

Nieuwe regelen met betrekking tot de staat van oorlog  
en de staat van beleg in Nederland

(Oorlogswet voor Nederland)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Algemeen gedeelte

*Noodzakelijkheid van de nieuwe wet*

Dat de wet van 23 mei 1899, *Stb.* 128, ter uitvoering van het tegenwoordige artikel 202 der Grondwet, herziening behoefde, was reeds in de jaren 1914—1918 aan de hand van de toen opgedane ervaringen duidelijk geworden. De in die jaren ontworpen herzieningen hebben echter, op één uitzondering na, het *Staatsblad* nooit bereikt. Wel zijn later, o.a. bij het in werking treden van de wet betreffende bescherming tegen lucht-aanvallen, enkele partiële wijzigingen in de wet aangebracht.

De voorbereidingen, welke van militaire zijde voor de uitvoering van het militair gezag in de jaren tussen beide wereldoorlogen werden getroffen, waren derhalve gebaseerd op de slechts weinig gewijzigde wet van 1899.

Bij deze voorbereidingen, maar nog meer bij de toepassing van de wet in het tijdvak 1939—1940, bleken opnieuw onvolkomenheden. Deze moesten voornamelijk worden toegeschreven aan het feit, dat de wet hoofdzakelijk bedoeld was om in tijden van gevaar of daadwerkelijke oorlog in vestingen of versterkte liniën de dan nodige bevoegdheden aan de militaire autoriteiten te kunnen verlenen.

Weliswaar verzette de wet zich niet tegen het afkondigen van een bijzondere rechtstoestand voor het gehele land, maar dat werd in 1899 zeker niet het meest waarschijnlijke geval geacht.

De toestand was in 1939 echter geheel anders. Reeds in de jaren 1914—1918 en de daarop volgende jaren was gebleken, dat een oorlog niet alleen militaire maatregelen eiste, maar dat in vrijwel alle sectoren van het maatschappelijk leven noodmaatregelen onvermijdelijk zouden zijn. Zo moet de industrie zich omschakelen op haar oorlogstaak, bestaande uit het leveren van het benodigde voor de krijgsmacht; de voedselvoorziening voor de gehele bevolking moet aan strenge regels kunnen worden gebonden, omdat van onbeperkte invoer en onbeperkt willekeurig gebruik geen sprake zal kunnen zijn en ten slotte behoren vorderingen voor andere dan militaire doeleinden mogelijk te worden gemaakt. Op al deze en nog enkele andere gebieden zijn sedert 1938 en 1939 noodwetten tot stand gekomen.

Maar ook op militair gebied is de toestand geheel anders dan in 1899. De strijd wordt niet meer in hoofdzaak gevoerd in liniën en stellingen, maar voor een belangrijk deel ook daarbuiten. Oorlogshandelingen kunnen zich in en boven elk deel van het land afspelen, terwijl buiten de eigenlijke oorlogshandelingen in het gehele land nog grote militaire activiteit plaats moet vinden om de strijd met de wapenen mogelijk te maken. In beginsel ware er dus vanuit te gaan, dat de staat van oorlog en de staat van beleg wel voor het gehele land moet kunnen gelden.

De wet van 1899 houdt geen rekening met de moderne wijze van oorlog voeren en moet daarom geheel worden herzien.

Een tweede reden, waarom de bestaande wet niet ongewijzigd kan blijven, is gelegen in de omstandigheid, dat, naast de vroeger reeds tot stand gekomen noodwetten, nog op andere gebieden van staatszorg noodvoorzieningen tot stand moeten komen en voor een deel reeds hun weg naar het *Staatsblad* vonden. Al deze voorzieningen moeten met die op militair ter-

rein een zodanig sluitend geheel vormen, dat het voor de Regering mogelijk wordt om in oorlogstijd, als het bestaan van de Staat op het spel staat, alle beschikbare krachten en hulpbronnen gezamenlijk voor het behoud van de Staat in te zetten.

Bij de bewerking bleek een herziening niet goed mogelijk, zodat tot indiening van een geheel nieuw ontwerp, dat hierbij wordt aangeboden, moest worden overgegaan.

In dit ontwerp zijn vele van de in de bestaande wet uitgedrukte gedachten in gewijzigde vorm overgenomen; waar zulks mogelijk was is de bestaande terminologie gehandhaafd ten einde niet meer te veranderen dan strikt nodig was.

*Doel van de wet*

De bedoeling van de nieuwe wet is niet een wettelijke grondslag tot stand te brengen voor de totale nationale verdediging, doch wel om het voor het militaire apparaat mogelijk te maken in tijd van nood zijn taak te volbrengen. Het is voorts de bedoeling, dat de burgerlijke autoriteiten tijdens de bijzondere rechtstoestanden hun taak normaal blijven vervullen, tenzij en voor zover het militair gezag het op grond van de militaire noodzaak nodig oordeelt krachtens deze wet in te grijpen.

In normale omstandigheden bestaat de taak van het militaire apparaat uit het opleiden voor en het voorbereiden van het daadwerkelijk optreden. Deze taak wordt volbracht binnen het normale staatsrechtelijke bestel; doch indien de krijgsmacht tot daadwerkelijk optreden wordt geroepen, ontstaat een geheel andere toestand. Dan krijgt de krijgsmacht een taak buiten de kazernes en oefenterreinen, welke niet binnen het normale staatsrechtelijke bestel kan worden volbracht. De krijgsmacht zal bestaande verkeersregelingen moeten kunnen wijzigen, zal zich op particuliere terreinen moeten kunnen begeven, zal opruimingen moeten kunnen verrichten, kortom tal van buitengewone bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen.

Ongetwijfeld zou in dergelijke noodgevallen een beroep op ongeschreven noodrecht afwijking van de bestaande rechtsorde kunnen rechtvaardigen, maar naar het oordeel van de ondergetekenden is het beter niet te veel over te laten aan de improvisatie op het laatste moment. Zij achten het mede ter verhoging van de rechtszekerheid gewenst, dit noodrecht voor zover mogelijk in rechtsregels neer te leggen. Daardoor zal overschrijding van de grenzen van het geschreven recht zoveel mogelijk worden voorkomen, zullen de overige gezagsorganen en de bevolking kunnen weten, hoever de bevoegdheden van de krijgsmacht gaan en zullen, zowel door de militaire als door de burgerlijke autoriteiten, op grond van deze bepalingen de nodige voorbereidingen kunnen worden getroffen.

De ontworpen wet maakt het mogelijk, dat de daarvoor aan te wijzen militaire autoriteiten (d.w.z. zij, die het militair gezag uitoefenen ingevolge aanwijzing volgens artikel 9) in tijden van gevaar bevoegdheden krijgen, welke zij behoeven om de krijgsmacht onder hun bevel haar taak te laten volbrengen. Deze bevoegdheden zijn onmisbaar, zodra de krijgsmacht daadwerkelijk moet optreden of een dergelijk optreden op korte termijn te verwachten is.

Het in het vorenstaande aangeduide militair gezag heeft slechts de naam gemeen met het orgaan, dat van september 1944 tot maart 1946 is opgetreden. Dit werkte onder geheel andere omstandigheden en had een geheel andere taak; het trad n.l. in de plaats van de burgerlijke overheid in het pas bevrijde, nog in het operatiegebied gelegen, Nederlandse grondgebied. Het burgerlijk bestuur over dit grondgebied was grotendeels gededorganiseerd, zodat het militair gezag op vrijwel elk gebied moest improviseren. Dat dit minder gewenste gevolgen heeft gehad is algemeen bekend. De ondergetekenden maken hiervan dan ook slechts gewag om te doen uitkomen, dat in het onderhavige wetsontwerp een militair gezag wordt bedoeld, dat een geheel andere taak krijgt en aan andere regels is gebonden.

#### *Verhouding met de bondgenootschappelijke troepen*

De huidige bondgenootschappelijke verhoudingen in het kader van de N.A.V.O. en in het kader van de overeenkomsten van Parijs beïnvloeden niet de uitoefening van het militair gezag, aangezien deze materie een zuiver nationale aangelegenheid zal zijn. Noch het Noord-Atlantisch Verdrag, noch de overeenkomsten van Parijs, voorzien in de uitoefening van bevoegdheden, als in het onderhavige wetsontwerp opgenomen, door geallieerde autoriteiten. Het ligt ook niet in de bedoeling dat zulks zal geschieden. Immers, het ingrijpen in de nationale rechtsverhoudingen kan het best geschieden door nationale autoriteiten. Ook wanneer op Nederlands grondgebied bondgenootschappelijke troepen zouden optreden, zullen de bijzondere bevoegdheden, welke de gezamenlijke krijgsmacht — derhalve ook de bondgenootschappelijke strijdkrachten — in tijd van oorlog behoeft, uitsluitend door Nederlandse militaire autoriteiten onder verantwoordelijkheid van de Regering worden uitgeoefend.

#### *Verhouding met andere noodwetten, in het bijzonder met de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag*

Uit het doel van de wet, zoals hiervoren omschreven, blijkt, dat het evenals bij de andere noodwetten gaat om het verlenen van ruimere bevoegdheden aan een staatsorgaan; doch er zijn verschillen. In de overige noodwetten worden weliswaar in geval van nood ruimere bevoegdheden aan enig uitvoerend orgaan, in de regel een Minister, verleend, doch uitsluitend op dat terrein van staatszorg, dat reeds tot het arbeidsveld van deze Minister behoorde.

In het onderhavige wetsontwerp kan dit systeem niet worden gevolgd en wel om twee redenen. In de eerste plaats moeten bevoegdheden worden verleend op een terrein, dat in normale tijden in het geheel niet tot de competentie van de Ministers van Oorlog en van Marine behoort en in de tweede plaats moeten de bevoegdheden worden verleend aan de autoriteiten, die het daadwerkelijke optreden van de krijgsmacht leiden, zijnde de militaire bevelhebbers.

Het verdient daarom aanbeveling, dat een afzonderlijke bijzondere rechtstoestand wordt gecreëerd, waarin de bevoegdheden van de aangewezen militaire autoriteiten tegenover de overige bestuursorganen en de burgers zo scherp mogelijk worden afgepaald.

Tijdens een dergelijke militaire uitzonderingstoestand kunnen de bevoegdheden, voortvloeiende uit de andere noodwetten, gewoonlijk zonder enig bezwaar worden uitgeoefend, daar botsingen tussen de verschillende belangen niet waarschijnlijk zijn. Mocht zulk een geval zich toch voordoen, dan zal meestal met de bepaling kunnen worden volstaan, dat de militaire maatregelen voor de landsverdediging door maatregelen van andere autoriteiten niet mogen worden belemmerd.

Een uitzondering hierop vormt de materie, welke geregeld wordt in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze wet, welke dient ter handhaving van de inwendige veiligheid, bestrijkt ten dele hetzelfde terrein als het onderhavige ontwerp. De Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag geeft dezelfde bevoegdheden aan organen van binnenlands bestuur ten aanzien van overige bestuursorganen

en van de burgers als het onderhavige ontwerp verleent aan militaire autoriteiten.

Daar het doel, waarvoor deze bevoegdheden worden verleend, verschillend is, zou het theoretisch denkbaar zijn, dat zij gelijktijdig werden verleend. Zowel het burgerlijk gezag als het militair gezag zouden dan elk dezelfde bevoegdheden kunnen uitoefenen, doch gebaseerd op verschillende wetten en dientengevolge uit hoofde van verschillend genaamde rechtstoestanden.

Deze oplossing kwam ondergetekenden ongewenst voor, daar de verwarring onder de burgers door de twee verschillend genaamde bijzondere rechtstoestanden ongetwijfeld groot zou zijn, hetgeen voor de rechtszekerheid nadelig zou zijn. Bovendien zou bij de toepassing een waarschijnlijk ingewikkelde collisie-regeling niet kunnen worden gemist.

Werd het derhalve niet wenselijk geoordeeld twee bijzondere rechtstoestanden naast elkaar te laten bestaan, wel moest het mogelijk worden gemaakt, dat verschillende autoriteiten gelijktijdig gerechtigd zouden zijn tot het uitoefenen van een aantal bijzondere bevoegdheden. De Grondwet gaat, sedert daarin het nieuwe artikel 203 is opgenomen, immers uitdrukkelijk uit van de gedachte, dat de gezagsuitoefening in tijden van nood niet slechts aan de militaire autoriteiten dient te worden opgedragen, doch dat daarbij in het kader van de totale verdediging ook aan het burgerlijk gezag een essentiële taak toevalt. Een gezamenlijk optreden van beiderlei gezagsorganen is daarmee terecht in beginsel aanvaard.

Het aangewezen burgerlijk gezag zal in een bepaald geval een bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen terwille van de inwendige veiligheid, terwijl het militair gezag op dat ogenblik aan die bevoegdheid geen behoefte heeft voor de uitoefening van de taak van de krijgsmacht.

De ondergetekenden hebben gemeend, dat het een juiste regeling zou zijn, indien ook de organen van burgerlijk gezag bij de militaire uitzonderingstoestanden met bepaalde bevoegdheden worden bekleed.

Daarbij is dan een regeling nodig om te voorkomen, dat beide categorieën van autoriteiten tegelijkertijd dezelfde bevoegdheden zouden uitoefenen of dat de ene autoriteit door het op een bepaalde wijze uitoefenen van een bevoegdheid andere belangen in ernstige mate zou schaden. Daartoe is voorafgaand overleg tussen de autoriteiten voorgeschreven voor zover dat mogelijk is (artt. 14, 17, 27, 28, 29 en 30), terwijl ook hier de militaire belangen uiteindelijk zullen moeten prevaleren (art. 15).

#### *Keuze van de twee bijzondere rechtstoestanden*

De wet verleent bevoegdheden om met de krijgsmacht gevaar voor de uit- of inwendige veiligheid te keren. De mate van gevaar kan variëren tussen betrekkelijk gering en hoogst ernstig. In het ene geval zal het gevaar wellicht kunnen worden gekeerd zonder grote afwijkingen van de normale rechtstoestand, in het andere zullen de belangen van de bevolking in belangrijke mate moeten worden opgeofferd en zal in de bevoegdheden van andere overheidsorganen moeten worden ingegrepen om de krijgsmacht in staat te stellen de strijd onder zo gunstig mogelijke omstandigheden te voeren.

De eenvoudigste regeling zou zijn, dat er slechts één militaire uitzonderingstoestand zou bestaan, welke zou worden afgekondigd, zodra de krijgsmacht tot daadwerkelijk optreden zou worden geroepen of een dergelijk optreden op korte termijn te verwachten zou zijn. Aan de aangewezen militaire autoriteiten zou dan moeten worden overgelaten te beslissen, welke bevoegdheden voor het voeren van de strijd zouden moeten worden uitgeoefend en in welke mate. Deze uitoefening zou dan geheel aan de plaatselijke en tijdelijke omstandigheden kunnen worden aangepast. Het systeem heeft echter drie bezwaren n.l. dat het zeer hoge eisen stelt aan de bestuurscapaciteiten van de aangewezen militaire autoriteiten, dat de invloed van de Regering slechts indirect tot gelding kan worden gebracht en tenslotte dat het psychologisch zowel tegenover de

eigen bevolking als tegenover het buitenland minder gewent is om zelfs bij een betrekkelijk gering gevaar steeds een rechtstoestand te moeten afkondigen, waaraan zeer grote en diep ingrijpende afwijkingen van de normale rechtstoestand zijn verbonden, ook al zou dan al spoedig blijken, dat van deze sterk ingrijpende bevoegdheden geen gebruik werd gemaakt.

Daartegenover zou een regeling kunnen staan van deze strekking, dat de Regering telkens aan de militaire autoriteiten een bepaalde bevoegdheid zou verlenen, indien bleek, dat deze voor de taak van de krijgsmacht nodig was. Ook aan deze oplossing zijn echter grote bezwaren verbonden. In de eerste plaats betekent het verlenen van iedere bevoegdheid het creëren van een nieuwe bijzondere rechtstoestand. Deze zou openbaar moeten worden gemaakt, daar de militaire autoriteiten de bevoegdheid juist tegenover andere bestuursorganen of tegenover de bevolking moeten kunnen uitoefenen. Het telkens wijzigen van de rechtstoestand zou voor de bevolking de nog bestaande rechtszekerheid in rechtsonzekerheid doen omslaan. Een tweede bezwaar is, dat de noodzakelijkheid van het openbaar maken het niet mogelijk maakt de uitoefening van de bevoegdheid aan plaatselijke en tijdelijke omstandigheden aan te passen. Een derde bezwaar is, dat het belang van het daadwerkelijk optreden van de krijgsmacht veelal met zich zal brengen, dat het uitoefenen van een bevoegdheid snel moet geschieden of dat de voorbereiding er toe geheim moet worden gehouden. Het vragen aan de Regering om toestemming en de vooraf nodige openbaarmaking zijn in strijd met de noodzakelijkheid van snel en onverwacht optreden. Tenslotte dient nog het volgende in het oog te worden gehouden. Wil het militair gezag goed functioneren dan kan niet worden volstaan met het tot stand brengen van een wettelijke regeling. De militaire autoriteiten zullen grondig moeten worden voorbereid op deze voor hen ongewone taak en zij zullen nauwkeurig moeten weten, wat zij mogen en moeten doen en waarom. Deze voorbereidingen van militaire zijde waren ook vóór 1939 getroffen, waartoe o.a. de Handleiding was samengesteld voor de toepassing van de wet van 1899. Dezelfde voorbereidingen zullen ook nu weer moeten worden getroffen, doch dit kan alleen grondig en met succes geschieden als de militaire autoriteiten weten, welke bevoegdheden zij zullen krijgen. Indien dit niet vast staat — hetgeen het geval zou zijn, als elke bevoegdheid afzonderlijk door de Regering zou moeten worden verleend — is grondige voorbereiding onmogelijk en zal de toepassing in de praktijk veel te wensen overlaten.

Vooraf ter wille van de te treffen voorbereidingen moeten de bijzondere rechtstoestanden in de wet zijn omschreven en moet in de wet zijn geregeld welke bevoegdheden in de verschillende gevallen mogen worden uitgeoefend.

De ondergetekenden hebben zich afgevraagd of het wenselijk zou zijn het aantal bijzondere rechtstoestanden te vergroten, waardoor de Regering een grotere keus zou krijgen ten aanzien van de mate, waarin zij in een bepaald geval bevoegdheden aan de militaire autoriteiten wenst te verlenen. Het aantal rechtstoestanden zou dan verband moeten houden met de verschillende graden van dreiging, welke denkbaar zouden zijn. Dit criterium is echter ongeschikt voor het maken van onderscheid tussen de rechtstoestanden en ook op andere gronden was een scherpe scheiding niet te trekken.

In verband hiermede wordt dan ook voorgesteld de bijzondere rechtstoestanden van de wet van 1899 te handhaven. Weliswaar bestaat de mogelijkheid, dat bij de afkondiging van deze bijzondere rechtstoestanden bevoegdheden worden verleend, welke niet alle autoriteiten, belast met het militair gezag, nodig hebben, doch door de hiërarchieke verhouding, ook ter zake van de uitoefening van het militair gezag, kan de hoogste autoriteit, belast met het militair gezag, er voor waken, dat een onder hem gestelde militaire gezagsdrager de bevoegdheden niet uitoefent, indien plaatselijke of tijdelijke omstandigheden het niet noodzakelijk maken.

Wel is gebleken, dat de in de oude wet voorkomende verdeling van de verschillende bevoegdheden niet geheel juist was. Enkele bevoegdheden, welke in de wet van 1899 slechts onder de staat van beleg konden worden uitgeoefend, behoren

reeds in de lichtste van de twee bijzondere rechtstoestanden te zijn genoemd, daar zelfs de voorbereiding tot het daadwerkelijk optreden van de krijgsmacht zonder deze bevoegdheden niet denkbaar is. Dit geldt b.v. voor de bevoegdheid om verkeersregelingen te treffen (art. 23 van de wet van 1899, artt. 23 en 24 van het ontwerp).

Een in de wet van 1899 gemaakt verschil tussen de beide rechtstoestanden betreffende het al of niet plegen van overleg met burgerautoriteiten is nu vervallen. Indien de omstandigheden het ook maar enigszins toelaten, moet dergelijk overleg worden gepleegd, mede in het belang van de nationale verdediging. Het maakt daarbij geen verschil of de staat van oorlog of die van beleg is afgekondigd. In het tijdvak 1939/1940 is dit overleg ook steeds gepleegd, zowel onder de staat van oorlog als onder die van beleg.

Gehandhaafd is een met recht bestaand verschil, gelegen in het feit, dat aantasting van de z.g. grondrechten slechts onder de zwaarste bijzondere rechtstoestand geoorloofd zal zijn (artt. 45, 49, 50, 54 en 57).

#### *Overgangsregeling*

Bijzondere regelingen voor de overgang van de ene naar de andere buitengewone rechtstoestand zijn noodzakelijk.

Het systeem dezer regelingen is als volgt gedacht. Bij de overgang van een der buitengewone rechtstoestanden in een andere, blijven de op grond van eerstbedoelde uitzonderingstoestand getroffen maatregelen gedurende enige tijd van kracht, ten einde het gedurende de nieuwe uitzonderingstoestand bevoegde gezag in de gelegenheid te stellen, zich omtrent de noodzakelijkheid van het al dan niet voortduren dezer maatregelen te beraden.

Slechts bij een overgang naar de lichtste uitzonderingstoestand — de toestand van verhoogde waakzaamheid — of naar de normale rechtstoestand leek een overgangstermijn niet nodig. Daarentegen wordt voor overgang naar de toestand van de hoogste nood — de staat van beleg — voorzien in een voor onbepaalde tijd voortduren van de maatregelen, getroffen onder de daaraan onmiddellijk voorafgaande bijzondere rechtstoestand.

#### *Waarborgen*

Het wetsontwerp verleent in beide rechtstoestanden aan de militaire autoriteiten grote bevoegdheden. Waar het optreden van de militaire gezagsorganen een onderdeel van de totale verdediging, nl. de militaire verdediging, tot doelstelling heeft, zal een daarop gerichte beperking bij de uitoefening dier exceptionele bevoegdheden niet kunnen worden gemist.

Deze beperking legt de wet, door slechts die bevoegdheden te verlenen, welke nodig zijn voor de vervulling van de militaire taak. Voor dit doel mag het militair gezag de verleende bevoegdheden uitoefenen.

De beoordeling hiervan is echter geenszins uitsluitend aan het inzicht van elke met militair gezag beklede commandant overgelaten.

Ingevolge artikel 9 moet tussen de verschillende militaire gezagsdragers een hiërarchieke verhouding worden vastgesteld, als gevolg waarvan de lagergeplaatste militaire gezagsdragers de hun in de wet verleende bevoegdheden slechts zullen kunnen uitoefenen in overeenstemming met de orders, welke de hoogste hier te lande met militair gezag beklede autoriteit zal geven. Deze laatste is bovendien, evenals de andere militaire gezagsdragers, gebonden aan de instructie, welke de Regering zal vaststellen en aan de aanwijzingen, welke de Minister van Oorlog ter uitvoering van deze instructie zal geven (artikel 10). Slechts op deze wijze kan de Minister van Oorlog zijn politieke verantwoordelijkheid voor het optreden van de krijgsmacht dragen.

Gelet op het feit, dat enerzijds militaire commandanten de strijd slechts dan met goed gevolg zullen kunnen voeren, als zij voldoende vrijheid van handelen hebben, doch anderzijds alle handelingen van de krijgsmacht dienen te geschieden ter uitvoering van de politiek van de Regering, is aldus, naar het oordeel van ondergetekenden, de best denkbare regeling van de competentie getroffen.

### Aanwijzing militaire gezagsdragers

Volgens artikel 9 moeten de militaire autoriteiten, aan wie de uitoefening van de vergaande bevoegdheden, verbonden aan het militair gezag, zal worden toevertrouwd, bij Koninklijk besluit worden aangewezen. De bedoeling hiervan is, dat niet elke commandant van een min of meer zelfstandig onderdeel bevoegd wordt tot het op eigen gezag optreden tegenover burgers of burgerlijke bestuursorganen, terwijl evenmin de bevoegdheden uitsluitend aan de hoogste militaire chef kunnen worden verleend, daar deze dan te zwaar zou worden belast. Het ligt in het voornemen om, zoals tot nu toe gebruikelijk, de aanwijzing tot militair gezagsdrager te beperken tot enkele hooggeplaatste militaire chefs, van wie voldoende inzicht in en kennis van bestuursaangelegenheden mag worden verwacht.

### Delegatiemogelijkheden

Het spreekt echter vanzelf, dat de enkele met militair gezag beklede militaire chefs niet in staat zullen zijn alle bevoegdheden zelf uit te oefenen. Zij zullen daarbij gebruik moeten maken van de diensten van burgerorganen en van lagere militaire commandanten, die niet met militair gezag zijn bekleed.

Een dergelijke mogelijkheid tot uitgebreide delegatie van bevoegdheden brengt het gevaar van misbruik met zich.

Door een zorgvuldige regeling van deze delegatiemogelijkheid is er in het ontwerp naar gestreefd hier tegen zoveel mogelijk waarborgen te scheppen.

Het stelsel van de wet is, dat de bevoegdheden, welke het diepst ingrijpen in de vrijheidssfeer van de burgers, niet voor delegatie in aanmerking komen, maar door het militair gezag zelf moeten worden uitgeoefend (zie b.v. de artikelen 25, 26, 28, 46, 47, 49, 57, 58). Die bevoegdheden, welke in beperkte mate voor uitoefening door andere dan militaire gezagsdragers in aanmerking komen, zijn gebonden aan de verplichting van het militair gezag de delegatie bij verordening te regelen en daarin aan te wijzen wie gemachtigd worden (zie b.v. de artikelen 21, 23, 24, 27, 29, 45, 48, 50, 51, 52). Ten aanzien van de bevoegdheid tot het oproepen van niet-militairen voor werkzaamheden in het belang van de taak van de krijgsmacht is uit praktische overweging een afzonderlijke vorm van delegatie voorgesteld.

Tenslotte zijn er de bevoegdheden, welke op ruimer schaal gedelegeerd moeten kunnen worden — zeker in tijden, waarin de krijgsmacht handelend moet optreden — zonder dat het militair gezag belast kan worden met de verplichting de delegatie in een verordening vast te leggen; een dergelijke delegatie is met het woord „doen” aangegeven (zie b.v. de artikelen 19, 20, 22, 31, 53).

### Artikelen

#### Algemene inleiding

De indeling van het ontwerp verschilt slechts weinig met die van de wet van 1899.

Het eerste verschil is een gevolg van het feit, dat thans naast de militaire uitzonderingstoestanden ook een tweetal bijzondere rechtstoestanden mogelijk zullen zijn, ingevolge de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Dientengevolge moet met de mogelijkheid rekening worden gehouden, dat van de ene uitzonderingstoestand in de andere wordt overgegaan. Voor deze overgangen moeten regelingen worden getroffen, welke in het ontwerp in hoofdstuk I zijn opgenomen.

Een tweede verschil betreft het opnemen van de regelingen betreffende de schadeloosstellingen in een afzonderlijk hoofdstuk. De desbetreffende artikelen moeten nl. van kracht blijven ook nadat eventueel de staat van oorlog of van beleg zal zijn opgeheven en deze regelingen behoren daarom niet te worden opgenomen in de hoofdstukken II en III bij de artikelen, welke een aanspraak op schadeloosstelling doen ontstaan.

*Artikel 1.* Zoals reeds in het Algemeen Deel is opgemerkt, is in dit artikel neergelegd het principe, dat de bijzondere be-

voegdheden uitsluitend worden verleend wanneer dit voor de uitoefening van de militaire taak ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid noodzakelijk is.

Wanneer de omstandigheden het daadwerkelijk optreden van de krijgsmacht en de dan te vervullen taak het uitoefenen van buitengewone bevoegdheden noodzakelijk maken, kan van buitengewone omstandigheden worden gesproken. Uiteraard zijn hieronder de gevallen van oorlog en oorlogsgevaar begrepen.

Onder „de uitoefening van de militaire taak” in dit artikel bedoeld moet niet alleen de uitoefening van de militaire taak van de Nederlandse nationale krijgsmacht worden verstaan maar ook die van de krijgsmacht van Nederlands bondgenoten.

*Artikel 2.* De ondergetekenden zijn van mening, dat het instellen of opheffen van de bijzondere rechtstoestand niet kan zijn een zaak, welke uitsluitend door de betrokken Minister wordt bevorderd, al ware het enkel omdat bij deze aangelegenheid meerdere departementshoofden gelijkelijk als betrokken kunnen worden beschouwd.

Met het oog hierop schrijft artikel 2, eerste lid, een voordracht van de Minister-President voor. Een voordracht van een andere autoriteit dan het betrokken departementshoofd als wettelijk vereiste voor een Koninklijk besluit heeft steeds deze zin, dat daardoor — uiteraard gevallen, waarin ongeschreven noodrecht toepassing moet vinden, buiten beschouwing gelaten — een Koninklijk besluit, dat slechts door een betrokken Minister, e.q. Staatssecretaris, is uitgelokt, wordt uitgesloten. Het voorschrijven van een voordracht van de Minister-President mag niet worden gezien als toekenning van een bevoegdheid, welke dan door dezen uitsluitend naar eigen inzicht en op eigen gelegenheid kan worden uitgeoefend. Wanneer de wet een voordracht van de Minister-President als voorwaarde stelt voor de totstandkoming van een Koninklijk besluit als hier in het geding is, spreekt het dan ook vanzelf, dat dit als een aangelegenheid van het Kabinet zal worden behandeld, en dat een voordracht van de Minister-President buiten de Ministerraad om, of in strijd met het gevoelen van dit college, uitgesloten is.

Het ware op zich zelf niet onjuist, in plaats van „op voordracht van Onze Minister-President” te lezen: „op voordracht van de Ministerraad”, doch er bestaat, gezien het vorenstaande, geen zakelijke aanleiding tot het in het leven roepen van een divergentie met soortgelijke bepalingen in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, waarin de ook thans voorgestelde formule is gebruikt.

In het Algemeen Deel is reeds gewezen op de wenselijkheid om de staat van oorlog of de staat van beleg voor het gehele land te kunnen afkondigen, maar zulks neemt niet weg, dat ook de mogelijkheid dient te blijven bestaan om, indien de omstandigheden zulks vereisen, de staat van oorlog dan wel de staat van beleg in een deel daarvan af te kondigen. In de redactie van artikel 1 en van artikel 2, eerste lid, in fine is deze mogelijkheid tot uitdrukking gebracht.

Het tweede lid van dit artikel opent de mogelijkheid om het besluit waarbij de staat van oorlog of de staat van beleg wordt afgekondigd, op andere wijze dan de gebruikelijke bekend te maken. Gedacht wordt b.v. aan bekendmaking door middel van de radio. Wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, dan dient echter het besluit om redenen van rechtszekerheid toch nog gepubliceerd te worden in het *Staatsblad*; de aanvang van de bijzondere rechtstoestand is daarvan dan echter niet meer afhankelijk.

*Artikel 3.* Evenals artikel 2 van de Wet van 1899 geeft dit artikel de mogelijkheid om de staat van beleg in gebieden af te kondigen, welke geen contact meer hebben met de Regering. De wet van 1899 gaf deze bevoegdheid aan „het militair gezag”, dat echter eerst door de afkondiging van de staat van oorlog of staat van beleg in het leven geroepen wordt. De ondergetekenden hebben het wenselijk geoordeeld, ter wille van de rechtszekerheid, uitdrukkelijk in dit artikel vast te leggen wie tot een dergelijke maatregel bevoegd is. Tevens is de tekst van het artikel verduidelijkt.

*Artikel 4.* Dit artikel correspondeert met artikel 5 van de wet van 1899. De ondergetekenden hebben echter gemeend de overmachtregeling achterwege te kunnen laten, aangezien een vijandelijke inval op zich zelf geen reden behoeft te zijn om de indiening van een wetsvoorstel achterwege te laten.

*Artikelen 5, 6 en 7.* In het algemeen moge worden verwezen naar hetgeen in de voorafgaande inleiding reeds is opgemerkt inzake het systeem van de overgang van de ene buitengewone rechtstoestand naar de andere.

Zo zal bij voorbeeld een inbewaringstelling ingevolge artikel 57 dezer wet van rechtswege eindigen bij de terugkeer naar de normale rechtstoestand, doch ook bij het intreden van de toestand van verhoogde waakzaamheid en 30 dagen na het intreden van de staat van oorlog.

In het geval echter dat de burgerlijke uitzonderingstoestand overgaat in de staat van beleg zal bedoelde in bewaringstelling van kracht blijven tot een nadere voorziening is getroffen, teneinde het militair gezag in de gelegenheid te stellen zich te beraden over het al dan niet continueren van deze maatregel.

Onder „normale rechtstoestand” in de artikelen 7 en 8 bedoeld, wordt begrepen elke rechtstoestand, welke niet is een van de bijzondere rechtstoestanden bedoeld in deze wet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

*Artikel 8.* Dit artikel correspondeert met artikel 6 van de Wet van 1899. Het maakt het mogelijk het verslag over hetgeen krachtens de bevoegdheden dezer wet is verricht uit te stellen tot het tijdstip waarop de normale rechtstoestand is hersteld. Hei is immers zeer wel mogelijk dat de staat van oorlog of de staat van beleg onmiddellijk wordt gevolgd door de toestand van verhoogde waakzaamheid of dat de burgerlijke uitzonderingstoestand wordt afgekondigd. Het zou naar het oordeel van de Regering in dat geval minder gewenst kunnen zijn, reeds voordat de normale rechtstoestand is hersteld, dit verslag te publiceren, aangezien de nieuwe buitengewone rechtstoestand ook eisen kan stellen ten aanzien van het geheim houden van bepaalde van de staat van oorlog of de staat van beleg over te nemen maatregelen of van de redenen, welke tot deze maatregelen hebben geleid.

*Artikel 9.* Evenals artikel 7 van de wet van 1899 regelt het eerste lid van dit artikel de aanwijzing van de militaire autoriteiten, die de bevoegdheden aan het militair gezag toegekend, zullen uitoefenen.

Het voorschrift van het tweede lid om in het besluit waarbij de militaire gezagsdragers worden aangewezen, tevens te regelen de onderlinge hiërarchische verhouding dezer autoriteiten met betrekking tot de uitoefening van die bevoegdheden heeft tot nu toe gestaan in artikel 3 van de instructie voor het militair gezag behorend bij het Koninklijk besluit van 9 december 1950, *Stb. K 564*.

Het doel van deze bepaling is reeds in het Algemeen Deel uiteengezet.

*Artikel 10.* Het belang van de juiste uitoefening van de bevoegdheden dezer wet is voor de ondergetekenden aanleiding geweest tot het voorstellen van dit voorschrift.

Artikel 21 van de wet van 1899 schreef weliswaar ook voor, dat het militair gezag moest handelen ingevolge de door de Kroon vastgestelde instructiën, maar dit artikel bepaalde zulks ten aanzien van de bevoegdheid tot het geven van bevelen aan burgerlijke besturen en de daarbij in dienst zijnde ambtenaren. Voor het overige rept de wet van 1899 niet van een instructie.

De instructie in het thans voorgestelde artikel zal dienen te zijn een algemene instructie, gericht tot de autoriteiten met de uitoefening van het militair gezag belast. Hierin zal voor deze autoriteiten in algemene lijnen worden aangegeven op welke wijze de Regering het militair gezag gehanteerd wenst te zien.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat, nu de Regering in deze instructie haar wensen ten aanzien van het door het militair gezag te voeren beleid neer zal leggen, de instructie in de Ministerraad behandeld dient te worden. Dit komt tot uiting in het voorschrift, dat het voorstel tot vaststelling van de instructie

van de Minister-President moet uitgaan. In verband hiermede zal na het tot stand komen dezer wet een hiertoe strekkende wijziging in het reglement van orde voor de Raad van Ministers bevorderd worden. Aangezien een dergelijke instructie geen details kan regelen, is in het ontwerp de Minister van Oorlog de bevoegdheid verleend de uitvoering van deze instructie nader te regelen. Ook krachtens deze bevoegdheid gegeven aanwijzingen dienen uiteraard te blijven binnen het kader van de taak van het militair gezag, zoals die is neergelegd in het stelsel der wet en in de instructie.

*Artikel 11.* De bevoegdheden, welke in de paragrafen 2 van de hoofdstukken II en III aan de organen van het burgerlijk gezag zijn toegekend, hebben dezelfde strekking als de overeenkomstige, welke in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag aan deze organen zijn toebedeeld. Verwezen moge daarom worden naar hetgeen te dezer zake in de Memorie van Toelichting op de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag is opgemerkt.

## HOOFDSTUK II

### § 1

*Artikel 14.* Dit artikel is een uitbreiding van het eerste lid van artikel 10 van de wet van 1899; de tekst houdt rekening met de sedertdien in de Grondwet aangebrachte wijzigingen.

Verwezen worde naar het reeds in het Algemeen Deel dezer memorie opgemerkte, betreffende het overleg met de in gewone omstandigheden bevoegde organen.

Het militair gezag kan ingevolge dit artikel niet de maatregelen van de organen van burgerlijk gezag aantasten, welke zijn ontleend aan deze wet. Daarvoor is artikel 15 geschreven.

*Artikel 15.* Dit artikel heeft speciaal ten doel er voor te waken, dat de maatregelen, krachtens deze wet door organen van burgerlijk gezag op grond van eigen of gedelegeerde bevoegdheden genomen, niet in strijd komen met de militaire belangen.

De noodzaak hiervan is reeds in het Algemeen Deel aangegeven. Het buiten werking stellen van een gepubliceerde maatregel zal uiteraard openbaar gemaakt moeten worden.

Voor de door organen van burgerlijk gezag op grond van andere wetten genomen maatregelen, die in strijd zijn of komen met militaire belangen, moge worden verwezen naar artikel 14.

*Artikel 16.* Dit artikel geeft aan het militair gezag de bevoegdheid om, op de gebieden waarmede het als zodanig bevoegd is, feitelijke werkzaamheden op te dragen aan burgerlijke ambtenaren en diensten. Daden van gezagsuitoefening vallen hier niet onder; deze kunnen tijdens de staat van oorlog niet aan het burgerlijke gezag worden bevolen, behalve in de gevallen waarin enig ander wetsartikel uitdrukkelijk toelaat dat het militair gezag zijn bevoegdheden delegeert. Eerst bij staat van beleg zijn de burgerlijke organen ingevolge artikel 43 verplicht ook bij de uitoefening van hun eigen gezag de aanwijzingen van het militair gezag op te volgen.

*Artikel 17.* Dit artikel komt overeen met artikel 13, eerste zin van de Wet van 1899.

Voorafgaand overleg met de betrokken organen van burgerlijk gezag is hier opnieuw gebiedend voorgeschreven, aangezien ondergetekenden van mening zijn, dat onder de te verwachten gevaarlijke omstandigheden politie en brandweer zulke grote belangen behartigen, dat ingrijpen in hun werkzaamheden zonder voorafgaand overleg onder alle omstandigheden moet worden voorkomen.

*Artikel 18.* In het algemeen moge verwezen worden naar artikel 14 van de wet van 1899.

De overgang van rechtswege van de in dit artikel neergelegde bevoegdheden is thans niet meer imperatief voorgeschreven als uitvloeisel van het aan deze wet ten grondslag liggende en in het Algemeen Deel besproken algemene beginsel, dat een or-

gaan van burgerlijk gezag zijn bevoegdheden blijft uitoefenen, tenzij de taak van de krijgsmacht zich hier tegen verzet.

In artikel 14 van de wet van 1899 werd over beperking van de bevoegdheden van de Procureur-Generaal, fungerend Directeur van Politie, niet gesproken. Beperking van diens bevoegdheden kan echter ook noodzakelijk zijn.

*Artikel 19.* Dit artikel is een uitbreiding van artikel 9 van de wet van 1899, daar het gewenst is de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen, niet te beperken. Het zijn niet alleen de besturen en ambtenaren, genoemd in het bedoelde artikel 9, die inlichtingen kunnen verschaffen.

*Artikel 20.* Dit artikel komt overeen met artikel 15 van de wet van 1899, doch de bepalingen omtrent de schadeloosstelling zijn in een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen. De in genoemd artikel 15 voorkomende term „verdediging” kan te eng worden opgevat. De taak van de krijgsmacht, waarvoor de in dit artikel bedoelde bevoegdheid moet worden verleend, omvat meer dan het enge begrip „verdediging”.

*Artikel 21.* Het eerste lid van dit artikel komt overeen met het bestaande artikel 17*bis*, doch de redactie is enigszins uitgebreid omdat de bevoegdheid niet alleen tot terreinen kan worden beperkt.

Bovendien is het gewenst, dat het militair gezag ook kan bevelen, dat een verandering wordt aangebracht, indien dit voor de taak van de krijgsmacht van belang is.

*Artikel 22.* Dit artikel komt behoudens het derde lid overeen met artikel 16 van de oude wet. De tekst is verbeterd en tevens zodanig gesteld, dat er geen twijfel hoeft te zijn in welke vorm een bepaald goed door het militair gezag kan worden gebruikt.

De uitbreiding in het derde lid is gewenst, teneinde de ingevolge het eerste lid gevorderde goederen te kunnen gebruiken overeenkomstig de uit militair oogpunt noodzakelijk geachte bestemming. Deze bepaling zal bij voorbeeld kunnen worden toegepast, indien een verdedigingsstelling op een in gebruik gevorderd terrein moet worden ingericht.

*Artikel 23.* Dit artikel is een uitbreiding van het bestaande artikel 28. Deze bevoegdheid is overgebracht naar de staat van oorlog omdat het militair gezag daaraan behoefte heeft zodra de krijgsmacht buiten zijn vredesbedrijf optreedt. Het moet dan mogelijk zijn de toegang tot commando-posten en dergelijke te verbieden of te beperken. Ook zou dan tijdelijk het gezellig verkeer beperkt moeten kunnen worden, bij voorbeeld tijdens het mobiliseren. Overigens geeft het artikel in beginsel dezelfde bevoegdheid als het genoemde artikel van de wet van 1899, alleen is de tekst ruimer.

*Artikel 24.* De hierin aangegeven bevoegdheid was in artikel 23 van de wet van 1899 opgenomen onder de staat van beleg doch het is noodzakelijk deze bevoegdheid reeds onder de staat van oorlog te verlenen, daar reeds bij de aanvang van het daadwerkelijk optreden van de krijgsmacht verkeersregelingen niet gemist kunnen worden.

De mobilisatie, concentratie en logistieke verzorging van de krijgsmacht zullen het ongetwijfeld noodzakelijk maken, dat zekere beperkingen aan het civiel verkeer worden opgelegd.

De geheimhouding van bij voorbeeld sterkte, samenstelling en verplaatsing der troepen en de directe beveiliging der krijgsmacht kunnen het daarbij noodzakelijk maken, dat de toegang tot bepaalde gebieden of het vertoeven in de open lucht worden beperkt.

*Artikel 25.* In artikel 28 van de wet van 1899 werd aan het militair gezag de bevoegdheid verleend om schouwburgen voor kortere of langere tijd te sluiten. De redactie van dat artikel was niet meer in overeenstemming met de tegenwoordige omstandigheden, zodat een ruimere redactie werd gekozen.

*Artikel 26.* Dit artikel komt overeen met artikel 38 van de oude wet, doch moest worden overgebracht naar de staat van

oorlog, daar het noodzakelijk is over telegraaf- en telefoonverbindingen te kunnen beschikken, zodra troepen buiten hun vredesstandplaats moeten worden opgesteld.

*Artikel 27.* De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 29 van de oude wet. De redactie van het artikel is evenwel enigszins verruimd teneinde gelijke tred te kunnen houden met de steeds voortschrijdende technische ontwikkeling. Voorts is dit artikel overgebracht naar de staat van oorlog, omdat reeds onder deze toestand de veiligheid der troepen en de openbare veiligheid het ongewenst kunnen doen zijn, dat niet-militairen in het bezit zijn van wapens, munitie, ontplofbare of anderszins voor de uit- of inwendige veiligheid gevaarlijke stoffen.

*Artikel 28.* Dit artikel komt overeen met artikel 17*ter* van de wet van 1899. De tekst is echter aangepast aan de terminologie van de huidige wetgeving.

*Artikel 29.* De strekking van dit artikel komt grotendeels overeen met die van artikel 12 van de wet van 1899. Uitdrukkelijk is echter de bevoegdheid tot oproeping voor de hier bedoelde werkzaamheden geregeld, aangezien deze oproeping juist het ingrijpen in de vrijheidssfeer van de burger medebrengt. Daar hier in de eerste plaats gedacht moet worden aan werkzaamheden van incidentele en locale aard is het op praktische gronden niet mogelijk om slechts het militair gezag tot oproeping bevoegd te verklaren. Naar analogie van hetgeen in artikel 28 van de Inkwartieringswet wordt bepaald, kan het militair gezag bepaalde officieren van de krijgsmacht tot oproeping machtigen. Het ligt in de bedoeling om, behalve in uitzonderingsgevallen van grote spoed, het burgerlijk bestuur in te schakelen bij dit ingrijpen in de individuele sfeer, zodat met alle belangen zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden. Het vierde lid is aan dit artikel toegevoegd, omdat het gewenst is de rechtspositie van de tewerkgestelden — hierbij wordt voornamelijk gedacht aan voorzieningen bij ziekte en ongeval — zoveel mogelijk af te stemmen op die van de noodwachters.

*Artikel 30.* Dit artikel komt overeen met het laatste lid van artikel 12 van de wet van 1899 doch, in plaats van bepaalde wetten te noemen, wordt het beter geoordeeld de begrippen te omschrijven waaromtrent regelingen kunnen worden getroffen, evenals zulks in de artikelen 26, 27 en 28 is gedaan.

*Artikelen 31 en 32.* Deze artikelen vormen de onontbeerlijke aanvulling op de bevoegdheden van het militair gezag, teneinde zeker te stellen, dat maatregelen, welke voor het uitoefenen van de militaire taak noodzakelijk zijn, niet zullen worden gefrustreerd.

## § 2

Verwezen moge worden naar hetgeen bij artikel 11 met betrekking tot de bevoegdheden, toegekend aan organen van burgerlijk gezag, is opgemerkt.

## HOOFDSTUK III

*Artikel 43.* De strekking van dit artikel komt overeen met die van artikel 21 van de wet van 1899.

Terwijl in artikel 16 regels zijn gesteld met betrekking tot de hulpverlening, welke de organen van burgerlijk gezag aan het militair gezag dienen te verlenen om het militair gezag mogelijk te maken de aan hetzelfde toekomende bevoegdheden uit te oefenen, geeft artikel 43 het militair gezag zeggenschap over de wijze, waarop de organen van burgerlijk gezag en het in burgerlijke overheidsdienst zijnde personeel hun eigen bevoegdheden dienen uit te oefenen. Het militair gezag krijgt door deze bepaling de mogelijkheid, voorzover het daaraan voor de volvoering van zijn taak behoefte heeft, te beschikken over de bevoegdheden, welke de organen van burgerlijk gezag bezitten, ook al kan het deze bevoegdheden niet zelf rechtstreeks uitoefenen.

Het krijgt aldus de beschikking over deze bevoegdheden naast die, welke hetzelfde elders in deze wet en in andere wetten uitdrukkelijk zijn toegekend.

Dit is noodzakelijk omdat in de staat van beleg vrijwel op elk gebied van de burgerlijke overheidsdienst bevoegdheden zullen moeten worden uitgeoefend om de taak van de krijgsmacht te vergemakkelijken.

Ten einde de noodzakelijkheid van de voorgestelde regeling te adstrueren moge het volgende voorbeeld dienen. Het zou noodzakelijk kunnen zijn, dat terwille van de aanleg van een militair werk incidenteel een overwerkvergunning moet worden verleend. Het militair gezag zou dit uit eigen hoofde slechts kunnen bewerkstelligen door met toepassing van artikel 30 van deze wet een wijziging te brengen in de Arbeidswet.

Dit is voor een incidenteel geval niet gewenst; hetzelfde kan minder ingrijpend worden bereikt door de betrokken Arbeidsinspectie op te dragen de gewenste overwerkvergunning te verlenen.

Uiteraard zullen in de instructie voor het militair gezag omtrent de uitoefening van deze bevoegdheid regelen worden gesteld, welke zo nodig op grond van artikel 10, tweede lid, van deze wet door de Minister van Oorlog door aanwijzingen betreffende de uitvoering kunnen worden uitgewerkt.

Aan de hier bedoelde bevoegdheid van het militair gezag moet inmiddels, zo mogelijk, in de wet zelf een grens worden gesteld, wil de normale constitutionele orde van zaken niet onnodig worden doorbroken. Het tweede lid van dit artikel bedoelt een begrenzing aan te geven in die zin, dat de aanwijzingen van het militair gezag niet zullen gelden voor de leden van de Hoge Colleges van Staat, de Ministers, of de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast.

Ten aanzien van de eerst- en laatstbedoelden zal de toepassing van deze bepaling, naar het voorkomt, geen vragen oproepen. Anders kan dit evenwel liggen met de uitzondering ten aanzien van de Ministers. Het geval kan zich voordoen, dat het militair gezag aanwijzingen zal willen geven, betrekking hebbende op ambtsverrichtingen, welke weliswaar niet door de Minister persoonlijk, doch wel onmiddellijk namens die Minister worden gedaan. Het is denkbaar, dat hierdoor geraakt zou worden aan het persoonlijk beleid van die Minister, waarvoor juist de uitzondering van het tweede lid bedoeld is.

De ondergetekenden achten het onmogelijk in de wet een dusdanige regeling neer te leggen, dat dergelijke moeilijkheden in het geheel niet kunnen voorkomen; daarvoor zijn de situaties, waarvoor de bepaling zal moeten gelden, te onvoorzienbaar. Zij menen echter, dat de bedoeling van dit artikel tot haar recht zal komen, indien er van wordt uitgegaan — hetgeen in de instructie zal worden vervat — dat het militair gezag aan een ambtenaar geen opdracht zal kunnen verstrekken om namens zijn Minister een bepaalde ambtsverrichting te doen, zolang die Minister zelf in de gelegenheid is die ambtenaar omtrent het verrichten van dergelijke ambtsverrichtingen te instrueren. Is de feitelijke toestand evenwel zo, dat de contact tussen Minister en ambtenaar niet of niet tijdig tot stand kan worden gebracht en gedogen de krijgsoperatiën geen uitstel van de door het militair gezag gelaste ambtsverrichtingen, dan zal het militair belang de doorslag moeten geven. Overigens zal Ministerieel overleg bij moeilijkheden uitkomst kunnen bieden.

*Artikel 44.* Indien onder de staat van beleg, de ernstigste uitzonderingstoestand, het burgerlijk gezag niet in staat zou zijn de orde en rust met de te zijner beschikking staande middelen te handhaven, moet het militair gezag deze bevoegdheden geheel aan zich kunnen trekken of andere organen van burgerlijk gezag, dan wel officieren daarmede kunnen belasten.

Het betreft hier een uitbreiding van de bevoegdheid van artikel 18, overeenkomende met een ernstiger situatie.

Uiteraard kan het militair gezag daarbij niet treden in de bevoegdheden van de Regering op dit gebied.

*Artikel 45.* Dit artikel komt overeen met de laatste zin van artikel 38 van de wet van 1899; de tekst daarvan is verbeterd

ten einde alle mogelijkheden van censuur op berichten te omvatten.

Voor perscensuur moge verwezen worden naar artikel 49.

*Artikel 46.* Dit artikel geeft dezelfde bevoegdheid als de eerste zinsnede van artikel 38 van de wet van 1899.

*Artikel 47.* Dit artikel geeft dezelfde bevoegdheid als artikel 30 van de wet van 1899.

*Artikel 48.* De hierin vermelde bevoegdheid is voor de militaire autoriteiten onontbeerlijk, daar b.v. bij het voeren van de strijd de burgerbevolking zoveel mogelijk van het strijd-toneel moet kunnen worden verwijderd, mede in het belang van de bevolking zelf.

Het tweede lid komt overeen met het tweede lid van artikel 35 A van de bestaande wet, met dien verstande, dat de formulering er van is aangepast aan die van de artikelen 27, 28, 30, 46 en 47 van het wetsontwerp.

Daar de hier bedoelde bevoegdheid alleen zal worden toegepast in het geval, dat van de organisatie voorgeschreven in de Wet verplaatsing bevolking geen gebruik kan worden gemaakt, moet deze geheel afzonderlijk staan van het bepaalde in laatstgenoemde wet.

*Artikel 49.* Dit artikel komt overeen met artikel 37 van de oude wet, doch de tekst is zodanig uitgebreid, dat alle middelen tot het openbaar maken van mededelingen daaronder kunnen vallen.

Op grond van dit artikel kunnen onder meer preventieve maatregelen worden getroffen teneinde valse alarmerende berichten tegen te gaan.

*Artikel 50.* Dit artikel komt vrijwel overeen met de artikelen 25 en 26 van de Wet van 1889, echter met dien verstande, dat volgens laatstgenoemde bepaling alle vergaderingen ten gevolge van het intreden van de staat van beleg verboden zijn, tenzij het militair gezag toestemming heeft gegeven. Een dergelijk absoluut verbod is niet in overeenstemming met de aan deze wet ten grondslag liggende gedachte, dat een ingrijpen van het militair gezag slechts gerechtvaardigd is, wanneer zulks nodig is in verband met de militaire taak.

In verreweg de meeste gevallen zullen immers vergaderingen en bijeenkomsten gewoon doorgang kunnen vinden, ook al is er, ter wille van de militaire taak van de krijgsmacht, een bijzondere rechtstoestand afgekondigd. Het is echter noodzakelijk, dat het militair gezag de bevoegdheid krijgt om, zo nodig, vergaderingen, optochten en bijeenkomsten te beletten, indien daardoor de taak van de krijgsmacht kan worden belemmerd.

*Artikel 51.* Dit artikel komt zakelijk overeen met artikel 36 van de wet van 1899. Voor wat betreft het tweede lid moge worden verwezen naar artikel 68 van de wet van juni 1921, *Stb.* 841. (Invoeringswet Militair Straf- en Tuchtrecht), bij welke wet artikel 36 van de wet van 1899 werd gewijzigd. Uit practische overwegingen is een delegatie van de bevoegdheid van het militair gezag mogelijk gemaakt, waarvan uiteraard niet dan in uiterste noodzaak gebruik zal worden gemaakt.

*Artikel 52.* De hierin vermelde bevoegdheid is neergelegd in artikel 35 van de wet van 1899. Ook hierbij moet nu rekening worden gehouden met de Wet verplaatsing bevolking.

*Artikelen 53, 54 en 55.* Deze artikelen bevatten bevoegdheden, welke noodzakelijk zijn ten einde b.v. met succes van z.g. vijfde colonne te kunnen bestrijden en teneinde een controle te kunnen houden op de nakoming van de getroffen maatregelen.

De bevoegdheid van artikel 54 komt zakelijk overeen met artikel 39 van de wet van 1899.

*Artikel 56.* De hierin vermelde bevoegdheid komt overeen met die van artikel 33 van de wet van 1899 doch bevat enige nadere regelingen omtrent het levensonderhoud van hen op wie de bevoegdheid wordt toegepast.

*Artikel 57.* De redactie van dit artikel komt in het algemeen overeen met die van artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Het voorschrift van het derde lid wijkt echter af van het overeenkomstige voorschrift van artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Als toelichting op deze afwijking moge het volgende dienen.

Artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag schrijft voor, dat de Minister van Binnenlandse Zaken voor de behandeling van een bezwaarschrift inzage zal verschaffen van alle stukken, welke op een internering betrekking hebben. Het ontworpen artikel schrijft voor, dat de Minister van Oorlog slechts de nodige inlichtingen zal verschaffen. Deze beperking achten de ondergetekenden verantwoord. De tijd immers, waarin het militair gezag van de bevoegdheid van artikel 57 gebruik kan maken, is de meest ernstige toestand, waarin ons land kan verkeren. Het zou in een dergelijke toestand gevaarlijk kunnen zijn alle gegevens betreffende een inbewaringstelling mede te delen. Zulks zou de geheimhouding van saommige militaire aangelegenheden, welke juist dan van uitnemend belang zijn, in gevaar kunnen brengen. Het is immers zeer wel mogelijk, uit een dossier, betreffende een in bewaring gesteld, op te maken in hoeverre de Regering b.v. op de hoogte is van een spionnageketen, waarvan de in bewaring gestelde een schakel is.

Het ter inzage verschaffen van een dergelijk dossier zou met het landsbelang onverenigbaar kunnen zijn.

*Artikel 58.* Dit artikel is nieuw en is nodig, omdat onder deze omstandigheden geen zekerheid zal bestaan, dat de wettelijk aangewezen plaatsen te allen tijde bereikbaar en bruikbaar zijn.

#### HOOFDSTUK IV

##### *Schadeloosstelling*

Ondergetekenden zijn bij het samenstellen van de bepalingen inzake de schadeloosstelling uitgegaan van de artikelen 17 en 29 van de thans van kracht zijnde Oorlogswet. Evenwel hebben zij gemeend, met het oog op de ervaring, welke in de praktijk bij de toepassing werd opgedaan, deze regeling niet geheel ongewijzigd te moeten handhaven. De wijzigingen welke de ondergetekenden in de bepalingen inzake de schadeloosstelling hebben gemeend te moeten aanbrengen komen neer op het vereenvoudigen van de procedure voor de rechter voor de gevallen dat een gelaedeerde zich niet kan verenigen met de hem aangeboden schadeloosstelling. Deze regeling beoogt een snelle en eenvoudige afwikkeling mogelijk te maken. Een gelijke regeling werd destijds ook in de Belemmeringenwet Landsverdediging opgenomen.

De gang van zaken volgens deze artikelen zal aldus zijn: de rechthebbende, die schade heeft, wendt zich tot de Minister van Oorlog met verzoek om schadeloosstelling. De Minister doet hierop een voorstel tot schadeloosstelling. Stemt de rechthebbende daarmee niet in, dan kan hij zich wenden tot de kantonrechter. Deze procedure kan middels een eenvoudig verzoekschrift aanhangig gemaakt worden. In artikel 69 wordt de mogelijkheid geopend voor de rechthebbende, die buiten zijn schuld de termijnen vermeld in de artikelen 66 en 68 heeft overschreden, alsnog schadeloosstelling te vorderen.

*Artikel 64.* De bepaling van het tweede lid van artikel 29 van de huidige Oorlogswet is thans hier ondergebracht.

Het derde lid bevat een limitatieve opsomming van degenen, die rechten kunnen doen gelden op schadeloosstelling, een opsomming welke in hoofdzaak overeenkomt met die van de Algemene Vorderingswet 1939 en het Algemeen Vorderingsbesluit 1940. Nu de huurder mede als rechthebbende wordt genoemd moet daaraan thans worden toegevoegd de pachter.

*Artikel 65.* Nu artikel 22 de mogelijkheid opent van vordering in eigendom van roerende en onroerende goederen, is het

wenselijk regelen te stellen ten aanzien van het tijdstip van de eigendomsovergang, de op het goed rustende rechten en lasten, de inschrijving in de openbare registers en de doorhaling van hypothecaire inschrijvingen. Zulks is geschied in dit artikel, waarbij een regeling wordt voorgesteld welke nagenoeg gelijk-luidend is aan die welke in het Algemeen Vorderingsbesluit 1940 voorkomt.

*Artikel 66.* Voorgesteld wordt de termijn voor indiening van een verzoek om schadeloosstelling te verlengen tot zes maanden, daar gebleken is, dat een maand in vele gevallen te kort is in verband met de dan heersende toestand.

*Artikel 67.* De bewoordingen van dit artikel wijken enigszins af van het tweede lid van artikel 17 van de thans geldende Oorlogswet.

Artikel 17 voorziet alleen in het geval dat de rechthebbende van oordeel is dat hij schade heeft geleden. De thans gekozen redactie scheidt de mogelijkheid dat de Minister van Oorlog te dezer zake eveneens zijn oordeel uitsprekt over de vraag of er schade geleden is. Immers de toepassing van de artikelen 20, 21 of 27, eerste lid, zal niet steeds schade met zich mede behoeven te brengen.

Voor letter *c* van dit artikel is een redactie gekozen volgens welke de termijn niet gaat lopen wanneer de staat van oorlog overgaat in de staat van beleg of omgekeerd.

#### HOOFDSTUK V

##### *Strafbepalingen*

*Artikel 74.* Artikel 74 komt overeen met artikel 30 der Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag; het noemt dezelfde artikelen van het Wetboek van Strafrecht.

Uitbreiding van deze reeks van aangehaalde artikelen met de typisch op het krijgsbedrijf betrekking hebbende strafbepalingen uit dat Wetboek leek minder juist, nu een regeling van dit meer eigenlijke „oorlogsstrafrecht” reeds bij een afzonderlijke wet is geschied.

*Artikel 76.* In oorlogstijd kunnen allerlei, overigens als licht gewaardeerde, misdragingen ernstige gevolgen hebben.

Meer in het bijzonder ontbreekt dan dikwijls de termijn om zulke misdragingen met straf te keren vóór het te laat is, zodat ingeval van vrees voor herhaling de verdachte in voorlopige hechtenis moet kunnen worden genomen.

*Artikel 78.* Dit artikel is in de wet opgenomen teneinde zeker te stellen, dat door het militair gezag aangebrachte wijzigingen in wetten en verordeningen vervallen zodra de staat van oorlog of de staat van beleg wordt opgeheven.

*De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
W. DREES.*

*De Minister van Oorlog en van Marine,  
C. STAF.*

*De Minister van Binnenlandse Zaken,  
BEEL.*

*De Minister van Justitie,  
L. A. DONKER.*

*De Minister van Financiën a.i.,  
W. DREES.*