevel land- en zeemacht	68
B.R. Duitsland*	1949	1976	min v Def	Bevel en commando strijdkrachten	65a ²
Denemarken*	1953				3
Finland	1919	1956/57	president	Opperbevel strijdkrachten	30 ⁴
Frankrijk*	1958	1976	president	Chef des armées	15
Griekenland*	1975		president	Hoofd nationale strijdkrachten	45
Ierland	1937	1979	president	Oppercommando verdedigingsmacht	13 ⁴
Italië*	1947		president	Commando strijdkrachten	87
Luxemburg*	1868	1956	groothertog	Bevel verdedigingsmacht	37
Noorwegen*	1814	1980	koning	Hoogste bevel land- en zeemacht	25
Oostenrijk	1920/55	1975	president	Opperbevel bondsleger	80/1
Portugal*	1976		president	Oppercommando strijdkrachten	123
Spanje*	1978		koning	Oppercommando strijdkrachten	62/h
Verenigde Staten*	1787	1939	president	Oppercommando leger en vloot	11/2
Zweden	1974	1979			5

¹ Met dank voor verstrekte inlichtingen door vele ambassades en door mr. L. Th. A. Rutgers (Erasmus Universiteit); zie ook diens Bijlage van preadvies Van Maarseveen — De defensie in een nieuwe Grondwet. *Mil. Recht. Tijdschr.* 62(1969)216 e.v. Voorts: A. J. Peaslee — *Constitutions of Nations* (1966); H. van Maarseveen en G. van der Tang — *Written constitutions. A computerized comparative study*. New York / Alphen aan den Rijn (1978).

² Artikel 65a werd in 1956 ingevoegd.

³ De Deense grondwet kent geen bepaling waarin het oppergezag over de strijdkrachten expliciet aan de koning wordt opgedragen. Wel kent art. 12 de koning — met inachtneming van alle grondwetsbepalingen — het hoogste gezag toe over alle rijksaangelegenheden, uit te oefenen door middel van de ministers; impliciet geldt dat dus ook voor de krijgsmacht.

⁴ De president kan in oorlogstijd het opperbevel overdragen aan een ander (art. 30).

⁵ In Zweden vervult het staatshoofd een louter symbolische functie. Volgens de grondwet is de koning zelfs niet formeel hoofd van de regering. Hoofdstuk 10, art. 9 zegt wel: „De regering mag 's Rijks verdedigingsmacht inzetten bij een gewapende aanval”.

re dan staatsrechtelijke bezwaren aanvoerde); de kamermeerderheid was reeds vertrouwd met verzwakking van de monarchale structuur van de grondwet; die had al gemerkt dat „de Koning” op tal van plaatsen was verdwenen; die aanvaardde dat handhaving van dit oppergezag minder zou passen in de nieuwe systematiek.

b. Van geheel andere aard was het verzet tegen het niet uitdrukkelijk vermelden van het bestaan van de krijgsmacht. Van de motieven blijkt uit het zeer bekorte verhaal van het debat.

De eerste spreker, drs. F. M. Feij, woordvoerder van de VVD, uitte kritiek op en het Werkcomité en het ontwerp. Hij, als enig lid van zijn fractie zijn stem vóór uitbrengende, stond open voor een wederwoord, doch stelde niettemin dat de krijgsmacht — voor het voortbestaan van ons staatsbestel wel iets anders betekende dan de Postchèque- en Girodienst — met de andere „instrumenten” niet is te vergelijken. Hij vreesde dat het noemen en regelen van de krijgsmacht bij gewone wet ook de mogelijkheid opende van de opheffing bij wet, hetgeen zijn fractie te ver ging. Ten slotte blijkt de heer Feij de brief van het Werkcomité toch goed te hebben gelezen wanneer hij tot de regering zegt: „Gij onderschat de psychologische betekenis van het vermelden van de krijgsmacht in de grondwet”.

Dr. J. H. Christiaanse, het woord voerende namens het CDA, kondigt zwaar weer aan zeggende: „De grootst mogelijke meerderheid van mijn fractie heeft de grootst mogelijke moeilijkheden met dit wetsontwerp”, waarvan ook al bleek in het voorlopig verslag. „Het niet opnemen van de krijgsmacht als zodanig in de grondwet is niet alleen onelegant, het is een ernstige fout en moet leiden tot afwijzen van dit wetsontwerp.” Spreker is van mening dat in oorlogstijd de krijgsmacht meer bevoegdheden krijgt dan welke overheidsdienst ook en toont, door toevoeging van andere argumenten, evenzeer van het Werkcomité-adres te hebben kennis genomen. En dan: „Ook in vergelijking met buitenlandse grondwetten, onder meer van enige monarchieën, zou handhaving van art. 68 niet eens misstaan.” (Het hierbij afgedrukte overzicht gunt een blik op overeenkomstige bepalingen in een aantal buitenlandse grondwetten. D.)

Zelfs hiervoor, voor handhaving van het oppergezag des Konings (art. 68), blijkt spreker geporteerd.

Nadat ook de leden van SGP en GPV, deels de vorige sprekers steunende, deels met een argument extra, hebben gesproken, is op 7 april het woord aan de regering. De minister van binnenlandse zaken en de regeringscommissaris voor

de grondwetsherziening stellen zich te weer met ten dele bekende argumenten benevens met een van die zijde nog niet vernomen betoog.

Reeds in juni 1980 bleek prof. Kortmann van mening, dat de artikelen 5.2.4. en 5.2.5. de krijgsmacht wel niet noemen, maar dat toch beide uitgaan van het bestaan van een militair apparaat (zie voetnoot 80). In zijn voetspoor wordt nu namens de regering gezegd dat die artikelen het bestaan van een krijgsmacht vooronderstellen, of wel, dat daarin het bestaan van het militaire apparaat ligt besloten, zodat de krijgsmacht niet bij gewone wet kan worden opgeheven.

Na stemverklaring en stemmen op 14 april was de uitslag: verworpen met 30 voor en 37 tegen. Tegen waren CDA en VVD, behalve respectievelijk prof. W. F. de Gaay Fortman en drs. F. M. Feij, evenals GPV en SGP.

Het ja van de Tweede Kamer is wel meer gevolgd door het neen van de Eerste, maar afwijzen door de Kamer van vijfenzeventig, voorafgegaan door aannemen zonder stemming aan de overzijde van het Binnenhof doet toch wel even opzien.

Enkele nabeschouwingen

Nog liet de pers zich niet onbetuigd. Nadat in maart 1981 *Civis Mundi* een nummer had gebracht met zes zeer verscheiden bijdragen o.a. over het sacrale koningschap, over zijn symboolfunctie, volgden in *Carré* nabeschouwingen: in augustus van mr. W. W. Timmers, lid van het

Werkcomité en in september van de redactie. Het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* van juli/augustus 1981 biedt een artikel van prof. Kortmann, dat dr. J. R. Stellinga in oktober niet onweersproken laat. Eerstgenoemde weert zich in dat nummer in een Naschrift, waarop in januari 1982 zijn criticus nog dupliceert.

Slot

In tweede lezing liet op 10 november 1981 in de Tweede Kamer de fractie van de PvdA bij monde van mr. S. Patijn weten op het punt van het Verdediging in te stemmen met het laatstgenoemde artikel van prof. Kortmann, die het staatsrechtelijke gelijk bij de regering zag. De fractie sprak het uit: de Eerste Kamer had haars inziens ongelijk. Daar werden nu de ontwerpen op 1 december ontvangen, het voorlopig verslag en de memorie van antwoord verschenen in respectievelijk januari en maart 1982.

Voordat de vernieuwde grondwet er is, moet de aanpassing, de doorlopende nummering, de zogenaamde „technische herziening” nog door beide Kamers — ook met tweederde meerderheid — worden aanvaard, waarna het wachten is op ontbinding van de Eerste Kamer.¹⁶

Hoe dat zal lopen, wanneer dat alles zijn beslag krijgt?

Van de historieschrijver wacht men geen profetie.

¹⁶ Veel informatie terzake in een beschouwing van: mr. B. C. L. Waanders — *NRC/Handelsblad* (1982)(3 apr)3.

WERKCOMITÉ GRONDWETSWIJZIGING 1980

Samenvatting van de Bezwaren tegen de voorgestelde wijzigingen

Na aanvaarding van de grondwetswijzigingsvoorstellen in de Tweede Kamer heeft het Werkcomité* de in de kring van de deelnemende verenigingen levende bezwaren nader geanalyseerd en opnieuw geformuleerd. Daarbij is gebleken dat de regering in haar voor-

stellen te veel is uitgegaan van een vredessituatie en zich onvoldoende heeft ingeleefd in wat noodzakelijk is in een oorlogstoestand met de daaraan verbonden onzekerheid, chaos en normverandering.

Daardoor zijn de regeringsvoorstellen plus het commentaar te veel abstract-staatsrechtelijk geformuleerd. In de Krijgsmacht is de mens — de voornaamste factor — over het hoofd gezien.

De hoofdfunctie van de Krijgsmacht is en blijft gewapenderhand op te treden tegen buitenlandse en binnenlandse agressie, het voortbestaan van het Koninkrijk als soevereine staat te verzekeren en de samenleving te vrijwaren voor bezetting en overheersing.

Dat in bondgenootschappelijk verband een veel

* Bij het Werkcomité zijn aangesloten de vier belangenverenigingen van officieren, de vijftien officiersverenigingen van Wapens en Dienstvakken, de Vereniging Mars & Mercurius, en de Kon. verenigingen Onze Vloot, Ons Leger en Onze Luchtmacht.

De Nationale Federatieve Raad van het voormalig Verzet Nederland, de vereniging van Ex-politieke Gevangenen, de vereniging van Pilotenhelpers ESCAPE, het Genootschap van Oud Engelandvaarders, en de Koninklijke Vereniging van Eervol ontslagen officieren van de Krijgsmacht hebben inmiddels adhesie betuigd. Verdere adhesiebetuigingen worden verwacht.

groter gebied dan het eigen land wordt verdedigd, dat de Krijgsmacht een toenemend technisch karakter en nuttige vredestaken heeft doet aan deze hoofdfunctie niets af.

Die functie wordt vervuld door een groep mensen, die dit grotendeels niet doen op basis van vrijwilligheid maar op grond van een grondwettelijke verplichting. Zij dienen te allen tijde bereid te zijn te strijden op leven en dood en daarbij hun eigen leven op het spel te zetten.

Het is onjuist om over deze inzet van het eigen leven te spreken als „in het uiterste geval”. Alom in de wereld heerst agressie, niet in de laatste plaats omdat door agressieve ideologieën gedreven totalitaire regimes uit zijn op overheersing van anderen, zich daartoe de middelen verschaffen en deze gebruiken wanneer en waar zij er kans toe zien. Met het ontstaan van een ernstig conflict moet te allen tijde rekening worden gehouden.

De elementaire bechermingsfunctie en de inzet van het eigen leven door mensen die daartoe worden verplicht geven de Krijgsmacht een plaats en karakter dat afwijkt van dat van andere overheidsdiensten, in tegenstelling tot wat de regering stelt. Dat geeft implicaties op juridisch (internationaal en nationaal), politiek (internationaal en nationaal) en menselijk terrein.

Internationaal rechtelijk. Nederland heeft verschillende internationaal-rechtelijke verdragen ondertekend waarin het begrip „krijgsmacht”, „gewapende macht” of „strijdkrachten” wordt gehanteerd. De vraag rijst of niet een discrepantie ontstaat tussen regelen van internationaal-rechtelijke aard en regelen van nationaal-rechtelijke aard indien de Grondwet, in rechtskracht ondergeschikt aan internationale verdragen conform artikel 66 van de huidige Grondwet, niet het begrip „Krijgsmacht” vermeldt.

Nationaal-rechtelijk. Voor de vervulling van genoemde functies is de Krijgsmacht de enige organisatie in handen van de overheid die legitiem geweld mag uitoefenen, niet alleen binnen het territorium van het Koninkrijk maar ook daarbuiten.

De vervulling van die functie maakt het onmogelijk degenen die daarbij betrokken zijn het grondwettelijk recht op onaantastbaarheid van het eigen lichaam te garanderen.

Het orgaan, dat deze functie uitoefent, dient onzes inziens dan ook in de Grondwet te worden vastgelegd, zeker waar de regering het recht tot dienstweigering uit hoofde van gewetensbezwaren eveneens grondwettelijk wil vastleggen.

De wet — ook de Grondwet — moet de maatschappelijke werkelijkheid weerspiegelen.

Internationaal politiek. Uit commentaren in andere landen blijkt, dat men de voorgenomen wijziging interpreteert als een verzwakking van de ver-

dedigingswil en het zich afzetten tegen aangegane internationale verplichtingen. De geloofwaardigheid van Nederland als bondgenoot is opnieuw in het geding.

Nationaal politiek. De mogelijkheid die ontstaat om bij eenvoudige wetswijziging verdedigingsverplichtingen te veranderen, opent aan minderheidsgroepen die zich tegen de verdediging zetten de gelegenheid door buitenparlementaire actie de volksvertegenwoordiging nog meer dan nu te beïnvloeden en daarmee het functioneren van de Krijgsmacht.

Menselijk. Wat beweegt een mens ertoe zijn leven op het spel te zetten?

Goede bewapening, uitrusting en oefening zijn daartoe onontbeerlijk, maar niet voldoende. Een soldaat vecht, zeker tegen een overmachtige vijand, alleen als hij daartoe krachtig is gemotiveerd.

Bij iedere strijdorganisatie speelt *motivatie* een vitale rol. Elf begaafde en getrainde voetballers vormen nog geen goede ploeg. Om een moeilijke wedstrijd te winnen is een sterke motivatie nodig. Die motivatie vloeit voort uit een hoge graad van *legitimiteit* en een sterke *identificatie*.

Legitimiteit is niet alleen rechtvaardiging van de Krijgsmacht door de samenleving maar ook erkenning van de vitale functie ervan.

Een topvoetballer levert geen topprestatie zonder steun van zijn supporters. Een militair kan niet het uiterste geven zonder steun en erkenning van de samenleving.

De militair moet zich kunnen identificeren, dat is vereenzelvigen met de samenleving die hij dient en met de Krijgsmacht als orgaan daarvan. Die identificatie moet herkenbaar zijn, zoals in een voetbalclub de clubkleuren de identificatie van de spelers en supporters manifesteren.

Bij die identificatie speelt in Nederland de constitutionele monarchie een hoofdrol. De Koningin is niet alleen symbool van de nationale eenheid en verbondenheid, maar voor de militair de belichaming van zijn persoonlijke verbondenheid met de Krijgsmacht en de natie.

In voetbaltermen gesproken: de Koningin is erevoorzitter van de club.

Dat ere-voorzitterschap is geen sinecure. H.M. Koningin Wilhelmina was in de Tweede Wereldoorlog door haar krachtig en bezielend optreden een bron van inspiratie voor de leden van de Krijgsmacht en van de deelnemers aan het verzet. Haar oppergezag was toen in een tijd van chaos en onzekerheid levende werkelijkheid, die de geallieerde en Nederlandse zaak zeer ten goede kwam.

Op 30 april jl. zwoer H.M. Koningin Beatrix bij haar inhuldiging van de Staten-Generaal de onafhankelijkheid en het grondgebied van de staat met al

haar vermogen te verdedigen en de algemene en bijzondere vrijheid en de rechten van alle hare onderdanen te beschermen.

De consequenties van deze eed kunnen te allen tijde evenzeer werkelijkheid worden als dat tussen 1940 en 1945 het geval is geweest.

Door de eed (officieren) dan wel de schriftelijke belofte (alle andere militairen die een verbandacte tekenen) zijn vele leden van de Krijgsmacht persoonlijk gebonden aan hun vorstin. Die eed/belofte heeft voor hen een veel grotere betekenis dan voor burgers.

Verankering van de Krijgsmacht in de Grondwet, Koninklijk oppergezag, eed en belofte zijn onmis-

bare hoekstenen van de motivatie, die essentieel is voor een goed functioneren van de Krijgsmacht.

Daarom ook heeft de Krijgsmacht zich zo sterk gekeerd tegen de kwalificatie „instrumenteel”. De Krijgsmacht is geen instrument, het is een orgaan van levende mensen van vlees en bloed.

Op grond van het bovenstaande zal het Werkcomité dezer dagen de Eerste Kamer verzoeken de wijzigingsvoorstellen niet goed te keuren en van de regering handhaving van de Krijgsmacht in de Grondwet en van het Koninklijk Oppergezag te verlangen.

's-Gravenhage, 5 november 1980



Maandelijks wordt de Militaire Spectator toegezonden aan alle leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

Teneinde de toezending aan thans nog actief dienende officieren van Land- en Luchtmacht, tevens lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, ook na hun dienstverlating zeker te stellen, wordt belanghebbenden verzocht de ledenadministratie van de Koninklijke Vereniging (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk) in voorkomend geval ter zake in te lichten.