

27 624 (R 1677)

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 april 2002

INLEIDING

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor defensie bij het onderhavige wetsvoorstel. Ik ga gaarne in op de door de commissie gestelde vragen.

GRONDWETTIGHEID VAN HET DUIJS/NEDERLANDSE VERDRAG

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de ogenschijnlijke strijdigheid tussen het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de algemene voorwaarden voor het 1 (Duits/Nederlandse) legerkorps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen (Trb. 1998, 117; hierna het legerkorpsverdrag), in het bijzonder artikel 10 van dat verdrag, en artikel 97, tweede lid, van de Grondwet. Op grond van artikel 10, eerste lid, van het legerkorpsverdrag kan een binationale wacht worden ingesteld voor de bewaking van de voor binationale doeleinden gebruikte faciliteiten of gebouwen als het bewakingspersoneel van de zendstaat dezelfde bevoegdheden als dat van de ontvangende staat heeft. In het tweede lid is bepaald dat voor de uitvoering van hun bewakingstaken de binationale wacht uitsluitend onder gezag van de bevoegde wachtsuperieur van de ontvangende Staat valt.

De zinsnede «uitsluitend onder het gezag» in het tweede lid ziet, zoals blijkt uit de zinsneden «bewakingstaken» en «bevoegde wachtsuperieur» die eveneens in het tweede lid van artikel 10 zijn te vinden, op de feitelijke gezagsverhouding die zich tussen de betrokken militaire bewaker en zijn wachtsuperieur voordoet. De bepaling beoogt geenszins het «oppergezag over de krijgsmacht» van de regering, zoals dat in artikel 97, tweede lid, van de Grondwet tot uitdrukking komt, te verminderen of weg te nemen. De betekenis die artikel 97, tweede lid, van de Grondwet heeft is dat de krijgsmacht een apparaat is ten dienste van de regering en dat het optreden van de krijgsmacht valt onder de ministeriële, dus politieke verantwoordelijkheid. In dit opzicht verschilt de krijgsmacht niet van andere onderdelen van het overheidsapparaat. Het vorenbedoelde «oppergezag over de krijgsmacht» moet niet worden verward met de gezagsrelatie zoals die bij de uitvoering van bewakingstaken aan de orde

is. In dit verband wijs ik deze leden tenslotte nog op artikel 2, eerste lid, van het legerkorpsverdrag, waarin uitdrukkelijk is vastgelegd dat het oppergezag en het toezicht over het personeel, het materieel, de eenheden, de installaties en de kantoren die aan het 1 (Duits/Nederlandse) legerkorps zijn bijgedragen een nationale verantwoordelijkheid blijven. Mogelijk zijn de vragen van deze leden ingegeven door het gebruik van «full command» in het verslag van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer en de in reactie daarop uitgebrachte nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2000/01, 27 624 (R 1677), nrs. 4 en 5). Strikt genomen is de term «full command» daar niet juist, aangezien «full command» doorgaans wordt gebruikt in de context van artikel 97, tweede lid, van de Grondwet en in de betekenis van het recht van de regering om aan de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een einde te maken (zie voor de laatstbedoelde betekenis bijvoorbeeld de nota naar aanleiding van het verslag bij de herziening van de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging; Kamerstukken II, 1997/98, 25 367 (R 1593), nr. 5, blz. 7). Uit de vraagstelling van de betrokken kamerleden in het verslag blijkt evenwel dat het gaat om de feitelijke gezagsverhouding die zich bij de uitvoering van bewakingstaken voordoet en niet om het oppergezag, bedoeld in artikel 97, tweede lid, van de Grondwet.

Op grond van het vorenstaande kan ik de stelling dat het legerkorpsverdrag afwijkt van de Grondwet niet onderschrijven. Mijn opvatting brengt met zich mee, dat het ter stilzwijgende goedkeuring voorleggen van het legerkorpsverdrag aan de Staten-Generaal niet in strijd is met artikel 91, derde lid, van de Grondwet en eveneens niet met artikel 6, eerste lid, van de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Omtrent de vraag van de leden waarom het nodig was om het legerkorpsverdrag voorlopig toe te passen merk ik het volgende op. Reeds in 1993 hebben de Ministers van Defensie van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Bondsrepubliek Duitsland een Gezamenlijke Verklaring getekend inzake het oprichten van een multinationaal korps. Op basis van die verklaring zijn afspraken gemaakt over de oprichting van het multinationale korps met initiële Nederlandse en Duitse deelname en is tussen de Bevelhebber der Landstrijdkrachten van het Koninkrijk der Nederlanden en de Chef van de Landmachtstaf van de Bondsrepubliek Duitsland een Uitvoeringsovereenkomst gesloten. Vervolgens zijn de Commandanten van 1 (NL) Divisie en 1 (GE) Divisie op 21 februari 1995 een zogenoemde «Technical Arrangement» overeengekomen. De beide divisies vormen de bouwstenen van het legerkorps, dat sinds 30 augustus 1995 operationeel is. In oktober 1995 hebben de Nederlandse en Duitse Ministers van Defensie tijdens de NAVO-bijeenkomst in Williamsburg, Verenigde Staten, een Intentieverklaring getekend waarin zij overeenkwamen verdere integratie binnen het legerkorps te zullen nastreven. Bij de behandeling van de Rijksbegroting van het Ministerie van Defensie voor het jaar 1997 is de Tweede Kamer hieromtrent geïnformeerd (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 hoofdstuk X, nr. 2, blz. 23). De vorenbedoelde intentieverklaring heeft er toe geleid dat op 6 oktober 1997 het legerkorpsverdrag tot stand is gekomen. Het legerkorpsverdrag legt een juridische basis voor de verdere samenwerking en versterkte integratie binnen het korps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen. Aangezien het legerkorpsverdrag tevens de eerder genoemde Uitvoeringsovereenkomst inzake samenwerking vervangt, en deze Uitvoeringsovereenkomst eind 1997 afliep, is het legerkorpsverdrag, conform artikel 15, tweede lid, van dat verdrag, voorlopig toegepast. De voorlopige toepassing strekt zich evenwel niet uit tot artikel 10 van het verdrag. Bij de ondertekening van het legerkorpsverdrag is onderkend dat om aan de in artikel 10, eerste lid, opgenomen voorwaarde van «dezelfde bevoegdheden» te voldoen, eerst de nationale wet- en regelgeving van beide verdragspartijen op het gebied van geweldgebruik bij bewakings- en beveiligingswerkzaamheden

zou moeten worden aangepast. Om deze reden is artikel 10 van het legerkorpsverdrag in het bij dat verdrag behorende Protocol van de voorlopige toepassing uitgezonderd.

«Full command» over Duits wachtpersoneel in Nederland?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven maakt artikel 10 van het legerkorpsverdrag geen inbreuk op het grondwettelijk «oppergezag» van de regering, zoals dat in artikel 97, tweede lid, van de Grondwet is vastgelegd. Het recht van de regering om aan de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een einde te maken, blijft onaangetast. In de Bondsrepubliek berust het oppergezag over de krijgsmacht bij de Minister van Defensie en (in het geval dat de staat van verdediging wordt afgekondigd) bij de Bondskanselier, op grond van artikel 65a en artikel 115b van het Grundgesetz. Gelet op het eerder genoemde artikel 2, eerste lid, van het legerkorpsverdrag is er geen sprake van de overdracht van deze bevoegdheid aan een vreemde mogendheid. Ik heb dan ook geen reden om aan te nemen dat artikel 10 van het legerkorpsverdrag afwijkt van de bepalingen van het Grundgesetz. Signalen, dat dit anders zou zijn, hebben mij niet bereikt. Overigens is een oordeel over de vraag of het legerkorpsverdrag afwijkt van het Grundgesetz in de eerste plaats een nationale, dus Duitse, aangelegenheid.

De vrees dat door het hebben van «full command» de Duitse militair te allen tijde kan worden onttrokken aan het gezag van een Nederlandse meerdere, hetgeen kan leiden tot onzekere situaties bij de bewaking van militaire objecten, acht ik niet reëel. Aan de uitoefening van het recht van de regering om aan de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een einde te maken, zal steeds een weloverwogen beslissing ten grondslag liggen. Een zodanige beslissing ligt, zeker gelet op de bondgenootschappelijke verhoudingen en het streven naar verdere samenwerking en versterkte integratie in het legerkorps zoals in de preambule bij het legerkorpsverdrag vastgelegd, bepaald niet in de rede. Dit laatste geldt nog sterker als te voorzien is dat door de beslissing een acuut veiligheidsprobleem zou kunnen ontstaan.

Omtrent de gebondenheid van de Duitse militair aan de bevelen van een Nederlandse wachtsuperieur merk ik op dat er tussen deze personen geen rechtstreekse hiërarchische verhouding bestaat. In strikte zin is er bij een zodanig bevel geen sprake van een dienstbevel gegeven door een meerdere, zoals omschreven in artikel 125 van het Wetboek van Militair Strafrecht («Onder een dienstbevel wordt verstaan een bevel dat enig militair dienstbelang betreft en gegeven is door een meerdere aan een mindere»). Hieruit kan echter niet de conclusie worden getrokken dat het de Duitse militair vrijstaat om het gezag van de Nederlandse wachtsuperieur terzijde te schuiven. De leden van de PvdA-fractie wijzen al op de Anweisung zur Zusammenarbeit en de plicht tot getrouwe dienstvervulling. Wat die dienstvervulling daadwerkelijk inhoudt wordt geconcretiseerd in opdrachten, in bevelen en in algemene of bijzondere voorschriften van de Duitse krijgsmacht. Langs laatstbedoelde weg zal het gezag van de Nederlandse wachtsuperieur bij de uitvoering van de binationale bewakingstaken zeker worden gesteld en wordt voldaan aan de in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarde dat de aan te wijzen buitenlandse militair bij zijn bewakings- en beveiligingstaak onder bevel dient te staan van een tot de krijgsmacht van het Koninkrijk behorende militair dan wel een burgerambtenaar in dienst van het Ministerie van Defensie.

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

Het vorenstaande geldt, in spiegelbeeldige vorm, eveneens voor de

Nederlandse bewaker, die onder gezag van Duitse wachtsuperieur bewakingstaken uitvoert. Het wetsvoorstel beoogt niet om tussen Nederlandse en Duitse militairen een verhouding van meerdere tot mindere zoals deze tussen Nederlandse militairen onderling of Duitse militairen onderling geldt, in het leven te roepen.

SANCTIONERING VAN DE VERHOUDING MEERDERE EN ONDERGESCHIKTE

Dat uit de stukken die in de Tweede Kamer zijn gewisseld valt op te maken dat de op de wet gebaseerde amvb (het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings en beveiligingstaak) 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, berust op een misverstand. Het begrip «meerdere» in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak heeft een specifieke betekenis, die uitsluitend van belang is bij de interpretatie van het besluit zelf. Met de wijziging van dat begrip wordt niet beoogd om een verhouding van meerdere tot mindere als bedoeld in artikel 67 van het Wetboek van Militair Strafrecht in het leven te roepen. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is aangegeven dat de wijziging slechts zal inhouden dat de desbetreffende buitenlandse militairen niet als «meerdere» als bedoeld in het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings en beveiligingstaak kunnen worden aangemerkt (Kamerstukken II 2000/01, 27 624 (R 1677), nr. 5, blz. 4). Voorzover deze leden bij hun vraagstelling de mogelijkheid van tuchtrechtelijke of strafrechtelijke vervolging van buitenlandse militairen op het oog hebben verwijs ik korthedshalve naar de passage die daarover is opgenomen op bladzijde 2 van de hiervoor bedoelde nota naar aanleiding van het verslag.

Buitenlandse militair in Nederland als functionele meerdere van Nederlandse militair

De conclusie van de leden van de PvdA-fractie, dat een buitenlandse militair die wacht loopt niet het dienstbevel kan geven in de zin van artikel 134 van het Wetboek van Militair Strafrecht, is juist. Het wetsvoorstel en de daarop te baseren algemene maatregel van rijksbestuur hebben slechts betrekking op het gebruik van geweld en niet op de verhouding tussen meerdere en ondergeschikte in functionele zin of in andere meer algemene zin, zoals door deze leden bedoeld. De vorenbedoelde conclusie geldt overigens evenzeer voor de burgerambtenaar in dienst van het Ministerie van Defensie die ingevolge de bij de wet van 24 september 1998 tot wijziging van de Rijkswet geweldgebruik krijgsmacht in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak (Stb. 11) totstandgekomen bepalingen over geweldbevoegdheden beschikt. In artikel 3 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het gebruik van geweld in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd moet zijn en dat aan het gebruik van geweld zo mogelijk een waarschuwing vooraf moet gaan. Of de desbetreffende waarschuwing onder omstandigheden tevens kan worden gekwalificeerd als dienstbevel als bedoeld in artikel 134 van Wetboek van Militair Strafrecht is daarbij van ondergeschikt belang.

GEKOZEN SYSTEMATIEK VAN HET WETSVORSTEL

In het wetsvoorstel is bepaald dat de aanwijzing door de Minister van Defensie van buitenlandse militairen die bevoegd zijn om geweld te gebruiken slechts plaatsvindt ter uitvoering van een verdrag of van een

besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer staat aangegeven is in dit kader thans uitsluitend het legerkorpsverdrag van betekenis (Kamerstukken II 2000/01, 27 624 (R 1677), nr. 5, blz. 2). In de praktijk gaat het derhalve om het verlenen van geweldbevoegdheden aan Duitse militairen van het 1 (Duits/Nederlandse) legerkorps, ter uitvoering van artikel 10 van het legerkorpsverdrag. Andere verdragen die het nodig maken om aan buitenlandse militairen de in het wetsvoorstel bedoelde geweldbevoegdheden te verlenen zijn op dit moment niet aan de orde. Wel bestaat op dit moment een aantal verdragen met betrekking tot het verblijf van buitenlandse militairen op Nederlands grondgebied (zoals het NAVO-Statusverdrag en de op 6 oktober 1997 tot stand gekomen Aanvullende Overeenkomst bij het op 19 juni 1951 te Londen tot stand gekomen Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten met betrekking tot de in het Koninkrijk der Nederlanden gestationeerde Duitse strijdkrachten; Trb. 1998, 124), maar deze verdragen noodzaken niet tot het toekennen van geweldbevoegdheden zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

De stelling dat de regeling in het wetsvoorstel en de regeling in artikel 10 van het legerkorpsverdrag afwijken van de grondslag van bondgenootschappelijke multinationale samenwerking kan ik geenszins onderschrijven. Het recht van de regering om aan de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht een einde te maken wordt immers niet uit handen gegeven. In dit opzicht bestaat geen enkel verschil met – bijvoorbeeld – deelname van de krijgsmacht aan vredesoperaties. Tijdens een vredesoperatie waaraan Nederlandse eenheden deelnemen draagt de regering een deel van de bevoegdheden over aan de internationale commandant van de NAVO of van de VN onder wiens leiding de Nederlandse eenheden komen te staan; het oppergezag over de deze eenheden blijft nationaal voorbehouden.

De omschrijving «ter uitvoering van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie» is opgenomen in aansluiting op het woordgebruik in artikel 93 van de Grondwet. Het betreft hier de gebruikelijke formulering, die onder meer is te vinden in socialezekerheids- en belastingwetten, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Jachtwet en de Politiewet 1993. Een concreet besluit van een volkenrechtelijke organisatie heeft daarbij niet voor ogen gestaan. Een zodanig besluit acht ik evenwel niet ondenkbaar. Internationale militaire samenwerking is immers een van de instrumenten voor de regering om invulling te geven aan haar buitenland- en veiligheidsbeleid. Vandaar dat, met het oog op het streven naar harmonisatie en met het oog op het streven naar bestendige regelingen, in de bepaling is gekozen voor de omschrijving «ter uitvoering van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie».

AANWIJZINGSBEVOEGDHEID VAN DE MINISTER

Omtrent de vraag van de leden van de PvdA-fractie of gezien de in de artikelen 60a, 67a en 75a van het Wetboek van Militair Strafrecht opgenomen delegatiebepalingen een wettelijke regeling als nu voorligt nodig is, merk ik het volgende op. Ingevolge artikel 60a van het Wetboek van Militair Strafrecht kan bij koninklijk besluit worden bepaald, dat vreemde militairen en een vreemde krijgsmacht voor de toepassing van wettelijke bepalingen worden gelijkgesteld met Nederlandse militairen dan wel de Nederlandse krijgsmacht. Bij de hiervoor bedoelde «wettelijke bepalingen» heeft de wetgever, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, uitsluitend strafrechtelijke bepalingen voor ogen gehad (Kamerstukken II, 1957/58, 5169 (R112), nr. 3, blz. 22), hetgeen wordt bevestigd door de plaatsing, per 1 januari 2000, in het Wetboek van Militair Strafrecht. Het

gebruik van het in artikel 60a van het Wetboek van Militair Strafrecht bedoelde koninklijk besluit als basis om de werkingssfeer van de huidige Rijkswet geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak uit te breiden acht ik derhalve niet mogelijk. Ook zou de uitbreiding van de werkingssfeer van de huidige Rijkswet geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak door middel van een koninklijk besluit in een geheel ander kader, namelijk dat van het militair strafrecht, onvoldoende recht doen aan het primaat van de wetgever.

De artikelen 67a en 75a van het Wetboek van Militair Strafrecht kunnen, als het gaat om de implementatie van artikel 10 van het legerkorpsverdrag, om andere redenen niet als middel dienen. In artikel 10, tweede lid, van het verdrag is bepaald dat voor de uitvoering van hun bewakingstaken de binationale wacht uitsluitend onder gezag van de bevoegde wachtsuperieur van de ontvangende Staat valt. De gezagsverhouding, in artikel 10, tweede lid, van het legerkorpsverdrag, is functioneel en territoriaal bepaald en niet afhankelijk van rang of stand.

De keuze om de aanwijzing van de buitenlandse militairen op het niveau van de minister te leggen past in het systeem van de wet. De aanwijzing van de te bewaken en te beveiligen objecten vindt, ingevolge artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel (artikel 1, derde lid, van de huidige Rijkswet geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak), eveneens op ministerieel niveau plaats. De bevoegdheid van de minister om buitenlandse militairen aan te wijzen is gebonden aan de in artikel 1 van het wetsvoorstel opgenomen beperkingen; met de keuze van het niveau van de minister wordt voldoende slagvaardigheid gewaarborgd. Aangezien het niet gaat om een besluit ter uitvoering van artikel 97, tweede lid, van de Grondwet acht ik aanwijzing bij regeringsbesluit, zoals door de leden van de PvdA-fractie aangegeven, minder passend.

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave