

Voorzitter

- aan het ontwerp kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, geagendeerd onder nummer B9 van de komende Raad, wordt instemming onthouden op inhoudelijke gronden.

Ik stel voor, dit advies te volgen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving (28047);**

- **Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2003 (28600-IV);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28718).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de stemming over de **motie-Jurgens c.s. (27624, R1677, 31a)**, ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel **Regels met betrekking tot het geweldgebruik bij de bewaking van militaire objecten (Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten) (27624, R1677)**.

(Zie vergadering van 4 februari 2003.)

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Jurgens.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Alvorens de motie in stemming komt, wil ik nog graag een misstelling daarin rechtzetten. Vorige week bleek er in de vergaderzaal geen met de huidige Grondwet overeenstemmende tekst aanwezig te zijn. Daardoor wordt in de motie gesproken over artikel 98, lid 2, van de Grondwet, maar dat moet zijn artikel 97, lid 2, van de Grondwet.

De **voorzitter**: De motie-Jurgens c.s. (27624, R1677, 31a) is in die zin

gewijzigd, dat de overweging thans luidt:

“vaststellende dat twijfel mogelijk is of het wetsvoorstel in strijd is met artikel 97, lid 2, GW;”.

Zij krijgt nr. 31c (27624, R1677).

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. In de motie wordt gevraagd om advies in te winnen van deskundigen over de vraag of een specifieke bepaling verenigbaar is met het oppergezag van de regering over de krijgsmacht. Wij hebben in beginsel niets tegen het verleggen van een vraag naar deskundigen, vooral niet wanneer kwesties in het geding zijn waarover wij een grammaticale, of historische opheldering verlangen. Dan verzetten wij ons daar niet tegen. Deze kwestie moeten wij onszelf eigenlijk aantrekken. Het gaat om de vraag of een specifieke bepaling verenigbaar is met een algemeen geformuleerd prerogatief; dat is het oppergezag. Dat is een vraag die, om het deftig te zeggen, sterk teleologische kanten bevat. Deze heeft een duidelijk politieke inslag en behoort dus door dit orgaan, de Eerste Kamer, te worden beantwoord. Daar willen wij straks in het vervolg van het debat aan meedoen. Een verzoek om de kwestie te verleggen naar de wetenschap, hoe nobel ook, vinden wij bij dit type conflicten niet het meest voor de hand liggend.

□

De heer **Van Eekelen** (VVD): Voorzitter. Wij bevinden ons wat dit betreft in een heel merkwaardige situatie. De voorliggende motie is eigenlijk een motie van orde. Ik denk dat de heer Jurgens dit toegeeft. Gewoonlijk stemmen wij over een motie, nadat over een bepaald wetsvoorstel is gestemd. In dit geval stemmen wij halverwege het debat over een motie. Het lijkt mij goed hierop te wijzen.

De motie heeft betrekking op iets wat wij een aantal jaren geleden al hebben afgedaan, namelijk de vraag of het legerkorpsverdrag eventueel in strijd is met de Grondwet. Wij vinden overigens van niet. Het wetsvoorstel dat wij vorige week in behandeling

hadden, ging over een heel specifiek aspect, namelijk een gecombineerde wacht in Nederland, het gezag van een Nederlandse militair over Duitse militairen, waarmee hij wacht loopt. Daar gaat de motie niet over. Dat kan ook niet in strijd zijn met onze Grondwet. Daarom hebben wij geen enkele behoefte aan nader advies. Daar komt bij – dat gaf de heer Dölle ook aan – dat het uiteindelijk de taak van deze Kamer is om zelfstandig een beslissing te nemen over eventuele strijdigheid met de Grondwet.

In stemming komt de gewijzigde motie-Jurgens c.s. (27624, R1677, 31c).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA en de VVD tegen deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat zij is verworpen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot geweldgebruik bij de bewaking van militaire objecten (Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten) (27624, R1677)**.

(Zie vergadering van 4 februari 2003.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Niemand zal bestrijden wat de heren Dölle en Van Eekelen zojuist zeiden, namelijk dat de beslissing in dit huis wordt genomen over de vraag of een bepaald verdrag dan wel een bepaalde wetstekst al of niet afwijkt van de Grondwet. Natuurlijk, de vraag is of je je daarover nog wilt laten voorlichten wanneer er twijfels ontstaan. Het feit dat de schriftelijke gedachtewisseling uitsluitend is gegaan tussen mijn fractie en de regering, en de fractie van het CDA daaraan niet heeft meegedaan, en het feit dat de regering niet van de mogelijkheid gebruik gemaakt heeft om in de periode van vijf maanden die nodig was voor haar om de vragen van mijn fractie te beantwoorden, deskundig advies in te

Jurgens

winnen, mede om mij te overtuigen, doen mij eerder vermoeden dat men dat laatste niet aandurfde dan dat men lui is op Defensie en daardoor vijf maanden nodig heeft gehad om een verslag te beantwoorden.

De kern van het probleem waarover wij nu spreken, is het bewuste gebruik van de term "exclusief gezag" van de wachtsuperieur in het ontvangende land over de militaire wacht uit het ander land, zoals verwoord in het Verdrag van Bergen van 1997. Uit de behandeling in de Tweede Kamer is het duidelijk dat de regering naar mijn gevoel wel degelijk meende dat uit deze met stilzwijgende goedkeuring aanvaarde bepaling uit het verdrag volgde dat bij binationaal wachtlopen de Duitse wacht bevelen moest opvolgen van zijn Nederlandse wachtsuperieur en vice versa, in de zin dat er een meerdere-relatie en een mindere-relatie uit voortkomt, namelijk een exclusief gezag van de een over de ander. In de schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer evenwel, gesteld voor de vraag hoe dat dan wel zat met het oppergezag over de krijgsmacht dat te allen tijde bij de regering behoort te liggen, en met het begrip "full command" dat in de NAVO-kringen geldt en dat eveneens veronderstelt dat het laatste woord bij de eigen nationale overheid blijft liggen, is de regering gedwongen te erkennen dat dit inderdaad het geval is. Zij stelt ook dat "van een exclusief gezag bij de wachtcommandant van het ontvangende land daarom geen sprake kan zijn". Exclusief gezag, zo erkent de regering zelf, betekent dat alleen de wachtcommandant een wachtlopende een opdracht of een aanwijzing kan geven, niet de eigen nationale bevelhebber. Dat is jammer want op zichzelf zou een echt gezamenlijk legerkorps ook een geïntegreerde bevelsstructuur moeten kennen, waar voor ingrijpen van de eigen nationale overheid of legertop geen ruimte meer is. Dat was ook best mogelijk geweest als de regering het verdrag had onderworpen aan een uitdrukkelijke goedkeuring door beide Kamers en met een meerderheid van tweederde, conform artikel 91, lid 3, van de Grondwet. In dat geval wijkt de Grondwet immers voor het verdrag en dan had men dat exclusieve gezag van de wachtsuperieur over de wachtlopende soldaat uit het andere land kunnen vastleggen. Dat is dus

niet gebeurd. De regering is vervolgens geconfronteerd met het feit dat dit gevolgen heeft voor de uitleg van de Grondwet. Zij gaat dan op een geheel andere toer. De regering blijft overigens curieuze opvattingen huldigen over de begrippen "oppergezag" en "full command". Bij de uitleg daarvan spreekt de regering zichzelf in de stukken op verwarrende wijze tegen. Daarover verderop.

De tekst van artikel 10, lid 2, van het verdrag luidt: "Voor de uitvoering van hun bewakingstaken valt de binationale wacht uitsluitend onder het gezag van de bevoegde wachtsuperieur van de ontvangende staat." In lid 1 van dit artikel staat dat de goederen wel onder het gezag van de zendende staat blijven. De regering moest vervolgens de onderlinge gezagsverhouding beredeneren. Als er geen exclusief gezag wordt vastgelegd, moet de onderlinge relatie op andere wijze worden vastgelegd. Hierbij doen zich drie vragen voor. Op grond waarvan kan de wachtcommandant bevelen aan de wacht geven? Als die bevelen niet worden opgevolgd, welke sancties zijn er dan? Als de wacht aan derden bevelen geeft, op grond waarvan zijn dan die derden – militairen en burgers – gehouden om die bevelen te gehoorzamen? Deze niet onbelangrijke vragen gaan veel verder dan het aan de orde zijnde wetsvoorstel. Zij spelen een rol in het geheel van binationale of multinationale militaire samenwerking.

Bij de beantwoording van deze vragen geeft de regering steeds andere antwoorden. Van een rechtstreekse hiërarchische verhouding is, zo zegt de regering uiteindelijk, geen sprake: de wacht is geen ondergeschikte van de wachtcommandant. Daarmee vervallen de gebruikelijke gronden voor het recht om bevelen te geven die zijn gebaseerd op de relatie tussen meerdere en mindere. Wat is dan wel de gezagsverhouding tussen die twee? De regering zegt dat het "een bijzondere gezagsverhouding van operationele aard" is. Deze vage aanduiding is gebaseerd "op de ondergeschiktheid van de buitenlandse militair aan het gezag dat binnen de eigen buitenlandse krijgsmacht over hen wordt uitgeoefend". De Duitse wacht moet de Nederlandse wachtcommandant gehoorzamen omdat dit moet van

zijn Duitse baas. Waar staat dan dat de Duitse baas dit aan zijn wacht opdraagt? In de algemene teksten over de plicht van de soldaat, zo stelt de regering, en met name in de Anweisung zur Zusammenarbeit.

Dat is wel erg mager. Ik geef een illustratie om het geheel wat levendiger te maken. Als de Duitse wacht in Eibergen het bevel van de Nederlandse wachtcommandant niet opvolgt, wat zijn dan de sancties? De regering verwijst naar het Duits militair strafrecht. Staat daar dat het strafbaar is om bevelen van iemand die niet je meerdere is niet op te volgen? Nee, dat staat er niet. Dit geldt evenmin voor een Nederlandse wacht die in Duitsland een Duits bevel negeert. Het geheel zit juridisch gezien op z'n zachtst gezegd wat los in elkaar. Wat gebeurt er immers als de wacht een bevel negeert en een binnendringer neerschiet? Wie is aansprakelijk als onduidelijk is of die wacht bevoegd was?

Dan nog de derde vraag: op grond waarvan kan de Duitse wacht aan derden bevelen geven? De regering zegt letterlijk: "omdat hij optreedt namens de rechthebbende". Waaruit blijkt dat de Duitse wacht in Nederland mag optreden namens de Nederlandse regering, die immers rechthebbende is op die basis? Hij is niet de mindere van de Nederlandse wachtcommandant. Het komt mij voor dat terecht in de verdragstekst is geprobeerd, de problemen op te lossen door exclusief gezag te geven aan de wachtcommandant, los van nationale regels over nationaal oppergezag en "full command". Nu probeert de regering, omdat het verdrag niet op de juiste wijze is goedgekeurd en daarom niet van artikel 97, lid 2, van de Grondwet mag afwijken, de bevelsverhouding tussen wachtcommandant en wacht te baseren op bestaande regels van het nationale recht van beide landen. Dat leidt echter tot juridisch aanvechtbare constructies. Dit blijkt ook uit het antwoord van de regering op de vraag op grond waarvan een derde, militair of burger, in Nederland gehouden is om bevelen van de Duitse wacht op te volgen, namelijk omdat deze optreedt namens de rechthebbende. De regering kan kennelijk het normale argument dat die wacht optreedt op grond van een rechtmatig van een meerdere verkregen bevel niet gebruiken.

Jurgens

Samenvattend. Door niet uit te gaan van de normale lezing van artikel 10 van het verdrag, namelijk het exclusief gezag bij de wachtcommandant – de tekst schept immers een geïntegreerde binationale wacht, met interne ondergeschiktheids- en bevelsverhoudingen – levert deze uitvoeringswet onzekere gezagsverhoudingen op binnen de binationale wacht. Als artikel 10 van het verdrag zou worden gelezen als uitzondering op de regel dat troepen onder hun eigen nationale bevelsverhoudingen blijven staan, zou het probleem zijn opgelost. Maar dat vergt voor aanvaarding van het verdrag een tweederde meerderheid.

Rest nog de curieuze opvatting van de regering over het begrip "oppergezag" in artikel 97, lid 2, en over het begrip "full command". Wat het oppergezag betreft, houdt de regering vol dat dit slechts slaat op de bevoegdheid om al dan niet de krijgsmacht in te zetten en niet op de bevoegdheid om rechtstreeks bevelen aan militairen te geven. Daarop aangevallen door mijn fractie geeft de regering toe dat alle ambtenaren bevelen van de regering hebben op te volgen, dus ook de militaire ambtenaren. Maar dan is daarmee tevens uitsluitend gezag aan een Duitse wachtcommandant niet in overeenstemming.

Het is curieus dat de regering zich bij de laatste herziening van de Grondwet krachtig en met succes heeft verzet tegen een mogelijk recht van het parlement op het punt van uitzending van troepen. Met name de Tweede Kamer wenste het recht van goedkeuring. Het argument van de regering was dat het oppergezag bij de regering moet liggen. Dat is merkwaardig, nu wel gezag van een Duitse wachtcommandant over een Nederlandse militair in Duitsland wordt aanvaard zonder wijziging van de Grondwet.

Gevraagd wat "full command" dan wel betekent, antwoordt de regering op pagina 13: de bevoegdheid om opdrachten te geven aan militaire eenheden. Op pagina 16 reduceert zij dit tot het recht om tot de inzet van de krijgsmacht opdracht te geven dan wel daaraan een einde te maken. Dat is wel een verschil. Is de bevoegdheid om opdracht te geven aan militaire eenheden oppergezag of is dat slechts – dit stelt de regering op een andere plek en dat is hardnekkig bij Defensie – het recht om tot de inzet van de

krijgsmacht opdracht te geven of er een eind aan te maken, maar niet dat, als die inzet heeft plaatsgevonden, het politieke gezag, de minister, de bevoegdheid zou hebben om bevelen te geven. Hieruit blijkt een meningsverschil over de reikwijdte van de politieke leiding van de minister over de krijgsmacht. Artikel 65a van het Grundgesetz stelt het veel helderder: "Der Bundesminister hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte." Zo is het ook bij ons, voorzitter, laat daar geen misverstand over bestaan.

Blijft de vraag of het wetsvoorstel als zodanig strijd oplevert met de Grondwet. De minister houdt vol van niet. In Nederland zal steeds het oppergezag blijven gelden, ook over de Duitse wachten. Maar hoe zit het dan met dat Duitse gezag over de Nederlandse wachten in Duitsland, de andere kant van hetgeen in artikel 10 van het verdrag wordt geregeld? Mijn fractie neigt toch tot de conclusie dat dit element van de uitvoering van artikel 10 afwijkt van artikel 97, lid 2, van de Grondwet. Omdat het hier gaat om een gelijk oversteken, tast de strijd met de Grondwet die ontstaat bij toepassing van het verdrag in Duitsland, ook de toepassing in Nederland aan, zoals vervat in het wetsvoorstel.

Mijn fractie vindt overigens het verweer van de minister van twee weken geleden in deze Kamer zwak, dat beide Kamers het verdrag reeds hebben goedgekeurd. Hij weet dat dit stilzwijgend is gebeurd. Bovendien is de leer aanvaard dat, als later bij de uitvoering blijkt dat er toch afwijkingen zijn van de Grondwet, het verdrag opnieuw volgens de uitvoeringsprocedure aan de Kamers moet worden voorgelegd. Een beroep op het feit dat dit verdrag is goedgekeurd, is formeel juist, maar mochten wij in deze Kamer concluderen dat dit in strijd met de Grondwet is, is de minister gehouden om het verdrag opnieuw aan de Kamers voor te leggen. In dat geval is nadrukkelijk een tweederde meerderheid nodig. Bovendien doet de regering geen moeite om uit te leggen waarom de toepassing van het verdrag in Nederland wel in overeenstemming is met artikel 65 van het Grundgesetz, dat ik zojuist voorlas, waarin de Bundesminister ook de bevoegdheid heeft van het oppergezag.

Mijn fractie heeft problemen met het wetsvoorstel omdat de relatie tot

artikel 97, lid 2, onduidelijk is. De relatie tussen de Nederlandse wachtcommandant en de Duitse wacht is niet ondubbelzinnig geregeld. Dat is gevaarlijk in omstandigheden van strijd. In tijden van vrede is het nog wel oplosbaar.

Voor mijn fractie geldt het adagium "in dubio abstinence", hetgeen betekent: onthoud je bij twijfel. De regering was na de eerste termijn in deze Kamer niet bereid om een extern advies ter zake aan te vragen. Hij heeft vandaag daarbij de steun van een meerderheid van deze Kamer gekregen. De minister heeft ook geen kans gezien om een eigen advies binnen te halen in de periode van vijf maanden die hij nodig had om het nader voorlopig verslag te beantwoorden. Anders was mij dat ongetwijfeld nog voorgelegd in eerste termijn. Deze weinig weetgierige houding van de regering sterkt mijn fractie in haar twijfels over deze aangelegenheid.

□

De heer **Van Eekelen** (VVD): Voorzitter. Het was mij vanaf het begin duidelijk dat de heer Jurgens twijfels had over dit wetsontwerp. Hij heeft hier vele, vele bladzijden aan gewijd met op een aantal punten interessante beschouwingen. Mijn probleem is dat het punt van de Grondwet niet ter zake is bij dit specifieke wetsontwerp. Dat heb ik de vorige keer al naar voren gebracht. Eerst ging het alleen over het wetsontwerp. Toen heeft de heer Jurgens het punt uitgebreid tot de behandeling van het Legerkorpsverdrag. Nu gaat hij opnieuw in op een aantal aspecten die volgens mij met dit specifieke wetsontwerp niks te maken hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): De drie onderwerpen zijn niet volgtijdelijk, maar gelijktijdig aan de orde geweest in de schriftelijke stukken: het verdrag, de afwijking van de Grondwet en de toepassing in de wet.

De heer **Van Eekelen** (VVD): In eerste instantie is het punt van strijdigheid met het Legerkorpsverdrag helemaal niet aan de orde gesteld. Dat is pas gebeurd in antwoord op mijn vraag in de eerste termijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik kan

Van Eekelen

datum en vers geven. Ik kan aangeven waar het in de stukken staat.

De heer **Van Eekelen** (VVD): Ik ga niet in op het vermeende verwijt aan het adres van de heer Jurgens dat de Kamer het Legerkorpsverdrag heeft goedgekeurd. Daar ging het mij niet om bij het afwijzen van zijn motie. Het ging mij erom dat het de Raad van State twee keer is gepasseerd. Dat is ons hoogste adviescollege. Ik hecht daar grote waarde aan. Het gaat eigenlijk alleen over de kwestie van het gezag over Duitse militairen die wachtlopen in een binationale wacht. Volgens mij is de situatie dan betrekkelijk eenvoudig. De Duitse meerdere van de Duitse soldaat geeft die soldaat opdracht om in die wacht dienst te doen en de bevelen van de Nederlandse militair voor die taak en voor de periode van het wachtlopen op te volgen. Dat is alles. Daar gaat het om. De Nederlandse meerdere is een door de minister aangewezen meerdere. Die geeft instructies aan de wachtcommandant. De wachtcommandant past die toe op het personeel dat onder zijn bevelen is gesteld. Naar mijn smaak is het heel eenvoudig.

Ik geef de heer Jurgens toe dat de aanvankelijke antwoorden van de regering over oppergezag, "full command" en dergelijke, wat verwarrend waren. De minister heeft dat in eerste termijn duidelijk gecorrigeerd.

Wij moeten kijken naar de praktijk van de dag en het gezamenlijke commando in Kabul, Afghanistan. Nederlandse militairen hebben ook met Duitse militairen samengewerkt in Macedonië en Kosovo. Daar zijn toch ook gecombineerde wachten geweest? Er zijn toch dagelijks situaties waarin militairen van het ene land werken onder het gezag van militairen van het andere land voor een specifieke taak? Het wordt een gewoon, routineaspect van de dagelijkse samenwerking. Maar om daar dan een grondwettelijke discussie over op te hangen? Ik vind de discussie interessant voor deskundigen op het gebied van militair recht. Nogmaals, het is misschien interessant voor deskundigen op het gebied van militair recht dat deze grondwettelijke discussie daarover wordt opgehangen, maar deze gaat volgens mij het kader van dit wetsontwerp verre te buiten. Daarom zal mijn fractie dit wetsont-

werp dat mijns inziens duidelijk is en duidelijk in het belang is van de binationale samenwerking van harte steunen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Uit het feit dat wij niet hebben deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding en de eerste termijn mag u uiteraard afleiden dat wij het probleem dat de heer Jurgens signaleerde, toen niet zagen. Ik ga er nu wel op in en begin met het uitspreken van waardering voor de forse inzet die de heer Jurgens heeft gepleegd. Want het past wat ons betreft in de traditie van deze Kamer om vooral de constitutionaleiteit van wetsvoorstellen en voorstellen van rijkswet te bewaken. Deze inzet past in hoge mate in die traditie. In onze stemverklaring over de motie heb ik al gezegd dat aan de orde is de interpretatie van het al dan niet verenigbaar zijn van een specifieke wetsbepaling met een algemeen omschreven bevoegdheid: het oppergezag van de krijgsmacht. Andere voorbeelden uit de Grondwet van zo'n algemeen omschreven bevoegdheid op andere terreinen zijn onder andere het hoofdschap van de raad, de taak om de internationale rechtsorde te bevorderen en de vrijheid van godsdienst. Dat zijn algemeen geformuleerde bevoegdheden of zaken. De toetsing van specifieke bepalingen aan dit type grondwetsbepalingen is, zoals ik al heb gezegd, bij uitstek een zaak die hier thuishoort. Deskundigen kunnen er uiteraard wel wat licht op werpen, maar zij kunnen niet de rol spelen die normaal mogelijk is bij meer technisch ambachtelijke interpretatiegeschillen over gemeenteverordeningen of andere rechtsregels. Wij menen echt dat het hier thuishoort.

Wij hebben gezien dat de regering met kracht bestrijdt dat het wetsontwerp, dus ook artikel 10 van het verdrag met terugwerkende kracht, afwijkt van artikel 97, lid 2, van de Grondwet waarin het oppergezag van de krijgsmacht aan de regering is opgedragen. De regering geeft wel toe dat haar aanvankelijke argumentatie wat verwarring heeft kunnen wekken. Zij heeft die dan ook aangepast, geamendeerd zo u wilt. Een deel van de argumenten overtuigt ons overigens nog niet. Dat geldt met name het argument dat de Raad van State niet heeft gepiept.

Excuus voor dat wat populaire woordgebruik voor zo'n hoog College van Staat. Het feit dat de Raad van State iets niet signaleert, is wat ons betreft niet een echt doorslaggevend argument. Overigens is het dat ook niet voor de regering, want ik kan uit mijn eigen prille carrière hier een aantal wetsvoorstellen noemen, zoals het wetsontwerp Dualisering gemeentebestuur, het wetsontwerp Dualisering provinciebestuur, de ontwerp-Tijdelijke referendumwet en de ontwerp-correctieve Referendumwet, waarbij de regering kordaat de adviezen van de Raad van State terzijde heeft gelegd.

Sterker is wat ons betreft het argument van de regering dat dit punt niet door de Staten-Generaal is opgeworpen bij de goedkeuring van het Verdrag van Bergen. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben het verdrag indertijd stilzwijgend goedgekeurd. Op grond van artikel 120 van de Grondwet is het aan de Staten-Generaal om te bepalen of sprake is van verenigbaarheid van ook dit type verdragen met de Grondwet en om als dat niet het geval is eventueel te besluiten tot het volgen van de specifieke procedure voor afwijking met gekwalificeerde meerderheid. De Tweede Kamer noch de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft dus destijds die inconstitutionaleiteit gesignaleerd. Je zou kunnen zeggen dat de Staten-Generaal daarmee impliciet hebben geoordeeld dat het verenigbaar is met de Grondwet. De heer Jurgens zegt dat als achteraf, bijvoorbeeld bij de implementerende ontwerprijkswet waarover wij het nu hebben, blijkt dat er alsnog twijfel over mogelijk is, bestaande leer is dat het dan alsnog de procedure van de tweederde meerderheid moet doorlopen. Ik weet niet precies waar hij dit vandaan haalt, al heb ik wel enig idee.

Zo'n verdrag wordt met een ander land gesloten. Wanneer wij met terugwerkende kracht de legitimiteit van onze handeling, namelijk het sluiten van dat verdrag, in twijfel gaan trekken, dan heeft dat natuurlijk internationaal rechtelijk ook enige betekenis. Dit betekent immers dat je daarmee terugkomt op die bepaling.

Een en ander brengt met zich dat de metafoor van de mosterd na de maaltijd voor de hand ligt. Dat neemt overigens niet weg dat het belangrijk genoeg is om verder in te gaan op

Dölle

de redenering van de heer Jurgens: volgens mij gaat het hem in de kern om de positie van Nederlandse militairen in Duitsland die een binationale wacht onder een Duitse commandant lopen. Nogmaals, daar gaat deze wet niet over, maar een dergelijke bezorgdheid inspireerde hem waarschijnlijk tot dit debat.

Alles afwegende en, een aantal jaren na het Verdrag van Bergen in retrospectief, zijn wij van mening dat de notie van het oppergezag van de regering over de krijgsmacht zich kan verdragen met de situatie van Nederlanders die wachtlopen onder een Duitse wachtcommandant. Wij gaan er daarbij van uit dat zulks slechts gebeurt bij objectbeveiliging, onder de vigeur van een wacht- en schietinstructie waarvan de inhoud beslissend kan worden bepaald door de Nederlandse regering of door de Nederlandse gemachtigde ambtsdragers en dat de rechtspositie van de Nederlanders gebaseerd blijft op de Nederlandse regelgeving. Ook gaan wij ervan uit dat de Nederlandse regering in het kader van de activering van de ministeriële verantwoordelijkheid ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten-Generaal voor wat tijdens zo'n binationale wacht gebeurt en dat de weigering van optreden van Nederlandse soldaten naar Nederlands recht wordt beoordeeld. Kortom, we gaan ervan uit dat het gaat om een zeer ingekaderde detachering van operationeel gezag. Wij vragen de regering om hierop te reageren. Nogmaals, de Rijkswet gaat hier niet over, maar het punt van de heer Jurgens is van meer dan academisch belang. Wij vatten het dus zo op: in een spiegelbeeldige situatie, namelijk van Nederlanders in Duitsland, zou het operationeel gezag zo ingekaderd zijn. Het zou zich dan als zodanig verdragen met de bestaande notie van oppergezag over de krijgsmacht. Ik heb het nog eens nagekeken, maar historisch ligt het oppergezag over de krijgsmacht bij de regering. Dat was vooral bedoeld om buiten kijf te stellen dat dit niet berust bij de persoonlijke Koning en ook niet bij de militairen wier positie door sommigen werd vergeleken met die van de leden van het openbaar ministerie. Ook dient de proclamatie ter afscherming tegen het parlement. Het stelt dus buiten discussie dat het oppergezag over de krijgsmacht toekomt aan de regering, en dus niet aan het parlement, niet

aan de Koning persoonlijk en niet aan de militairen zelf, die ietwat huiselijk gezegd dus in Nederland uiteindelijk "over het léger gaan". Het is voor ons dus bepaald geen uitgemaakte zaak dat dit type zeer ingekaderd tijdelijk wachtlopen van huzaren, infanteristen of artilleristen gedurende beperkte tijd tussen de hekken in Munster niet verenigbaar zou zijn met deze notie. Met name over de mate van inkadering zouden wij graag de regering horen.

□

Minister **Kamp**: Voorzitter. Ik dank de heren Jurgens, Van Eekelen en Dölle voor hun inbreng. Ik wil graag ingaan op hetgeen zij naar voren hebben gebracht.

Voorzitter. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik er toch weer van uitga dat het verdrag op basis waarvan wij dit wetsvoorstel aan de Eerste Kamer hebben voorgelegd een feit is. Het is in 1997 gesloten en in 2000 door de Staten-Generaal goedgekeurd. Het verdrag ligt er dus; het is een gegeven waarvan wij mogen uitgaan. Wij mogen er ook van uitgaan dat de Raad van State, die zeker als taak heeft om aandacht te besteden aan de grondwettelijke aspecten van een wetsvoorstel als dit, met geen woord heeft gesproken over de zelfs niet geopperde vraag of dit verdrag in strijd zou zijn met de Grondwet. Terecht is opgemerkt dat dit wetsvoorstel niet gaat over hetgeen zich in Duitsland afspeelt. Het gaat dus niet over het Duits gezag over een Nederlandse militair. Dat is in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde. De vragen en opmerkingen op dit punt zijn in mijn ogen dan ook van iets mindere relevantie dan de andere vragen en opmerkingen.

Als de vraag wordt beoordeeld of het oppergezag aan de orde is in relatie tot het gezag van de Duitse wachtcommandant over Nederlandse militairen in Duitsland, kan de conclusie worden getrokken dat het bij het oppergezag zoals het is genoemd in artikel 97 van de Grondwet gaat om het politieke gezag over de krijgsmacht. Bij de totstandkoming van dat gedeelte van de Grondwet heeft de discussie plaatsgevonden of de regering dan wel een andere overheid of instantie over de krijgsmacht mocht beschikken. De wetgever heeft toen bepaald dat de centrale overheid daarover

mag beschikken. Dat punt, het politieke gezag van de regering over de krijgsmacht, is op geen enkele manier aan de orde en wordt op geen enkele manier beperkt. Een Duits-Nederlands legerkorps dat op wederzijdse basis, op grond van een verdrag, gezamenlijk wachtloopt om gebouwen en terreinen die gezamenlijk in gebruik zijn te beveiligen, tast op geen enkele wijze het politieke gezag over de krijgsmacht aan.

De wet ziet wel op de situatie in Nederland, op Duitsers die onder Nederlandse wachtcommandanten zijn geplaatst om hun werk te doen. Het is voor iedereen wel duidelijk dat in dat geval helemaal geen sprake is van aantasting van gezag. Deze manier van werken past geheel bij hetgeen in deze wet naar voren is gebracht. Als wordt wachtgelopen en mogelijk geweld moet worden gebruikt, willen wij dat iedereen die geacht wordt op te treden daarvoor de bevoegdheden heeft. Terecht wordt in het verdrag gezegd dat dan ook wettelijk moet worden geregeld dat zowel de Duitsers als de Nederlanders die aan die wacht meedoen, de bevoegdheid hebben tot het gebruik van geweld. Met dit wetsvoorstel heeft de regering dat willen regelen.

Wij moeten ons realiseren dat het hier gaat om een manier van werken die steeds meer zal vóórkomen bij het inzetten van de Nederlandse krijgsmacht. De Nederlandse krijgsmacht is niet meer van een dusdanige omvang dat wij een eigen legerkorps kunnen hebben. Het is van belang, onze militairen onderdeel te laten uitmaken van een samenhangend geheel zoals een legerkorps. Wij zijn dan ook zeer verheugd dat wij dit samen met de Duitsers kunnen doen. Er is een Duits-Nederlands legerkorps; de Duitsers werken ook met anderen samen in een legerkorps. Verder zijn er in het zuiden van Europa landen die in deze zin samenwerken. Dat brengt mee dat je gezamenlijk activiteiten onderneemt. Wij doen dat met de Duitsers in Afghanistan, op een vergaande wijze onder zeer moeilijke omstandigheden. In die situatie wordt op een voorbeeldige manier samengewerkt.

De samenwerking in Nederland en Duitsland beperkt zich op dit moment tot het gebruik van twee bases, kampementen in Munster en Eibergen. Natuurlijk wordt daar wachtgelopen om de gebouwen en

Kamp

terreinen die gezamenlijk in gebruik zijn, te beschermen. Het zou mooi zijn om, als je daar met Duitsers en Nederlanders samenwerkt, ook het wachtlopen gezamenlijk te doen. Het verdrag is bedoeld om een basis te leggen onder die samenwerking in het Duits-Nederlandse legerkorps. In het verdrag is zorgvuldig geformuleerd dat er een aanvullende wettelijke regeling nodig zou zijn voor het wachtlopen. Die wettelijke regeling is in Duitsland inmiddels tot stand gekomen en kan worden toegepast. Als deze regeling nu tot stand komt in Nederland, is dat dus relatief laat. Het Duits-Nederlandse legerkorps kan dan op een goede manier samenwerken bij de praktische uitvoering van het werk.

Ik kom tot de conclusie dat de zaken in het wetsvoorstel naar behoren zijn geregeld. Op één onderdeel kan ik nu echter nog geen volledige informatie verschaffen; dat betreft de precieze wijze waarop de verhoudingen binnen de wacht hier in Nederland zijn geregeld. Dit wetsvoorstel ziet op de situatie hier in Nederland. De heer Dölle heeft gevraagd hoe dit tot in detail is geregeld. Als hij daar prijs op stelt – ik begrip dat hij dat doet – kan ik daarop bij een latere gelegenheid terugkomen, dan wel de Kamer daarover schriftelijk informeren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dit verbaast mij in het licht van de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel. Daarin wordt een bevoegdheid gegeven aan een Duitse wacht in Nederland om geweld te gebruiken. Dan moet toch buiten elke juridische twijfel staan hoe de relatie is tussen die Duitse wacht en zijn wacht-superieur c.q. de Nederlandse overheden? Ik denk dat het niet helder is geregeld. De wacht is naar mijn mening niet onderworpen aan het Nederlandse militair stafrecht maar aan het Duitse. Hij is verder geen onderschikte van de Nederlandse wachtcommandant en hoeft die ook niet als meerdere te erkennen. Er is dus een duidelijke lacune in de regeling. De minister weet dat ik een voorstander ben van het geïntegreerde korps; ik vraag echter wel om het behoorlijk te regelen. Als hij deze kernvraag van de heer Dölle – die aan de orde is geweest in de schriftelijke voorbereiding – niet kan beantwoorden, kan ik

mij niet voorstellen dat deze Kamer het wetsvoorstel goedkeurt.

Minister **Kamp**: Ik heb gezegd dat ik niet in detail kan weergeven wat de precieze afspraken zijn op dit punt. De situatie is natuurlijk duidelijk: men werkt als Duitse militair onder de bevoegdheden van het Duitse militair gezag. Dat betekent dat de Duitse superieuren kunnen vertellen hoe de Duitse wachtlopers hebben te handelen; zo is het geregeld. De Duitse superieuren hebben hun militairen echter onder het functionele commando gesteld van een Nederlandse wachtcommandant. Dat betekent dat de Duitse militair is gehouden om hetgeen de Nederlandse wachtcommandant in het kader van het wachtlopen tegen hem zegt, uit te voeren. Mocht dat onverhoopt niet gebeuren, dan zal de zaak binnen de Duitse militaire autoriteiten worden geregeld. Ik kan echter op dit moment niet tot in detail vertellen hoe de verhouding met de Nederlandse wachtcommandant is vastgelegd. Wellicht kunnen wij kort schorsen, zodat ik na consultatie met die informatie kan komen. Een andere mogelijkheid is dat ik deze de Kamer schriftelijk doe toekomen.

De heer **Dölle** (CDA): Ik wil voorkomen dat de heer Jurgens wellicht een misverstand wekt. Ik vroeg de minister inderdaad of hij een nadere invulling kon geven van die denkbeeldige spiegelbeeldige situatie van de Nederlandse wachtloper in Duitsland. Het gaat mij dan om zaken als de ministeriële verantwoordelijkheid, civielrechtelijke, ambtenarenrechtelijke en strafrechtelijke posities, de schiet-instructie en de wachtinstructie. De heer Jurgens maakt daarvan "de Duitse militairen in Nederland", wat zijn goed recht is. Mijn vraag ging daar echter niet over.

De heer **Jurgens** (PvdA): Excuus aan de heer Dölle, voorzitter, ik dacht dat hij ook dit gevraagd had. Maar het blijft toch zo dat er in het wetsvoorstel aan een Duitse militair de bevoegdheid kan worden gegeven, geweld te gebruiken tegen personen. Dat is niet niks, dat mag in Nederland eigenlijk alleen de politie, in zeer bijzondere omstandigheden. Dan is het toch niet raar om exact te willen weten hoe de interne bevelsverhouding is tussen die

militair en zijn Nederlandse wachtcommandant en wat de gevolgen zijn als hij een opdracht verkeerd uitvoert. Ik heb het voorbeeld gegeven van een uitdrukkelijke opdracht om niet op activisten te schieten die proberen om een straaljager kapot te maken, wat wij helaas hebben meegemaakt. Dan gaat het om de situatie die ontstaat als die militair dat toch doet. De regering zegt zelf dat de wachtcommandant geen bevelsbevoegdheid van een meerdere tegenover een mindere heeft. Het is dus echt niet goed, niet duidelijk geregeld. En nogmaals, ik ben niet tegen samenwerking en integratie, integendeel. Maar ik wil het wel goed geregeld zien. Mijn stelling is dat het in dit wetsvoorstel niet goed geregeld is.

Minister **Kamp**: Voorzitter. Mijn stelling is dat het wél goed geregeld is. Aan de samenwerking ligt een legerkorpsverdrag ten grondslag. Bovendien ligt er nog een wet aan ten grondslag, als dit voorstel wordt aangenomen. Ik denk dat het ook voor iedereen duidelijk is dat de Duitse militair in de genoemde situatie door zijn Duitse superieur onder het commando van een Nederlandse wachtcommandant is gesteld. Hij dient dus te luisteren naar hetgeen in het kader van de wacht door de Nederlandse wachtcommandant gezegd wordt. Bovendien zijn zijn bevoegdheden om geweld te gebruiken gelijk aan die van de Nederlandse militair of de Nederlandse civiele defensie-medewerker. Het is dus allemaal geregeld, het is allemaal duidelijk en er kan geen misverstand mogelijk zijn. Vanzelfsprekend moeten wij, als wij een Duits-Nederlands legerkorps willen hebben en daar buiten onze grenzen mee willen optreden, daar ook binnen onze grenzen mee oefenen. Het is ook logisch dat wij dan gemeenschappelijk gebruik maken van gebouwen en terreinen, zodat die zaken goed geregeld moeten worden. Als er iemand onder een bepaald gezag is geplaatst, moet het duidelijk zijn wie het commando bij de wacht heeft. Daar is geen enkel misverstand over. Het moet ook duidelijk zijn dat allen bevoegd zijn om in bepaalde omstandigheden geweld te gebruiken, en wel in dezelfde mate. En er moet een duidelijke wettelijke basis voor zijn. Wel, dit is allemaal geregeld.

Kamp

De heer Dölle heeft nog verduidelijkt dat zijn vraag in het bijzonder betrekking had op wat er in Duitsland gebeurt, dus op de situatie waarin een Nederlandse militair wacht loopt onder het gezag van een Duitse militair. Dit is echter niet iets waarop dit wetsvoorstel ziet. Ik ben graag bereid om deze informatie in detail aan de Eerste Kamer te leveren, maar het lijkt mij dat dit de besluitvorming over dit wetsvoorstel niet hoeft op te houden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA en 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.

Sluiting 14.30 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:

18 februari 2003 (i.p.v. 4 maart 2003)
Wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving (28047);

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2003 (28600 IV);

Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28718);
1 april 2003

Wijziging van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden (26824);

b. de voortzetting van de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 18 februari 2003 (i.p.v. 4 maart 2003):

Regels met betrekking tot het geweldgebruik bij de bewaking van militaire objecten (Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten) (27624, R1677).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 27 en 28 januari 2003 (griffiennr. 129610.1);

een, van alsvoren, inzake de verlenging van de volgende verdragen:

1. het te Tokio op 5 november 1996 tot stand gekomen Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van Japan inzake samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie (Trb. 1996, 334);

2. de op 11 maart 2002 te Dawhah tot stand gekomen Overeenkomst inzake de rechtspositie van de strijdkrachten voor militair personeel en troepenuitrusting tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Qatar (Trb. 2002, 200);

3. de op 16 januari/12 maart 2002 te Almaty/Bishkek tot stand gekomen Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kirgizstan inzake de status van het In Kirgizstan gestationeerde Nederlandse defensiepersoneel (Trb. 2002, 107) (griffiennr. 129653);

een, van alsvoren, ten geleide van de op 21 mei 2002 te Bratislava tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, enerzijds, en de regering van de Slowaakse Republiek, anderzijds, betreffende de overname van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen, met bijlagen (Trb. 2002, 128), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 129655);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 22 oktober 1996 te Genève tot stand gekomen verdrag betreffende de werktijden van zeevarenden en de bemanning van schepen, 1996 (Verdrag nr. 180, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar vierentachtigste zitting) (Trb. 1997, 219, en 1999, 23), alsmede een

toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 129656);

een, van alsvoren, ten geleide van de op 19 juli 2002 te Belgrado tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de federale regering van de Federale Republiek Joegoslavië betreffende de terug- en overname van personen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf op het grondgebied van de andere overeenkomst sluitende staat (Trb. 2002, 152), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 129657);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 20 juni 2002 te Brussel tot stand gekomen Protocol houdende wijziging van de Eenvormige Beneluxwet inzake tekeningen of modellen (Trb. 2002, 129), alsmede een toelichtende nota bij dit Protocol (griffiennr. 129665);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van het Nederlands standpunt voor de Voorjaarsnota 2003 (griffiennr. 129588.1);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van acht fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. kritische toepassingen en de uitvoer van halonen, inzake belasting van personenauto's en inzake de Europese Onderzoeksrimte (griffiennr. 129597.2);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het verslag plus documenten van de JBZ-Raad van 19 december 2002 (griffiennr. 129392.7);

een, van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ten geleide van de geannoteerde agenda plus documenten van de JBZ-Raad van 27 en 28 februari 2003 (griffiennr. 129679);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Ecofin Raad van 18 februari 2003 en het verslag van de Ecofin Raad van 21 januari 2003 (griffiennr. 129532.1);

een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van het op 4 december 2002