

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 207¹

27 624 (R 1677)

Regels met betrekking tot het geweldgebruik bij de bewaking van militaire objecten (Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten)

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR DEFENSIE²

Vastgesteld 5 februari 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Grondwettigheid van het Duits/Nederlandse Verdrag

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden kennis genomen van het feit dat het voorliggende voorstel van rijkswet is gebaseerd op, en nadere uitwerking geeft aan, het Verdrag algemene voorwaarden Eerste Duits/Nederlandse legerkorps (Trb. 1998, 117), korthedshalve verder te noemen het Verdrag, in het bijzonder artikel 10 daarvan.

Artikel 10 van het Verdrag maakt het mogelijk dat een militair object wordt bewaakt door een bi-nationale wacht indien zowel het Duitse als Nederlandse bewakingspersoneel dezelfde bevoegdheden hebben. De buitenlandse wacht staat «uitsluitend onder het gezag» van de ontvangende staat.

Dit betekent, zo meenden deze leden, dat Duitse wachten in Nederland uitsluitend onder Nederlands gezag staan, en dat Nederlandse wachten in Duitsland uitsluitend onder Duits gezag staan. Het eerste wordt in het voorliggende wetsvoorstel conform het Verdrag geregeld.

In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt de minister van Defensie dat hier sprake is van «full command» (27 624 (R 1677), nr. 5, p. 3). Dit leidt tot een nieuwe situatie in de juridische inkadering van multinationale militaire samenwerking, waar «full command» pleegde te blijven berusten bij de bevoegde overheid van het land tot wiens krijgsmacht een militair behoorde.

Deze stand van zaken betekent – in elk geval op het eerste gezicht – dat hier een situatie ontstaat die afwijkt van het in juli 2000 opnieuw door de grondwetgever vastgestelde artikel 97, tweede lid van de Grondwet. Dit bepaalt dat het «oppergezag» over de krijgsmacht berust bij de regering. De afwijking bestaat daarin dat Nederlandse soldaten die wachtlopen in Duitsland onder het «uitsluitende» gezag van Duitse meerderen komen te staan. Zij staan daardoor niet meer onder het gezag van de Nederlandse minister van Defensie en evenmin onder het oppergezag van de regering. Deze vaststelling heeft tot gevolg dat het Verdrag destijds, naar het voor-

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel onder EK nr. 207 komt hiermee te vervallen.

² Samenstelling: Baarda (CDA), Eversdijk (CDA), Van Gennip (CDA), Van Eekelen (VVD) (voorzitter), Dees (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Wolfson (PvdA), De Vries (ChristenUnie) (plv. voorzitter), Rosenthal (VVD), Doesburg (PvdA), Pormes (GL).

komt, in strijd met de Grondwet (artikel 91 lid 3) en met de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen (artikel 6 lid 1) ter stilzwijgende goedkeuring is voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Om dezelfde reden is in strijd met artikel 15 lid 1 van de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen het Verdrag voorlopig toegepast. Dit artikel bepaalt immers, dat wanneer een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzakelijk, het niet voorlopig kan worden toegepast.

Ook los van de grondwettigheid van het Verdrag, lijkt reeds het enkele voorliggen van het onderhavige wetsvoorstel, naar het deze leden voorkwam, te bewijzen dat het Verdrag, in strijd met de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen, voorlopig is toegepast.

Deze wet bepaalt immers dat een voorlopig toegepast verdrag geen bepalingen mag bevatten die afwijken van of leiden tot een afwijken van de wet (artikel 15 lid 2 Wet goedkeuring). Aangenomen dat de voorliggende wijziging van de Rijkswet noodzakelijk is vanwege de bepalingen van het Verdrag, dan had het Verdrag, zo meenden deze leden, niet voorlopig mogen worden toegepast.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden daarom de volgende vragen over het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende Verdrag door de regering beantwoord willen zien:

- Is de stelling dat het Verdrag afwijkt van de Grondwet juist?
- Waarom was het nodig het Verdrag voorlopig toe te passen?
- Is ook artikel 10 van het Verdrag in de praktijk voorlopig toegepast?
- Als de regering op grond van het voorgaande alsnog moet onderschrijven dat de goedkeuring van het Verdrag niet op de door de Grondwet in art. 91, lid 3 voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden, hoe stelt de regering zich voor deze schending van een wezenlijk vormvoorschrift te corrigeren?

Wat de laatste vraag betreft verwijzen deze leden overigens ook naar het debat met de regering in de Eerste Kamer op 18 december 2001, waarin over toepassing van art.91,lid 3 vragen zijn opgeworpen.

«Full command» over Duits wachtpersoneel in Nederland?

De inhoud en strekking van artikel 10 van het Verdrag, in samenhang met artikel 1, lid 2, onderdeel b, sub 1 van het wetsvoorstel, leidt – zo menen de leden behorende tot de PvdA-fractie – eveneens tot onzekerheden omtrent de rechtspositie van de Duitse militairen die in Nederland wachtlopen.

Er zijn immers twee mogelijke redeneringen: ofwel zij staan onder het «full command» van Nederland, zowel op grond van het Verdrag als op grond van artikel 1, lid 2, onderdeel b, sub 1 van het wetsvoorstel. Dit stelt de minister in de Memorie van toelichting op bladzijde 2, en in de Nota n.a.v het verslag. Als dit zo is dan wijkt dit af van het Grundgesetz; ofwel zij staan niet onder «full command» van de Nederlandse overheid. In dat geval kan de Duitse militair te allen tijde worden onttrokken aan het gezag van een Nederlandse meerdere, hetgeen kan leiden tot onzekere situaties bij de bewaking van militaire objecten, zoals gesteld werd door leden van de Tweede Kamer in het Verslag.

Voor wat betreft de eerste redenering is er – zo menen deze leden – reden om aan te nemen dat Artikel 10 van het Verdrag betekent dat er bij en krachtens het Verdrag afgeweken wordt van de Duitse grondwet, aangezien deze overdracht van bevoegdheid slechts toestaat in de gevallen bedoeld in artikel 24, eerste lid, Grundgesetz. Hiertoe behoort niet de overdracht van bevoegdheid aan een vreemde mogendheid.

Het Eerste Duits/Nederlandse legerkorps lijkt evenmin aan te merken als collectief veiligheidsstelsel in de zin van het 2e lid van artikel 24 van het Grundgesetz. Dit impliceert dat een Duitse militair die in Nederland wacht

loopt, niet gehouden kan worden de bevelen van een Nederlandse meerdere te gehoorzamen, nu dit slechts zou kunnen door inbreuk te maken op het Duitse Grundgesetz.

Voornoemde leden zouden het standpunt van de regering over bovengenoemde standpunten willen vernemen.

Grondslag voor het gehoorzamen aan de Nederlandse wet en aan bevelen van een buitenlandse militair

De huidige internationale militaire samenwerking (niet alleen die in het Eerste Duits/Nederlandse legerkorps) is – zo menen de leden van de PvdA-fractie – slechts mogelijk, voorzover er voor een militair een juridische basis is om een aanwijzing van een buitenlandse militair uit te voeren.

Voor Nederlandse militairen die gehoor geven aan een opdracht van een buitenlandse militair is de juridische grondslag te vinden in het dienstvoorschrift dat vervat is in artikel 137 Algemeen militair ambtenarenreglement, krachtens welk militairen «opdrachten» naar beste vermogen dienen te vervullen. Voor Duitse militairen is de juridische grondslag die van de Anweisung zur Zusammenarbeit, eveneens afgeleid uit de plicht tot getrouwe dienstvervulling (§ 7 Soldatengesetz).

Een verhouding van meerdere tot mindere, en een daarop gebaseerde bevoegdheid tot het geven (en gehoorzamen) van dienstbevelen, bestaat dus niet. Dit is noch voor de Nederlandse militair – tenzij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van artt. 60a, 67a en 75a WMSr, hetgeen nog nooit gebeurd is – noch voor de Duitse militair.

Aan deze stand van zaken maakt de wet (op basis van het meergenoemde Verdrag) een einde. Althans, de wet beoogt dat ook buitenlandse militairen daaraan en aan de daarop gebaseerde bepalingen onderworpen zijn. Maar op grond waarvan is een Duitse militair eigenlijk onderworpen aan de relevante Nederlandse wetgeving?

Zou dat nog steeds zijn op basis van een Anweisung zur Zusammenarbeit, in samenhang met paragraaf 7 van de Soldatengesetz, dan is de onderworpenheid van Duitse militairen aan de wet en aan het daarop gebaseerde besluit ten minste dubieus, zo menen deze leden. Als dit anders is, dan doemt de vraag op op grond waarvan dan wel de onderworpenheid gebaseerd is (op het volkenrechtelijk territorialiteitsbeginsel; op een verdragsrechtelijke basis?). De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden deze vragen beantwoord willen zien.

Sanctionering van de verhouding meerdere en ondergeschikte

Uit de stukken die in de Tweede Kamer zijn gewisseld valt op te maken dat de op de wet gebaseerde amvb (thans het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakingsen beveiligingstaak, Stb 2000, 337) gewijzigd zal worden in die zin dat ook een verhouding van meerdere en ondergeschikte bestaat tussen een Nederlandse en een buitenlandse militair bij het wachtlopen voor wat betreft het gebruik van geweld alleen.

Dit heeft, althans potentieel, nogal wat gevolgen. Zo rijst de vraag of, in samenhang met de relevante bepalingen van het Wet Militair Strafrecht en de Wet Militair Tuchtrect, een gevolg is dat dienstbevelen kunnen worden gegeven aan een buitenlandse militair.

Als dit inderdaad het geval is, hoe is – zo vroegen voornoemde leden – dan gewaarborgd dat – zoals de minister blijktens de kamerstukken (Nota n.a.v van het verslag) stelt – uitsluitend het buitenlandse, in casu Duitse, militair strafrecht van toepassing is op een schending van een rechtsplicht naar Nederlands recht?

Dezelfde vraag laat zich stellen ten aanzien van een Nederlandse militair die wachtloopt in Duitsland.

Buitenlandse militair in Nederland als functionele meerdere van Nederlandse militair

Krachtens artikel 134 WMSr moet, zo stellen genoemde leden, een wacht beschouwd worden als functionele meerdere wiens bevelen moeten worden gehoorzaamd ook door een hogere in rang. Om evidente, praktische redenen is het noodzakelijk dat een wacht een bevel kan geven, dat elke militair die het beschermde object nadert, dient te gehoorzamen. De vraag is of door het wetsvoorstel en het daarop te baseren besluit ex artikel 3 van het wetsvoorstel, ook bereikt wordt dat een militair een buitenlandse wacht zal hebben te gehoorzamen. Artikel 3 staat immers slechts toe het stellen van regels over «gebruik van geweld», zodat de amvb geen regeling kan geven van de verhouding tussen meerdere en ondergeschikte in meer algemene zin. De regels vervat in het wetsvoorstel zelf hebben eveneens slechts betrekking op het gebruik van geweld door een wacht, dus niet op de verhouding tussen meerdere en ondergeschikte in functionele zin (n.l. met betrekking tot het wachtlopen) of in andere meer algemene zin.

Deelt de minister de conclusie, zo vragen deze leden, dat een buitenlandse militair die wacht loopt derhalve niet de bevelen kan geven die in de zin van artikel 134 WMSr door een Nederlandse (functioneel) ondergeschikte dienen te worden gehoorzaamd?

Kan de minister mededelen op welke grond een Nederlandse militair dan wèl de bevelen van een buitenlandse wacht zal dienen op te volgen, en hoe dit wordt gesanctioneerd anders dan door artikel 134 WMSr?

Gekozen systematiek van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kiest ervoor het in algemeen mogelijk te maken om op grond van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties buitenlandse militairen aan te wijzen die in de bewakingsfunctie geweld kunnen gebruiken jegens derden, militair of burger (artikel 1 lid 3), een aanwijzing die gegeven wordt door de minister van Defensie.

Dit is, zo menen deze leden een wel zeer ruime grond. In de wet is geen waarborg vervat dat het alleen zal gaan om verdragen van het type en aard als die over het Eerste Duits/Nederlandse legerkorps. Sterker, in de memorie van toelichting is sprake van «buitenlandse militaire bewakers die op basis van bepalingen in reeds gesloten of nog te sluiten verdragen worden belast met bewakings- of beveiligingstaken in Nederland». Dit suggereert dat er al verdragen zijn op grond waarvan buitenlandse militairen bewakingstaken verrichten. De betreffende passage in de memorie heeft als strekking dat de minister van Defensie ook deze zou kunnen aanwijzen als bevoegd om onder Nederlands bevel geweld te gebruiken.

Evenmin valt in te zien welke volkenrechtelijke organisatie besluiten kan nemen omtrent multinationaal wachtlopen in Nederland. Het lijkt hier te gaan om een vooruitlopen op ontwikkelingen waarvan onzeker is of op basis daarvan de minister nu al bevoegd zou moeten worden gemaakt buitenlandse militairen geweld te laten gebruiken tegen Nederlandse burgers in Nederland, tenzij onder «besluiten van volkenrechtelijke organisaties» ook niet-bindende besluiten zouden vallen. Zou, zo vragen deze leden, dit niet te verstrekkend zijn?

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden daarom ook de volgende vragen beantwoord willen zien:

- Kan de minister toelichten welke die bestaande verdragen zijn en in hoeverre zij gelijksoortig zijn aan samenwerking als bij het Eerste Duits/Nederlandse legerkorps, waardoor het nodig wordt geweldgebruik bij het bewaken van objecten door buitenlandse militairen in het algemeen mogelijk te maken?
- Wijkt de regeling van het multinationale wachtlopen onder exclusief

gezag van het ontvangende staat (zoals in het Verdrag bedoeld), waardoor een verhouding van exclusief «full command» ontstaat, niet af van de grondslag van bondgenootschappelijke multinationale samenwerking? Deze is immers geheel en al gebaseerd is op het onderscheid tussen «full command» en «operational command», waarbij «full command» te allen tijde blijft berusten bij de eigen hoogste autoriteiten – en niet is te verwachten is dat er verdragen zullen zijn die dit beginsel doorbreken.

- Welke besluiten van volkenrechtelijke organisaties worden bedoeld door artikel 1, lid 3 van het wetsvoorstel? En op welke volkenrechtelijke organisaties heeft deze bepaling naar het oordeel van de minister het oog?
- Zijn er besluiten van volkenrechtelijke organisaties voorzienbaar die het reeds nu nodig maken het gebruik van geweld bij bewakingstaken door elke buitenlandse militair mogelijk te maken?

Aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Reeds nu kent de wet mogelijkheden om wettelijke bepalingen van toepassing te verklaren op buitenlandse militairen. Door de grilligheid van de wetgevingsgeschiedenis is deze algemene bepaling terecht gekomen in het Wetboek van Militair Strafrecht als artikel 60a.

Deze bepaling is echter van algemene aard en strekking, en kan dus ook buiten het gebied van het militaire straf- en tuchtrecht toegepast worden. Deze bepaling maakt het mogelijk om bij koninklijk besluit wettelijke bepalingen van toepassing te maken op buitenlandse militairen. Tot die regels behoren ook bepalingen van de Rijkswet geweldgebruik zoals die thans reeds bestaan. Tevens maakt artikel 75a WMSr het mogelijk om bij koninklijk besluit een verhouding van meerdere tot mindere te scheppen ten aanzien van buitenlandse militairen, waarbij krachtens artikel 76a ook bij kb rangen-equivalentie kan worden geschapen. Dat zou in verband met de reeds bestaande wettelijke kaders omtrent geweldgebruik zeker tot de mogelijkheden behoren. Kan het zijn, zo vroegen deze leden, dat een wijziging als nu voorligt, daarom onnodig is?

Daarbij komt dat waar de huidige bepalingen een koninklijk besluit vergen, in het voorliggende voorstel slechts een besluit van de minister van Defensie nodig is. Het wetsvoorstel lijkt aan de Nederlandse minister van Defensie een rol toe te kennen als zijn Duitse collega krachtens het Grundgesetz heeft.

Samenvattend zouden de leden behorende tot de PvdA-fractie dus een antwoord willen vernemen op de volgende vragen:

- Waarom heeft de regering het nodig geacht om af te zien van het gebruik van de bestaande mogelijkheden, met name van de artikelen 60a en 75 a WMSr?
- Waarom is er voor gekozen om af te wijken van de systematiek van artikelen 60a, 67a en 75a WMSr, door in het wetsvoorstel niet de aanwijzing bij koninklijk besluit te laten geschieden, maar slechts bij ministerieel besluit?
- Is het niet meer gepast, mede gezien de bewoordingen van artikel 97 lid 2 Grondwet, een dergelijke aanwijzing te doen geschieden bij regeringsbesluit in plaats van bij het nu voorgestelde ministerieel besluit?

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Eekelen

De griffier van de commissie,
Baljé