

Zitting 1979–1980

15 681

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake uitzonderingstoestanden**

Nr. 10

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 19 mei 1980

#### **Algemeen**

Met genoegen stellen wij vast dat de leden van de C.D.A.-fractie met belangstelling en grotendeels met instemming kennis hadden genomen van de memorie van antwoord. Gaarne voldoen wij aan het verzoek van deze leden nog een toelichting te geven op de positie van de media – in het verband van de Grondwet – bij noodtoestanden. Wij wijzen erop dat de wet die de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt, ingevolge artikel 5.2.6, tweede lid, kan afwijken van artikel 1.7 (vrijheid van meningsuiting). De wetgever kan derhalve in een uitzonderingstoestand, waar zulks noodzakelijk is ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, de pers, radio en televisie en bij voorbeeld filmvertoningen beperkingen opleggen. Hierin voorzien thans de Oorlogswet voor Nederland (artikelen 25 en 49), de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (artikelen 17 en 18) en de Omroepwet (artikel 5). In uitzonderingstoestanden heeft de overheid derhalve de mogelijkheid een eventuele voor de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid schadelijke werking, die van de media uit zou kunnen gaan, af te wenden.

*Aan het vorenstaande moet worden toegevoegd dat de media in uitzonderingstoestanden een belangrijke rol kunnen vervullen bij voorbeeld voor wat betreft de voorlichting van de bevolking. De overheid zal zo nodig over de bevoegdheden moeten kunnen beschikken voor zich zelf ruimte bij de media te reserveren om de door haar in dergelijke omstandigheden te treffen maatregelen bekend te maken en toe te lichten.*

Het voorgestelde artikel 5.2.6 biedt de mogelijkheid ter zake wettelijke regelingen te treffen, zoals thans reeds is geschied in artikel 5 van de Omroepwet.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om een overzicht van elk tot op heden gecodificeerd staatsnoodrecht met een opgave van de bijzondere omstandigheden waarvoor die bepalingen gelden en van die bepalingen welke in de toekomst geacht moeten worden de uitzonderingstoestanden, als in het eerste lid voorgesteld, te regelen. De aanleiding tot dit verzoek was voor deze leden een commentaar van mr. Th. J. Clarenbeek, gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad van 22/29 december 1979.

Het is ons tot onze spijt niet mogelijk thans volledig aan dit verzoek te voldoen. Het samenstellen van een dergelijk overzicht zou een geruime tijd vergen aangezien het tot op heden gecodificeerde staatsnoodrecht over zeer vele wetten verspreid is. Hierdoor zou de behandeling van dit wetsontwerp aanzienlijk worden vertraagd. Een bezwaar is voorts, dat de beslissing welke noodwetgeving onder het bereik van artikel 5.2.6 dient te worden gebracht alleen na grondige afweging kan worden genomen. Deze afweging dient te geschieden in het kader van te zijner tijd aan de Staten-Generaal voor te leggen wetsontwerpen ter uitvoering van het bepaalde in artikel 5.2.6. Hierbij benadrukken wij dat er alleen een dwingende reden zou zijn thans aan het verzoek van de hier aan het woord zijnde leden te voldoen indien slechts op deze wijze de Staten-Generaal de mogelijkheid zou kunnen worden geboden het wetsontwerp op alle merites te beoordelen. Dit nu is geenszins het geval.

Wij zijn van oordeel dat ook zonder het gevraagde overzicht voldoende gegevens ter tafel liggen om een gemotiveerd oordeel over dit wetsontwerp te kunnen vellen. Uit de tekst van het wetsontwerp en de memorie van toelichting volgt dat de wetgever zal dienen aan te wijzen welke noodwetten een uitzonderingstoestand regelen in de zin van artikel 5.2.6, zodat de zware procedure die in dat artikel is voorzien, op deze noodwetten van toepassing zal zijn. Vaststaat (zie de blz. 8 en 9 van de memorie van toelichting) dat deze aanwijzing in de eerste plaats zal betreffen de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze wetten, die de staat van oorlog en de staat van beleg, alsmede de toestand van verhoogde waakzaamheid en de burgerlijke uitzonderingstoestand regelen, wijken af van de Grondwet. In de opzet van het grondwetsontwerp staat voorts vast, dat ook andere bestaande noodwetten, hoewel deze over het algemeen niet van de Grondwet afwijken, enkel op grond van hun ingrijpend karakter onder de werking van artikel 5.2.6 kunnen worden gebracht. Als voorbeelden van dergelijke noodwetten vermeldden wij in de memorie van toelichting (blz. 9, noot 5) de Wet verplaatsing bevolking, de Noodwet rechtspleging en de Noodwet arbeidsvoorziening.

De principiële vraag waar het thans om gaat is of het door ons voorgestelde systeem, dat de wetgever zal bepalen welke noodwetten uitzonderingstoestanden regelen in de zin van artikel 5.2.6, de instemming kan hebben van de Staten-Generaal. Een uitputtend overzicht van het gecodificeerde staatsnoodrecht en een afgerond voorstel onzerzijds welke noodwetten door de wetgever zullen moeten worden aangewezen als wetten die een uitzonderingstoestand in de zin van artikel 5.2.6 regelen zijn voor de beantwoording van deze vraag niet nodig. De in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden geven naar ons oordeel reeds een voldoende duidelijk beeld. In het kader van de uitvoeringswetgeving zal uiteraard later wel een overzicht als gevraagd aan de Staten-Generaal worden overgelegd. Om thans reeds enig inzicht te geven in de omvang van de noodwetgeving waaruit een keuze zal moeten worden gemaakt hebben wij in de hierbij gevoegde bijlage een aantal van de belangrijkste noodwetten opgenomen. Bij deze bijlage tekenen wij aan dat daarin niet naar volledigheid is gestreefd. Voorts merken wij op dat, zoals wij in de memorie van toelichting reeds hebben gesteld, het geenszins in het voornemen ligt al deze noodwetten onder het bereik van artikel 5.2.6 te brengen. Een belangrijk criterium om te beoordelen of een noodwet op artikel 5.2.6 zal moeten worden gebaseerd zal zijn het ingrijpende karakter daarvan, met name voor wat betreft het effect op de rechtstoestand van de burgers.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of het door ons voorgestelde systeem het mogelijk maakt dat er in ons land tegelijkertijd meer dan een uitzonderingstoestand heerst. Gaarne gaan wij op deze vraag nader in mede omdat wij het niet uitgesloten achten dat op dit punt licht misverstanden zouden kunnen ontstaan. Vooreerst wijzen wij erop dat de betekenis van de term uitzonderingstoestand goed moet worden onderscheiden. In juridische zin kan, gemeten aan de bestaande noodwetgeving, de term uitzonderingstoestand aldus worden verstaan, dat daarmee wordt aangegeven een

met het oog op bijzondere omstandigheden als bij voorbeeld oorlog of oorlogsgevaar gecreëerde rechtstoestand die afwijkt van de normale rechtstoestand. De term uitzonderingstoestand is hier een synoniem van de term buitengewone rechtstoestand. Meerdere van dergelijke uitzonderingstoestanden komen in de noodwetgeving voor. De hier aan het woord zijnde leden gaven in het eindverslag zelf enige voorbeelden daarvan.

Er moet op worden gewezen dat de noodwetgever de door hem geregelde uitzonderingstoestanden soms van een naam heeft voorzien (staat van oorlog, staat van beleg), maar vaak ook niet (bij voorbeeld Havennoodwet, Vervoersnoodwet). Dit neemt niet weg dat de Havennoodwet en de Vervoersnoodwet uitzonderingstoestanden in juridische zin regelen die tegelijkertijd van kracht kunnen zijn met bij voorbeeld de staat van beleg. Het is dus niet zo dat eerst het door ons in artikel 5.2.6 voorgestelde systeem het mogelijk maakt dat in ons land tegelijkertijd meer dan één uitzonderingstoestand zal heersen. Dat is op grond van de bestaande wetgeving reeds het geval en het grondwetsontwerp brengt daarin geen wijziging.

De verandering die het grondwetsontwerp in vergelijking met de bestaande situatie aanbrengt is dat de wetgever zal kunnen bepalen welke noodwetten een uitzonderingstoestand in de zin van artikel 5.2.6 regelen zodat de zware procedure van dat artikel op deze uitzonderingstoestanden van toepassing wordt.

### **De beperking tot lagere corporaties**

Terecht merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat in uitzonderingstoestanden zich de noodzaak kan voordoen af te wijken van beschikkingen van functionele corporaties. Daarvoor is echter geen basis in artikel 5.2.6 nodig. De bevoegdheden van de hier bedoelde corporaties dienen ingevolge de Grondwet (artikel 7.12) bij de wet in formele zin te worden geregeld. De wet, die de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt, kan van wetten die in het algemeen de bevoegdheden van de functionele corporaties vaststellen afwijken zonder daarvoor een speciale basis van node te hebben.

### **Bevoegdheden van het militair gezag**

Gaarne lazen wij dat ons standpunt, dat ook in uitzonderingstoestanden een ander gezag, i.c. het militaire, ondergeschikt blijft aan de politiek verantwoordelijke regering, de volledige instemming had van de leden van de C.D.A.-fractie.

### **Bevoegdheden van de Staten-Generaal**

Bij de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie hoe er dient te worden gehandeld bij fysieke onmogelijkheid te beslissen ten aanzien van het voortduren van een uitzonderingstoestand, merken wij op dat wij op blz. 14 en 15 van de memorie van antwoord onze zienswijze ter zake hebben gegeven. Aan het daar gestelde kunnen wij thans niets toevoegen, zodat wij ons veroorloven naar de memorie van antwoord te verwijzen.

Wij achten het weinig zinvol om in deze nota naar aanleiding van het eindverslag te verklaren dat elke overeenkomst met een bezetter door het parlement moet worden goedgekeurd. Wij zijn namelijk van oordeel dat hier het terrein van staatsnood zou worden betreden waarover vooraf nimmer regels kunnen worden gesteld.

### **Lijst van op te heffen grondrechten**

Met genoegen mogen wij vaststellen dat de leden van de C.D.A.-fractie met ons van oordeel waren dat de rechtswaARBorgen van artikel 1.14 bij uitzonderingstoestanden dienen te worden gehandhaafd. Het niet noemen van artikel 1.14 in artikel 5.2.6, lid 2, maakt inderdaad een wijziging noodzakelijk van artikel 57 van de Oorlogswet voor Nederland en van artikel 24 van

de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Hierop wezen wij reeds in de memorie van toelichting op blz. 11, noot 7. Ingevolge het voorgestelde additionele artikel A.5.2.6.2 zal een wettelijke regeling ter zake dienen te worden getroffen binnen vijf jaren na het in werking treden van artikel 5.2.6. Deze wettelijke regeling zal de procedure moeten aangeven op grond waarvan personen, aan wie met het oog op de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid de vrijheid is ontnomen, een beroep op de onafhankelijke rechter zullen kunnen doen. Voorstellen ter zake zullen te gelegener tijd aan de Staten-Generaal worden gedaan. Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie hoe daarbij de positie van de rechter zal zijn, antwoorden wij dat de rechter over de gerechtvaardigdheid van de hierbedoelde vrijheidsontnemingen zal dienen te beslissen. Op grond van artikel 57 van de Oorlogswet voor Nederland en artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag heeft de rechter thans op dit terrein een adviserende en geen beslissende stem.

### **Slot**

Deze nota naar aanleiding van het eindverslag gaat vergezeld van een tweede nota van wijziging die ertoe strekt voor bepaalde buitengewone omstandigheden de mogelijkheid te openen voor de instelling van tijdelijke militaire rechtscolleges buiten het kader van de rechterlijke macht. Deze wijziging in dit stadium houdt verband met de indiening van hoofdstuk 6 van de nieuwe Grondwet inzake Rechtspraak.

In de memorie van toelichting bij wetsontwerp 16 162 (hoofd-ontwerp justitie) par. 4, slotalinea en bij artikel 6.2, eerste lid, wordt een en ander reeds aangekondigd. Voor verdere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij de tweede nota van wijzigingen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Minister van Defensie,  
W. Scholten