

Vergaderjaar 2016–2017

34 764

Wijziging van de Kaderwet dienstplicht en van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst in verband met het van toepassing worden van de dienstplicht op vrouwen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Het wetsvoorstel betreft een principieel onderwerp: de gelijkwaardigheid van man en vrouw. Door aanpassing van de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst bewerkstelligt het wetsvoorstel dat de dienstplicht niet alleen betrekking heeft op mannen, maar ook op vrouwen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in enkele technische aanpassingen van beide wetten. Tot slot wordt de totstandkomingsprocedure gewijzigd die geldt voor de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 17 van de Kaderwet dienstplicht.

1. De hoofdlijnen van het voorstel

In 1992 is besloten de Nederlandse krijgsmacht volledig uit vrijwillig dienend personeel te laten bestaan: uit beroepsmilitairen en uit reservepersoneel dat onder de wapenen is. Hiertoe is in 1995 de Grondwet aangepast en is op 1 mei 1997 de Kaderwet dienstplicht ingevoerd. Gelijktijdig is de Dienstplichtwet ingetrokken. De Kaderwet dienstplicht bepaalt kort gezegd dat mannelijke Nederlanders worden ingeschreven voor de dienstplicht door de gemeente waarin zij wonen in het jaar dat zij de leeftijd van 17 jaar bereiken. De bepalingen in de Kaderwet dienstplicht aan de hand waarvan daadwerkelijke oproeping en uitoefening van de dienstplicht plaatsvindt – artikelen inzake keuring, oproeping, rechtstoestand en strafbepalingen – zijn opgeschort. Beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht is vooralsnog niet aan de orde.

Een dienstplicht zonder onderscheid naar geslacht bleek ook voor de Tweede Kamer een principieel punt¹. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 2 november 2015 is onderzocht wat nodig is om de Kaderwet dienstplicht ook op vrouwen van toepassing te laten zijn². In reactie daarop is de Tweede Kamer bij brief van 2 februari 2016 gemeld dat de

¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 X, nr. 67, blz. 26.

² Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 X, nr. 67, blz. 56.

uitwerking van de parlementaire wens om de dienstplicht tot vrouwen uit te breiden, ter hand wordt genomen³. Dit vormt de aanleiding tot dit wetsvoorstel.

Het bereiken van een gelijkwaardige plaats in de samenleving vergt dat vrouwen niet alleen gelijke rechten hebben, maar ook gelijke plichten. De landsverdediging vormt daarop geen uitzondering meer. Voor de krijgsmacht betekent invoering van de dienstplicht voor vrouwen een groter potentieel aan dienstplichtigen na beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht. Dat vergroot de kans op de juiste man of vrouw op de juiste plek.

De huidige Kaderwet dienstplicht heeft alleen betrekking op mannen. Op aanwijzing van de Raad van State⁴ is destijds in de toelichting op de Kaderwet dienstplicht aangegeven welke objectieve en redelijke grond afwijking van het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet rechtvaardigde. Uit de toelichting blijkt dat de regering het niet opportuun achtte om de dienstplicht voor vrouwen mogelijk te maken. De regering gaf, zoals in een eerdere brief aan de Tweede Kamer over «Vrouw in de krijgsmacht»⁵, aan dat militaire dienstplicht voor vrouwen niet aan de orde was zolang de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen niet gelijkwaardig was voor wat betreft inkomen, status en macht. Dat de maatschappelijke positie van vrouwen in 1995 achterbleef ten opzichte van mannen, maakte de regering op uit het door de overheid gevoerde emancipatiebeleid⁶.

Naar huidig inzicht weegt het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen zwaarder dan een eventuele achterstand op de arbeidsmarkt. Hierbij komt dat de arbeidsdeelname van vrouwen vanaf 1995 tot 2014 is gestegen van 52,2% naar 65,4% (Bron: CBS). Verwacht wordt dat de arbeidsdeelname van vrouwen tot 2040 verder stijgt doordat oudere generaties vrouwen met een lage participatiegraad plaats maken voor jongere generaties met een hoge participatiegraad. Ter vergelijking: in 2014 bedroeg de arbeidsdeelname van vrouwen tussen 20–40 jaar 82% (Bron: CBS).

In de loop der jaren nam niet alleen de arbeidsdeelname van vrouwen toe, maar steeg ook het gemiddelde opleidingsniveau. In 1995 had 27% van de vrouwen tussen 20–40 jaar een hbo- of wo-opleiding. In 2015 is dit aandeel voor vrouwen tussen 35–40 jaar toegenomen tot 42,7% (Bron: CBS). Cijfers over jongere generaties zijn nog niet bekend. Gezien de percentages zijn de argumenten uit 1995 niet meer bepalend.

Om de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst ook van toepassing te laten zijn op vrouwen, zijn woorden zoals «mannelijk», «hij» en «broederdienst» vervangen door seksneutrale aanduidingen. De wetten zijn daardoor niet meer enkel op mannen toegespitst.

2. Verhouding tot hoger recht (Grondwet)

Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. In het licht van gewijzigde maatschappelijke en rechtsopvattingen is in toenemende mate het risico aanwezig dat een dienstplicht die zich alleen richt op mannen, in strijd wordt bevonden met

³ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 X, nr. 79.

⁴ Kamerstukken II 1994–1995, 23 985, nr. B.

⁵ Kamerstukken II, 1985–1986, 16 565, nr. 3–4.

⁶ Kamerstukken II 1994–1995, 24 245, nr. 3, blz. 5–6.

artikel 1 van de Grondwet en andere gelijkheidsnormen. In de Grondwet wordt ten aanzien van de krijgsmacht geen onderscheid gemaakt tussen man en vrouw. De Grondwet biedt daarmee de mogelijkheid dat vrouwen gelijk aan mannen een bijdrage leveren aan de taken die de krijgsmacht uitvoert.

Deze benadering houdt feitelijk een herinterpretatie in van artikel 98, eerste lid, van de Grondwet. Dat artikel is weliswaar sekseneutraal geformuleerd, maar vanaf het moment dat de krijgsmacht in de Nederlandse Grondwet is vastgelegd, zijn de bepalingen steeds zodanig geïnterpreteerd dat de dienstplicht alleen gold voor mannen. Waar deze interpretatie bij de totstandkoming van de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst gerechtvaardigd leek, is de sociaaleconomische positie van de vrouw nu zozeer gelijkwaardig aan die van de man, dat man en vrouw in dat opzicht kunnen worden aangemerkt als «gelijke gevallen». Het ligt daarom voor de hand dat artikel 98, eerste lid, van de Grondwet letterlijk wordt uitgelegd, zonder onderscheid in sekse, zodat vrouwen gelijk aan mannen een bijdrage leveren aan de taken die de krijgsmacht uitvoert.

3. Gevolgen bij reactivering dienstplicht

Indien wordt besloten tot beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht, wordt de dienstplicht gereactiveerd. Het is nu niet te voorspellen of dit ooit zal plaatsvinden.

In geval van reactivering van de dienstplicht zullen op grond van de artikelen 12, 13, 14 en 17 van de Kaderwet dienstplicht nadere, algemene regels worden gesteld over uitstel, ontheffing en vrijstelling. Voor deze constructie is gekozen omdat het tijdstip van beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht onbekend is en tot dat moment ongewis is welke individuele omstandigheden precies legitieme uitstel-, vrijstellings-, of ontheffingsgronden zullen vormen. Maar grofweg kan daarbij worden gedacht aan bepaalde familie-, loopbaan- of studieomstandigheden. Ook onder de oude Dienstplichtwet konden de zorg voor kinderen of andere gezins- of familieleden, het vervullen van een onmisbare functie of het voltooien van een studie aanleiding vormen voor vrijstelling van de dienstplicht. De nadere regels worden geformuleerd aan de hand van de dan geldende inzichten, met inachtneming van op dat moment geldend recht en van daarmee samenhangende waarborgen. Op die manier kan optimaal rekening worden gehouden met de meest actuele inrichting van de maatschappij. Met de nadere regels kunnen bijvoorbeeld maatschappelijk ongewenste situaties zoals gelijktijdige oproeping van twee ouders of verzorgers van een kind, worden voorkomen. In hoeverre dit werkelijk een probleem is, zal nog moeten blijken, omdat bij reactivering van de dienstplicht alleen en stapsgewijs de bevolking van 18 jaar zal worden opgeroepen, zoals vroeger gebruikelijk was.

Het is de vraag of Defensie behoefte heeft aan en ooit toegerust kan zijn op het oproepen van grotere bevolkingsgroepen. De krijgsmacht was een relatief omvangrijk kadermilitieleger, bestaand uit een kern van beroepsmilitairen, aangevuld met dienstplichtigen en vrijwilligers, voornamelijk gericht op nationale landsverdediging. De laatste 20 jaar heeft de krijgsmacht zich ontwikkeld tot een uit beroepsmilitairen bestaande organisatie die niet alleen is gericht op nationale inzet, maar in sterk toegenomen mate ook is gericht op missies ten behoeve van handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Dienstplichtigen zouden op dit moment alleen kunnen worden ingezet als aanvulling op de professionele krijgsmacht – niet als vervanging van beroepsmilitairen – omdat zij minder snel en minder breed inzetbaar zijn. Dienstplichtigen

hebben immers een significant lager trainingsniveau dan beroepsmilitairen. Dit speelt een grotere rol dan voorheen, gelet op de huidige moderne oorlogsvoering met geavanceerde wapensystemen. Hierbij komt dat dienstplichtigen alleen op vrijwillige basis kunnen worden uitgezonden naar conflictgebieden waar wordt opgetreden in het hoogste geweldsspectrum. Herinstructie van dienstplichtigen in de krijgsmacht zal voorts een tijdrovend en kostbaar proces zijn omdat voor de dienstplichtigen moet worden voorzien in onderdak, medische keuringen en opleiding.

Dit betekent dat reactivering van de dienstplicht in feite alleen aan de orde is in een zeer specifieke situatie, zijnde een wezenlijke, naar verwachting langdurige, territoriale dreiging en een politieke wil tot het beschikbaar stellen van tijd en geld. Gelet op het voorgaande ligt het voor de hand dat bij reactivering van de dienstplicht een beperkt aantal dienstplichtigen wordt opgeroepen, zoals ook onder de oude Dienstplichtwet het geval was. Gezien de moderne oorlogsvoering zal daarbij wellicht de voorkeur worden gegeven aan jonge, snel inzetbare personen met een bepaalde (ICT-)technische of medische achtergrond.

Op dit moment is reactivering van de dienstplicht niet aan de orde.

De nahangprocedure ten aanzien van de algemene maatregelen van bestuur, gebaseerd op artikel 17 van de Kaderwet dienstplicht, wordt vervangen door een voorhangprocedure zonder voorpublicatie. Dit biedt meer ruimte voor een effectief parlementair debat over het bepalen van de uitstel- vrijstellings- of ontheffingsgronden van de dienstplicht. Het is daarnaast in overeenstemming met het schrappen van de nahangprocedure per 1 december 2000, conform het kabinetsstandpunt ter zake⁷.

4. Administratieve gevolgen

De opkomstplicht voor dienstplichtigen is per 1 mei 1997 opgeschort. Zolang de opkomstplicht is opgeschort heeft wijziging van de Kaderwet dienstplicht en de Wet gewetensbezwaren militaire dienst voor Defensie beperkte gevolgen. Zo zullen vrouwen die op of na inwerkingtreding van de wet de leeftijd van zeventien jaar bereiken, net als mannen van die leeftijd een brief over de dienstplicht ontvangen en zullen ook hun eventuele tegenwerpingen in behandeling moeten worden genomen. Voor de defensieorganisatie betekent dit een verdubbeling van de werkzaamheden van de twee medewerkers die deze administratieve werkzaamheden verrichten en het versturen van 100.000 extra brieven per jaar.

5. Financiële gevolgen

De wijziging van de Kaderwet dienstplicht en van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst leidt in de eerste plaats tot een verdubbeling van de werkzaamheden van de twee medewerkers van Bureau Dienstplichtzaken die deze administratieve werkzaamheden verrichten. De kosten daarvan zijn begroot op circa € 2.885,- bruto per jaar. In de tweede plaats dienen jaarlijks ruim 100.000 extra brieven te worden verstuurd. De enveloppen- en portokosten daarvan zijn begroot op € 98.000,- per jaar. De totale extra kosten zijn derhalve begroot op € 100.885,- per jaar. Het aantal bestuursrechtelijke bezwaren dat op dit moment wordt ingediend tegen de besluiten betreffende uitsluiting van dienstplicht vanwege bepaalde strafrechtelijke veroordelingen, is marginaal. De kosten die zijn

⁷ Kamerstukken II, 1986–1987, 20 038, nrs. 1–2 en de vierde wijziging van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, Stcrt. 2000, 191.

gemoed met de behandeling daarvan zijn verwaarloosbaar. Er wordt geen verzwaring verwacht van de werklast voor de rechterlijke macht omdat het aantal beroepzaken eveneens marginaal is.

6. Internationaal

Naast Nederland kent een beperkt aantal westerse landen nog de dienstplicht: Denemarken, Noorwegen, Finland, Estland, Oostenrijk, Zwitserland, Cyprus en Griekenland. Ook in Rusland bestaat er dienstplicht. Noorwegen is het enige land in Europa en binnen de NAVO dat ook vrouwen een dienstplicht oplegt. De dienstplicht voor vrouwen is in 2015 in Noorwegen ingevoerd op grond van het gelijkheidsbeginsel, opdat vrouwen niet alleen gelijke rechten, maar ook gelijke plichten hebben. Noorse vrouwen en Noorse mannen zijn daarmee gelijk in de verdediging van het land. De Noorse regering verwacht hiermee de krijgsmacht een menselijker karakter te geven en meer hoogopgeleiden met de juiste kennis voor technologische zaken te kunnen oproepen. Andere landen met een dienstplicht voor vrouwen zijn Benin, Bolivia, China, Cuba, Eritrea, Israël, Libië, Maleisië, Noord-Korea, Soedan, Tsjaad en Tunesië.

7. Advies en consultatie

De internetconsultatie van het wetsvoorstel vond plaats van 19 juni 2016 tot en met 17 juli 2016. De voorgelegde vraag luidde: «Dient uitbreiding van de dienstplicht de gelijkwaardigheid van man en vrouw?». Hierop zijn negen reacties gekomen. Zes personen beantwoordden de vraag instemmend. Zij vinden het de juiste houding van de overheid, en een vanzelfsprekendheid op weg naar het streven naar gelijkwaardigheid tussen man en vrouw; men ziet voldoende positieve voorbeelden van vrouwelijke militairen. Drie personen antwoordden ontkennend. Zij gaven daarbij als redenen aan dat gelijkwaardigheid – hoewel gewenst – niet afhangt van het gedrag van de overheid en dat mannen en vrouwen fysiek niet gelijk zijn. Ook werd gewezen op uitvoeringsproblemen die zich kunnen voordoen, als bijvoorbeeld beide ouders worden opgeroepen. Tot slot wordt betwijfeld of de leeftijdsgrens van 35 jaar (45 jaar voor herhalingsoefeningen) nog gerechtvaardigd is, nu de behoefte aan hoger opgeleide en meer vakbekwame mensen in de krijgsmacht kennis en ervaring vereisen die minder afhankelijk zijn van fysieke gesteldheid.

De internetconsultatiereacties zijn overwegend positief en de indiening van dit wetsvoorstel toont dan ook de overtuiging dat de overheid wel degelijk kan bijdragen aan de gelijkwaardigheid van man en vrouw. Dat mannen en vrouwen fysiek niet gelijk zijn is evident, maar dat hoeft niet te leiden tot ongelijkheid in rechten en plichten. Zoals hiervoor aangegeven, worden pas bij een eventueel einde van de opschorting van de opkomstplicht nadere regels gesteld over uitstel, ontheffing en vrijstelling. Volledigheidshalve kan nu al worden opgemerkt dat, gelet op de eerdere ervaring met vrijstellingsgronden, het gelijktijdig oproepen van beide ouders of verzorgers van kinderen, niet aan de orde zal zijn.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In het wetsvoorstel is bepaald dat de onderhavige nieuwe wetgeving in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De nieuwe wetgeving geldt voor eenieder die op of na inwerkingtreding ervan de leeftijd van 17 jaar bereikt. De leeftijdsgrens hangt samen met het feit dat Nederlanders door de gemeente worden ingeschreven voor de dienstplicht in het jaar waarin zij 17 jaar oud worden. Om te voorkomen dat de wet na inwerkingtreding ook van toepassing is op vrouwen die al voor inwerkingtreding tenminste 17 jaar oud zijn, is artikel 70a opgesteld.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Met dit artikel worden in de Kaderwet dienstplicht aanduidingen van dienstplichtigen, van degenen die voor de dienstplicht worden ingeschreven, van degenen die van de dienstplicht zijn uitgesloten en van degenen die van de dienstplicht zijn vrijgesteld, sekseneutraal geformuleerd, zodat de Kaderwet dienstplicht ook op vrouwen van toepassing kan zijn. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de termen die in de betreffende artikelen worden gehanteerd.

Daarnaast wordt de Kaderwet dienstplicht aangepast aan de huidige benaming van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Tot slot wordt, zoals vermeld in het algemeen deel in punt 4, de in artikel 17 vervatte totstandkomingsprocedure die geldt voor de algemene maatregel van bestuur gewijzigd. De nahangprocedure wordt vervangen door een voorhangprocedure zonder voorpublicatie. Een voorhangprocedure houdt in dat een ontwerp-algemene maatregel van bestuur na behandeling door de ministerraad aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt voorgelegd. De regering kan aldus eventuele opmerkingen van de Staten-Generaal in de ontwerp-algemene maatregel van bestuur verwerken voordat het ontwerp voor advies bij de Afdeling advisering bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt. Een voorhangprocedure stelt de Kamers beter in staat om hun zienswijze bekend te maken op een moment dat daarmee ook daadwerkelijk rekening gehouden kan worden. Met de vervanging van de nahangprocedure wordt bovendien nodeloze vertraging bij de inwerkingtreding van uitvoeringsregelgeving voorkomen.

ARTIKEL II

Met dit artikel worden in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst aanduidingen van militairen, van erkende gewetensbezwaarden, van tewerkgestelden, van dienstplichtigen van gestraften en van schuldigen, sekseneutraal geformuleerd, zodat duidelijk is dat de Wet gewetensbezwaren militaire dienst ook op vrouwen van toepassing kan zijn.

Daarnaast wordt artikel 33, tweede lid, van de wet gewetensbezwaren militaire dienst aangepast aan de huidige benaming van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Tot slot wordt de Wet gewetensbezwaren militaire dienst aangepast aan de meest recente nummering van artikelen uit het Wetboek van Strafvordering, waarnaar in artikel 33, vierde lid, wordt verwezen.

ARTIKEL III

Dit artikel voorziet in overgangsrecht, teneinde te voorkomen dat vrouwen die al voor inwerkingtreding van deze wet 17 jaar of ouder zijn, worden ingeschreven voor de dienstplicht.

ARTIKEL IV

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte