

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

(Oorlogswet voor Nederland)

*Aanpassing van de bestaande wetgeving aan de
Oorlogswet voor Nederland*

VOORLOPIG VERSLAG

No. 8

Algemeen

Vrij algemeen betuigde men zijn instemming met de opzet en strekking van het onderhavige ontwerp. Na de tot stand gekomen wettelijke regeling van de buitengewone bevoegdheden van het burgerlijke gezag in buitengewone omstandigheden, zo merkte men op, behoren ook de militaire bevoegdheden in dergelijke omstandigheden nader geregeld te worden. Juist in de mobilisatieperiode 1939—1940 is de noodzaak van een dergelijke regeling duidelijk gebleken, al heeft naar het oordeel van verscheidene leden de Ministerraad destijds te lang gewacht ingrijpende bevoegdheden aan de militaire bevelhebbers te verstrekken. Men was van mening, dat in dit ontwerp op gelukkige wijze rekening gehouden wordt met de ervaringen, die in en vóór de meidagen van 1940 zijn opgedaan.

Men was, evenals de Regering dit stelt in de Memorie van Toelichting, overtuigd van de noodzakelijkheid van een geheel nieuwe wet tot regeling van de staat van oorlog en de staat van beleg in Nederland. Bij de tegenwoordige wijze van oorlogvoering dient inderdaad de mogelijkheid te bestaan voor het gehele grondgebied ineens deze staat van oorlog of van beleg af te kondigen.

Vele leden waren van oordeel, dat door het onderhavige ontwerp geen recht gedaan wordt aan artikel 34, lid 2, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, volgens welke bepaling de wijze, waarop elk gedeelte van het Koninkrijk — dus ook Nederland — in staat van oorlog of van beleg verklaard wordt en de gevolgen worden geregeld, wordt bepaald bij of krachtens een Rijkswet. Dit artikel heeft gelding boven de in de considerans van het ontwerp genoemde artikelen 202 en 203 van de Grondwet. Deze leden wezen in dit verband op een artikel over deze materie van de hand van prof. mr. G. van den Bergh in het „Nederlands Juristenblad” van 19 november 1955. Naar hun oordeel wordt door het hier te bespreken ontwerp bedoeld artikel van het Statuut niet nagekomen, hetgeen des te meer klemmt, indien in aanmerking genomen wordt, dat in artikel 14 van het ontwerp zelfs het Koninkrijk als zodanig genoemd wordt. De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat in plaats van dit wetsontwerp alsnog een ontwerp-Rijkswet zal moeten worden ingediend, aan welks behandeling ook Suriname en de Nederlandse Antillen zullen moeten medewerken. Gaarne zouden deze en ook verscheidene andere leden hieromtrent het oordeel van de Regering vernemen.

Vele weer andere leden meenden voorshands te moeten betwijfelen, of het juist is, dat artikel 34 van het Statuut gelding heeft boven de artikelen 202 en 203 van de Grondwet. Artikel 34, voornoemd, regelt immers de staat van oorlog en beleg in het belang van het Koninkrijk als geheel; de artikelen 202 en 203 doen dit ten aanzien van het Rijk in Europa. Deze leden zouden gaarne de mening van de Regering hierover vernemen. Indien ontkend mocht worden, dat door deze artikelen verschildende belangen worden geregeld, dan zouden zij de vraag willen stellen, of in verband met hetgeen in artikel 14, lid 3, van het Statuut bepaald is, de staat van oorlog en de staat van beleg in Nederland toch niet bij een gewone wet geregeld zouden kunnen worden.

In de Memorie van Toelichting onder „Doel van de wet”, aldus merkten deze vele leden op, wordt gezegd, dat het niet de bedoeling van de nieuwe wet is een wettelijke grondslag tot stand te brengen voor de totale nationale verdediging, doch om het voor het militaire apparaat mogelijk te maken in tijd van nood zijn taak te volbrengen. Omtrent deze het eerst genoemde negatieve doelstelling vroegen deze leden zich af, waarom de Regering deze naar voren heeft gebracht, daar verder in de Memorie van Toelichting nergens een uiteenzetting te vinden is, waarom de Regering niet overwogen heeft om wèl een wettelijke grondslag voor de totale nationale verdediging te ontwerpen. Deze leden zouden gaarne vernemen, of het wellicht geen aanbeveling verdient om de gehele zo moeilijke materie van de totale nationale verdediging te zijner tijd toch op één wettelijke grondslag te baseren.

Verhouding tussen de bevoegdheden van burgerlijk en militair gezag

(Hoofdstukken II en III)

Gezien de situaties, waarin de bepalingen van het ontwerp zullen moeten worden toegepast, kwam het vele leden voor, dat de verdeling tussen de bevoegdheden van het burgerlijk en militair gezag wel juist is getroffen, alhoewel men zich niet aan de indruk kan onttrekken, dat in de werkelijke situatie, waarin de wet moet werken, de bevoegdheden van het burgerlijke gezag al spoedig in het gedrang kunnen komen. Ondanks de geruststellende uiteenzetting daaromtrent in de Memorie van Toelichting (blz. 10) meenden deze leden toch, dat met name door het contact tussen de bevoegde instanties krachtens dit ontwerp en krachtens de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag, de stof voor het ontstaan van conflicten in zeer ruime mate aanwezig zal zijn. Het zal dan ook noodzakelijk zijn op basis van het nationale belang een goede samenwerking na te streven. Dat de overgang van de ene buitengewone rechtstoestand naar de andere bij deze wet wordt geregeld, had de instemming van deze leden. Zij wilden echter gaarne bij de artikelen enige nadere vragen over deze regeling stellen.

Aangaande het gestelde in de Memorie van Toelichting (blz. 9), dat de bedoeling van de nieuwe wet is het voor het militaire apparaat mogelijk te maken in tijd van nood zijn taak te volbrengen, merkten vele andere leden op, dat de Regering in deze omschrijving wel zeer nadrukkelijk de aandacht vestigt op het militaire apparaat. Wanneer men echter het ontwerp beziet, dan valt het op, dat evenzeer een ruime plaats is ingeruimd voor de bevoegdheden van het burgerlijke gezag. Dit is naar het oordeel van deze leden juist, want in de geest van het nieuwe artikel 203 van de Grondwet komt aan het burgerlijke gezag in het kader van de totale verdediging een essentiële taak toe. Het leek huns inziens dan ook niet reëel genoemde omschrijving zo eenzijdig te formuleren. Het zal naar hun mening toch reeds moeilijk genoeg zijn een juiste toepassing van de in dit ontwerp vastgelegde regelen te bevorderen in die zin, dat het burgerlijke gezag niet te spoedig onder de leiding en de autoriteit van het militaire gezag komt. Dit leek deze leden een niet geheel denkbeeldig gevaar te zijn. Zoals immers in de Memorie van Toelichting onder „Waarborgen” wordt opgemerkt, aldus betoogden zij, biedt het wetsontwerp aan beide rechtstoestanden grote bevoegdheden. Daartoe zal een beperking bij de uitoefening dier exceptionele bevoegdheden niet kunnen worden gemist. De wet legt deze beperking op door slechts die bevoegdheden te verlenen, welke nodig zijn voor de vervulling van de militaire taak; voor dit doel mag het militaire gezag de verleende bevoegdheden uitoefenen. De aan het woord zijnde leden achtten dit in de Memorie van Toelichting gegeven criterium weinig scherp omlijnd. Want wie, zo vroegen zij zich af, beoordeelt, of iets nodig is voor de militaire taak? Zij meenden, dat dit de militaire gezagsorganen zelf zullen zijn. Zij zagen derhalve in de wet weinig garantie voor rechtszekerheid, ondanks het gestelde in artikel 9.

Ongetwijfeld, aldus gingen deze leden verder, zal de in artikel 10 genoemde instructie van grote invloed kunnen zijn

op de wijze, waarop het militair gezag zijn functie zal vervullen. Zij achtten de inhoud van deze instructie van zo groot belang voor de instandhouding van de juiste gezagsnormen, dat zij meenden de Regering te moeten verzoeken de Kamer de gelegenheid te geven zich over de inhoud van deze instructie uit te spreken.

De hier aan het woord zijnde leden merkten voorts op, dat er in de Memorie van Toelichting op blz. 10, rechterkolom, 3de alinea, met enige nadruk op gewezen wordt, dat sedert het opnemen van artikel 203 in de Grondwet een gezamenlijk optreden van beiderlei gezagsorganen hiermede terecht in beginsel is aanvaard. Zij vroegen zich echter af, wat feitelijk de bevoegdheid van het burgerlijk gezag zal zijn bij dit in beginsel aanvaarde gezamenlijke optreden. In dit verband wezen zij op blz. 10, rechterkolom, 6de alinea, waarin verwezen wordt naar de artikelen 14, 17, 27, 28, 29 en 30. Uit deze artikelen blijkt, dat het militaire gezag de door het burgerlijk gezag genomen maatregelen buiten werking kan stellen. Deze leden achtten het juist, dat de militaire belangen uiteindelijk zullen moeten prevaleren, maar wel behoort huns inziens tot uitdrukking te komen, dat het bestuur zolang mogelijk in handen van de burgerlijke organen blijft en dat het slechts in uiterste noodzaak naar het militaire gezag dient over te gaan.

In verband met het voorafgaande betoog merkten dezelfde leden verder op, dat artikel 11 in zijn huidige redactie huns inziens weinig zin heeft. Men kan toch moeilijk aannemen, dat de organen van burgerlijk gezag de daarbedoelde bevoegdheden zouden uitoefenen, *indien dit naar hun oordeel niet nodig zou zijn*. Deze leden zouden de inhoud van het artikel meer objectief achten, indien de woorden „naar het oordeel van die organen” zouden vervallen. Naar de mening van deze leden zou een verduidelijking van de term „organen van burgerlijk gezag” in het ontwerp op haar plaats zijn. Het militair gezag kan feitelijke werkzaamheden opdragen aan „burgerlijke ambtenaren en diensten”. Is de term „organen” identiek met „burgerlijke ambtenaren en diensten”?

Ook wezen deze leden op het naar hun oordeel niet denkbeeldige geval, dat het militaire gezag, gebruik makend van het bepaalde in artikel 15 — ondanks het bepaalde in artikel 16, waarin gesproken wordt over „opdrachten” —, maatregelen buiten werking zal stellen, die getroffen zijn door de Minister van Binnenlandse Zaken, b.v. ter uitvoering van artikel 36.

Schadeloosstelling

(Hoofdstuk IV)

Vele leden merkten op, dat het bepaalde in artikel 69 geen rekening houdt met de mogelijkheid, dat de rechthebbende heel goed in staat zou zijn met de termijnen rekening te houden, doch dat hij door omstandigheden buiten zijn wil de bevoegde rechter niet kan bereiken. Zou het geen aanbeveling verdienen, aldus vroegen deze leden, voor een dergelijk geval schorsing van de vervaltermijn mogelijk te maken, totdat de normale toestand wederom is hersteld? Hierdoor zou veel noodrecht voorkomen kunnen worden, welk soort recht toch altijd een ongewenst verschijnsel blijft.

Dezelfde leden meenden bezwaar te moeten maken tegen de term „schadeloosstelling”. Zij stelden de vraag, of het niet juister zou zijn van het burgerrechtelijke begrip „schadevergoeding” gebruik te maken.

Voorts zouden deze leden gaarne een nadere toelichting ontvangen met betrekking tot de schadeloosstelling ex artikel 64, lid 3.

Vele andere leden stelden de vraag, waarom — in tegenstelling met de bepalingen van de oude wet — niet de mogelijkheid geopend is om op de aan belanghebbenden toekomstige schadeloosstelling voorschotten te verlenen.

Afkondiging van een bijzondere rechtstoestand

Verscheidene leden meenden, dat het, ondanks de uiteenzetting in de Memorie van Toelichting (blz. 12, onder artikel 2), aanbeveling zou verdienen ook in het ontwerp een be-

paling op te nemen, die een instellen of opheffen van een bijzondere rechtstoestand door de Minister-President, buiten de Ministerraad om of in strijd met het gevoelen van dit college, verhindert.

Verhouding met de bondgenootschappelijke troepen

Verscheidene leden achtten het een geruststellende mededeling in de Memorie van Toelichting (blz. 10, linkerkolom), dat, ook wanneer bondgenootschappelijke troepen op Nederlands grondgebied zouden optreden, de bijzondere bevoegdheden uitsluitend uitgeoefend zullen worden door Nederlandse militaire autoriteiten onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse Regering. Artikel 9 spreekt hierover echter niet. Is het niet wenselijk over dit punt iets in de wet zelf op te nemen?

Strafbepalingen

Vele leden informeerden, waarom in de strafbepalingen alleen strafverzwaring wordt bedreigd bij misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag en waarom dit ook niet geschiedt bij misdrijven tegen de veiligheid van de Staat (Wetboek van Strafrecht, Boek II, titel I), tegen de Koninklijke waardigheid (idem, titel II), tegen hoofden en vertegenwoordigers van bevriende staten (idem, titel III) en die betreffende de uitvoering van staatsplichten en staatsrechten (idem, titel IV). Zij meenden, dat juist in tijden, waarin het nodig zal zijn de staat van oorlog of de staat van beleg af te kondigen, de hierbedoelde misdrijven niet ondenkbaar en in het bijzonder gevaarlijk kunnen zijn.

Artikelen

Artikel 3. Moet het in dit artikel bedoelde besluit niet in het *Staatsblad* geplaatst worden?

Artikel 5. Is de termijn van ten hoogste 30 kalenderdagen, aldus vroegen vele leden, in de gegeven situatie, waarin het er toch op aan komt snelle beslissingen te nemen, niet wat te ruim gesteld?

Artikel 11. Wie zal beoordelen, of het burgerlijk gezag nog bepaalde, in dit artikel bedoelde bevoegdheden zal uitoefenen? En wie zal uitmaken, welke bevoegdheden dit zijn?

Artikel 14. Vele leden achtten de hier gebruikte terminologie niet duidelijk. Wil de Regering overwegen een duidelijker tekst te formuleren?

Artikel 17. Wie neemt in het bij dit artikel bedoelde geval nu het gezag over? Of moeten de uitdrukkingen „regelen” en „wijzigen” zo ruim worden opgevat, dat daaronder ook overneming van het gezag begrepen is?

Artikel 19. Welke sanctie staat er op niet-naleving van dit artikel? In artikel 70 wordt hiervan geen melding gemaakt.

Artikel 20. Vele leden informeerden, waarom op een zo vergaande bevoegdheid, als hierbedoeld, niet een zelfde beperking gesteld is als in artikel 17.

Artikel 22. Is het noodzakelijk aan het militair gezag de bevoegdheid te verlenen onroerend goed in eigendom te vorderen, indien het reeds de bevoegdheid heeft dit goed in gebruik te vorderen?

Artikel 26. Verscheidene leden stelden de vraag of onder dit artikel ook de inrichtingen voor radio en televisie begrepen moeten worden.

Artikel 28. Schuilt in lid 1 van dit artikel niet het gevaar, dat de organisatie B. B. haar taak niet zal kunnen vervullen op het moment, dat dit juist dringend noodzakelijk is?

Artikel 34. Welk „ander orgaan van burgerlijk gezag” is hier bedoeld?

Artikelen 35 en 37. Behouden de Commissaris der Koningin en de burgemeester de hun bij deze artikelen toegekende bevoegdheden, aldus vroegen vele leden, indien de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik maakt van de hem bij artikel 34 gegeven bevoegdheid?

Aldus vastgesteld 16 februari 1956.

TILANUS
 OUD
 VAN SLEEN
 ROOSJEN
 MAENEN
 BURGER
 VERMEER
 ROMME
 BRUINS SLOT
 VAN DIS ¹⁾
 FENS.

¹⁾ Plaatsvervanger van de heer Welter, die wegens ziekte niet aan de vaststelling van dit verslag heeft kunnen medewerken.