

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 februari 1980

Algemeen

Met voldoening stellen wij vast dat de leden van de fracties, in het voorlopig verslag aan het woord, blijk gaven van waardering voor het door ons voorgestelde wetsontwerp.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het een vooruitgang dat het onderscheid, thans nog gemaakt in de artikelen 202 en 203, komt te vervallen en dat het vierde lid van artikel 201, zij het op termijn, wordt geschrapt.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven te kennen dat ook zij van mening waren dat de in de artikelen 202 en 203 geregelde noodtoestanden in één artikel kunnen worden ondergebracht. Met de regering waren zij het eens dat het ontwerp in belangrijke mate overeenstemt met de huidige grondwetsbepalingen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming van het wetsontwerp kennis genomen. Die instemming vloeyde deels voort uit het feit dat de bevoegdheden van de Staten-Generaal inzake de uitzonderingstoestanden strakker worden omljnd, voor een ander deel uit het feit dat de grondwetsartikelen worden vereenvoudigd en daardoor minder aanleiding kunnen geven tot interpretatieverschillen. Deze leden konden het standpunt van de regering onderschrijven ten aanzien van de onwenselijkheid om het staatsnoodrecht in de Grondwet vast te leggen. Met name ondersteunden zij de redenering dat in een stilzwijgen van de Grondwet een waarborg zit dat niet onverantwoord een beroep op de staatsnood zal worden gedaan.

Een zelfde opvatting omtrent de verhouding van de Grondwet tot het staatsnoodrecht troffen wij aan in de reactie van de leden van de fracties van D'66 en van de P.v.d.A. op het voorgestelde wetsontwerp. Na te hebben uitgesproken dat ook zij met de regering van mening waren dat de Grondwet bepalingen inzake uitzonderingstoestanden behoort te bevatten, onderstrepten de leden van de fractie van D'66 dat de inhoud van het staatsnoodrecht van geval tot geval door de gevoegde organen dient te worden bepaald. Met ons signaleerden zij het gevaar dat indien in de Grondwet met betrekking tot dit staatsnoodrecht inhoudelijke bepalingen zouden worden gegeven deze bepalingen eventueel zouden worden gebruikt in gevallen waarvoor zij niet zijn geschreven. De leden, hier aan het woord, hadden dan ook een duidelijke voorkeur voor handhaving van de overigens reeds in de oude Grondwet bestaande procedure op grond waarvan regels over de uit-

oefening van bevoegdheden door bepaalde organen in geval van uitzonderingstoestanden worden getroffen, alsmede eventuele afwijkingen van bestaande grondrechten voorzien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie plaatsten hun visie op het staatsnoodrecht in het kader van een beschouwing over de historische achtergrond van de artikelen 202 en 203; daarbij gaven zij een aanduiding van situaties waarin artikel 5.2.6 in de toekomst toepasbaar zou kunnen zijn. De hier aan het woord zijnde leden constateerden dat artikel 202, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 1887, was te herleiden tot Franse wetgeving voor situaties waarbij aan militair gezag bijzondere bevoegdheden waren toe te kennen op grond van een oorlog, oorlogsdreiging of daarmee gelijk te stellen omstandigheden. Het in 1948 ingevoerde artikel 203 was, in de zienswijze van deze leden, daarentegen een stuk-begrijpelijke-gelegenheidswetgeving, dat beoogde het grondwettelijk bevoegde gezag in de gelegenheid te stellen zich te verweren tegen aanslagen op de democratische instellingen zoals die zich na de tweede wereldoorlog in een aantal Oosteuropese landen hadden voorgedaan. In ons huidig tijdsbestek lijkt, naar het oordeel van deze leden, de situatie als bedoeld door de initiatiefnemers tot artikel 203 meer denkbeeldig en ligt de bedreiging van een – tijdelijk – niet optimaal functioneren van een democratische samenleving eerder in de sfeer van terroristische aanslagen, gijzelingsacties of, zo men wil, catastrofale rampen al dan niet in relatie tot risicofactoren van de ver voortgeschreden technologie. De leden van de fractie van de P.v.d.A. stonden op het standpunt, dat dergelijke omstandigheden tot het uiterste door de normale wetgeving dienen te worden beheerst; zij zouden graag nog eens vernemen of ook voor de regering vaststaat, dat een zeer hoge drempel moet worden overschreden alvorens tot de noodzaak van een uitzonderingstoestand mag worden geconcludeerd.

Wij hebben van de vorenstaande beschouwing van de leden van de P.v.d.A.-fractie met instemming kennis genomen. Met name achten wij het van belang voor de discussie over dit wetsontwerp dat met zoveel woorden erop wordt gewezen dat artikel 5.2.6, evenals de artikelen 202 en 203, toepasbaar kan zijn in de sfeer van terroristische aanslagen en verder in situaties als door de leden van de P.v.d.A.-fractie omschreven. Eerder dan in omstandigheden van oorlogsdreiging en andere vergelijkbare situaties waarop het wetsontwerp in de eerste plaats het oog heeft en waarbij het duidelijk zal zijn dat de afkondiging van een uitzonderingstoestand onontkoombaar is, lijkt hier een risico te kunnen schuilen dat te snel tot het afkondigen van een uitzonderingstoestand zal worden overgegaan.

Wij zijn nu, met de leden van de P.v.d.A.-fractie van oordeel dat in situaties als door hen bedoeld, een zeer hoge drempel moet worden overschreden alvorens een uitzonderingstoestand moet worden afgekondigd. Er zal tot het uiterste naar moeten worden gestreefd dergelijke omstandigheden met de normale wetgeving te beheersen. Van deze gedachte gaat het voorgestelde wetsontwerp uit. Het geeft daarbij belangrijke waarborgen. In de eerste plaats zal ingevolge artikel 5.2.6 de wetgever aan moeten geven voor welke gevallen met het oog op de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid een uitzonderingstoestand in het leven kan worden geroepen. Tevens zal de wetgever de gevolgen moeten regelen. Daarbij zal hij moeten aangeven over welke buitengewone bevoegdheden de overheid dan mag beschikken binnen het door artikel 5.2.6 aangegeven kader. Een aldus wettelijk geregelde uitzonderingstoestand dient, indien noodzakelijk, door de regering bij Koninklijk besluit te worden afgekondigd. Een zeer belangrijke grondwettelijke waarborg tegen een eventuele lichtvaardige besluitvorming is dat terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand de Staten-Generaal beslissen omtrent het voortduren daarvan.

Met genoegen stellen wij vast dat de leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met het doen vervallen van artikel 201, vierde lid van de huidige Grondwet, mede omdat daardoor wordt onderstreept dat zolang mogelijk de normale wetgeving moet blijven gelden. Op een desbetreffende vraag van deze leden delen wij mede dat de intrekking van het Koninklijk besluit

van 10 april 1939 nog niet haar beslag heeft gekregen. De intrekking zal geschieden zodra enige wettelijke voorzieningen die in verband daarmee noodzakelijk zijn, zullen zijn getroffen. Voorstellen ter zake zullen zo spoedig mogelijk bij de Staten-Generaal worden ingediend. Mede met het oog op een verderop in het voorlopig verslag door de G.P.V.-fractie gestelde vraag waarom het betreffende besluit niet onmiddellijk na het advies aan de Raad van State is ingetrokken en waarom in het nader rapport slechts gesproken wordt over het bevorderen van intrekking gaan wij hier gaarne nog nader op een en ander in. Om een mogelijk misverstand omtrent de praktische reikwijdte van het onderhavige Koninklijk besluit op dit moment te vermijden maken wij er hier vooreerst op opmerkzaam dat het Koninklijk besluit een zeer beperkte werking heeft. Het betreft thans voornamelijk van de wegenverkeerswetgeving afwijkende voorschriften met het oog op militair verkeer. Zoals wij in het nader rapport reeds kenbaar maakten achten wij deze situatie bepaald ongewenst, maar het vergt enige tijd om een nadere wettelijke voorziening uit te werken. Vandaar dat wij opneming van het voorgestelde artikel A.5.2.6.1 geboden achten.

Voor wat betreft de minder positieve waardering die de leden van de P.v.d.A.-fractie in het voorlopig verslag hebben geuit ten aanzien van nieuwe wapenwetgeving en voorschriften inzake benadering van gevaarlijke personen mogen wij erop wijzen dat deze wetgeving met uitzonderingstoestanden in de zin van artikel 5.2.6 niet van doen heeft. Wij zijn overigens van oordeel dat zich in normale tijden voordoende incidenten wel degelijk tot verscherping van maatregelen aanleiding kunnen geven.

Gaarne lazen wij dat ook naar de opvatting van de P.v.d.A.-fractie in de Grondwet niet moet worden verwezen naar mogelijkheden van afwijking bij staatsnood, laat staan dat gestreefd zou moeten worden naar inhoudelijke omschrijving daarvan. Met deze opvatting behoeft overigens naar ons oordeel niet in strijd te zijn dat bij voorbeeld binnen de overheidsadministratie met het oog op mogelijke buitengewone omstandigheden bepaalde instructies worden gegeven. Hierbij willen wij ons onthouden van een waardeoordeel over de door de leden van de P.v.d.A.-fractie in het voorlopig verslag gememoreerde instructies van voor de oorlog.

Op de vraag van deze leden of wij hebben nagegaan of de in de na-oorlogse periode tot stand gekomen noodwetgeving zich verdraagt met de thans beoogde grondwettelijke toestand antwoorden wij bevestigend. Onze bevinding is geweest dat deze noodwetgeving in het algemeen met het voorgestelde artikel 5.2.6 in overeenstemming is. In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven op welke, overigens beperkte, onderdelen van de noodwetgeving door artikel 5.2.6 aanpassingen noodzakelijk zullen zijn. In de eerste plaats zal de wetgever aan moeten geven welke noodwetten uitzonderingstoestanden in de zin van het voorgestelde artikel regelen. Hieronder moeten in ieder geval worden gerekend de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Maar ook enige andere noodwetten komen, hoewel zij formeel gezien niet afwijken van de Grondwet, door hun ingrijpend karakter voor een dergelijke aanwijzing in aanmerking. Hieromtrent zullen te zijner tijd voorstellen aan de Staten-Generaal worden gedaan.

Naast de vorengenoemde wettelijke voorzieningen zal na het tot stand komen van artikel 5.2.6 ook wijziging van enkele artikelen van de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag noodzakelijk zijn. Het betreft de artikelen 3 en 57 van de Oorlogswet voor Nederland en artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Een en ander is nader toegelicht op blz. 9 en op blz. 11 van de memorie van toelichting. Voorts zullen, zoals eerder reeds werd opgemerkt enige wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen in verband met het vervallen van artikel 201, laatste lid, van de Grondwet.

Wij stellen het op prijs dat de leden van de P.v.d.A.-fractie, hun in het algemene deel van het voorlopig verslag gegeven beschouwing besluiten met nogmaals erop te wijzen dat zij de terughoudende opstelling van de regering

bij de grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestanden deelden. Ook deelden zij onze opvatting, dat stilzwijgen van de Grondwet op het punt van afwijkingen bij eventuele staatsnood nog de beste waarborg vormt dat niet onverantwoord een beroep op staatsnood, met name buitengrondwettelijke staatsnood, wordt gedaan. In dit verband riepen de leden hier aan het woord in de herinnering het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij gelegenheid van het bezoek van het Indonesische staatshoofd, op uit de kamer gestelde vragen (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1964–1970, blz. 3292), inhoudende dat enkele getroffen maatregelen ter beveiliging van het desbetreffende staatshoofd niet op een wettelijk voorschrift waren gebaseerd. Deze leden achtten dit antwoord in zijn ruitelrijkheid te verkiezen boven een, wat zij noemden, handgreep waarbij de maatregelen onder het etiket van normale wetgeving waren geïnterpreteerd, laat staan dat voor dit geval en enkele latere opgetreden gijzelingssituaties naar het instrument van de uitzonderingstoestand zou zijn gegrepen. In het eerste geval, aldus deze leden, – wij nemen aan dat zij doelen op de situatie rond het bezoek van het Indonesische staatshoofd – was het immers mogelijk geweest de betrokken minister onverwijld nader ter verantwoording te roepen; in het laatste geval – hier nemen wij aan dat de aan het woord zijnde leden de gijzelingssituatie op het oog hebben – was er alle aanleiding de situatie tot het uiterste door normale voorschriften te blijven beheersen.

Op de vraag van deze leden of de regering hun op deze punten uitgesproken oordelen kan delen antwoorden wij in algemene zin bevestigend. Dit bevestigend antwoord vloeit logisch voort uit de algemene beginselen die aan dit wetsontwerp ten grondslag liggen. Wij menen ons antwoord evenwel, ter voorkoming van enig misverstand, van de volgende kanttekening te moeten voorzien.

Hoezeer wij ook met de leden van de P.v.d.A.-fractie van oordeel zijn dat de afkondiging van een uitzonderingstoestand op voorhand niet het geëigende middel kan zijn om bij voorbeeld gijzelingsacties te bestrijden, dit neemt niet weg dat dergelijke acties een zodanige omvang kunnen aannemen dat het hanteren van buitengewone wettelijke bevoegdheden dan niet te vermijden zal zijn.

Ingaande op de bijdrage aan het voorlopig verslag van de leden van de C.P.N.-fractie mogen wij vooreerst constateren dat deze leden het toejuichten dat de regering nu ook voorstellen heeft ingediend die de uitzonderingstoestanden regelen. Zij stelden vervolgens, na hun zienswijze op artikel 203 van de Grondwet uiteen te hebben gezet, de vraag aan de orde of in deze tijd een formulering over de uitzonderingstoestanden in de Grondwet moet worden opgenomen. Het had de leden van de C.P.N.-fractie bevreemd dat de regering zich deze vraag niet stelt en zij wilden haar daarom uitdrukkelijk opwerpen.

In de memorie van toelichting hebben wij als ons standpunt te kennen gegeven dat ook in een herziene Grondwet rekening moet worden gehouden met het feit dat zich uitzonderingstoestanden kunnen voordoen waarbij van een deel van het normale grondwettelijke recht moet kunnen worden afgeweken. Wij volgden hiermede het eensluidend advies van de staatscommissie en hebben niet de noodzaak gevoeld een bredere argumentatie voor de wenselijkheid van een artikel over de uitzonderingstoestanden in de nieuwe Grondwet te geven omdat een en ander naar ons oordeel geen nadere toelichting behoefde. Nu door de leden, hier aan het woord, uitdrukkelijk de vraag naar het bestaansrecht van artikel 5.2.6 wordt opgeworpen wijzen wij, ter aanvulling van hetgeen de memorie van toelichting daaromtrent stelt, erop dat wij het voor de toekomst niet ondenkbaar achten dat zich ooit een bedreiging van de democratische rechtsorde zal voordoen. Wij zijn in elk geval de overtuiging toegedaan dat de grondwetgever een dergelijke kwade mogelijkheid onder ogen moet zien en daarvoor in de Grondwet de nodige voorzieningen moet treffen. Deze overtuiging wordt door de andere fracties, in het voorlopig verslag aan het woord, gedeeld. Met dit standpunt is niet in

strijd onze opmerking op blz. 4 van de memorie van toelichting, waarop de leden van de C.P.N.-fractie wijzen, dat de Grondwet geen regeling moet treffen voor geval van staatsnood, bij voorbeeld als onverhoopt het parlement niet bijeen kan worden geroepen. Een en ander hebben wij uitvoerig uiteengezet in blz. 2 van de memorie van toelichting betreffende het staatsnoodrecht in de Grondwet. Wij veroorloven ons daarnaar te verwijzen.

Op de vraag van de leden van de fractie van de C.P.N. welke landen een formulering over uitzonderingstoestanden in de Grondwet hebben opgenomen en welke niet, kunnen wij mededelen dat wij dit bij voorbereiding van dit wetsontwerp hebben nagegaan in de Grondwetten van een aantal West-europese landen, nl. België, Frankrijk, de Duitse Bondsrepubliek, Italië Noorwegen en Denemarken. Van deze landen kent alleen de Grondwet van Noorwegen geen bepaling over uitzonderingstoestanden.

Het verheugt ons dat de G.P.V.-fractie met ons van mening was dat niet moet worden gestreefd naar een zo volledig mogelijke opsomming in de Grondwet van eventuele noodtoestanden met de daaraan verbonden rechtsgevolgen. Er kan worden volstaan met het opnemen in de Grondwet van bepalingen voor bepaalde situaties waarbij van het overigens door de Grondwet bepaalde mag worden afgeweken binnen door de Grondwet zelf aangewezen grenzen.

Deze fractie benadrukte in het voorlopig verslag dat in elk geval grondwettelijk dient vast te staan dat in het geval een uitzonderingstoestand inperking van grondrechten noodzakelijk maakt, de vrijheid van godsdienstig belijden gehandhaafd blijft. Hierbij wijzen wij erop dat het voorgestelde artikel 5.2.6 slechts een afwijkingsmogelijkheid biedt van artikel 1.6, voor zover dit de uitoefening van het grondrecht van vrij belijden van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft. In uitzonderingstoestanden zal het niet altijd te vermijden zijn dat inbreuk wordt gemaakt op de uitoefening van dit recht op de openbare weg omdat dan andere belangen, dan die genoemd in artikel 1.6, tweede lid, moeten prevaleren.

Met de G.P.V.-fractie zijn wij van oordeel dat de Grondwet duidelijk moet aangeven in welke mate bevoegdheden gedurende een uitzonderingstoestand op ander gezag kunnen overgaan. Wij menen dat het wetsontwerp aan deze eis voldoet. In het vervolg van deze memorie komen wij op dit onderwerp nog terug.

De beperking in artikel 5.2.6, tweede lid, eerste deel tot lagere corporaties

De leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D., en D'66 verzochten de regering de beperking tot inbreuk op grondwettelijke bevoegdheden van lagere overheden nader te willen toelichten. Hierbij tekenden de leden van de V.V.D.-fractie aan dat zij niet het standpunt van de Raad van State deelden, waar die enerzijds het voorgestelde artikel te ruim en anderzijds dat artikel te eng achtte. Dat in beginsel aan het buitengewoon gezag ver gaande bevoegdheden toegekend zouden kunnen worden, zoals de Raad van State stelt, deed ook volgens deze leden niets af aan de redenering dat een inbreuk op de grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag alleen in zeer dringende gevallen mogelijk gemaakt diende te worden.

Ook de leden van de fractie van D'66 stelden zich op het standpunt dat afwijking van grondwettelijke bevoegdheden zo beperkt mogelijk moet zijn. In principe konden de hier aan het woord zijnde leden dan ook onze redenering billijken, dat alleen kan worden afgeweken van de bevoegdheden van besturen van lagere publiekrechtelijke corporaties. Wel zouden zij nog een nadere toelichting op prijs stellen met name inzake de overweging in de memorie van toelichting, blz. 5, dat «redelijkerwijs mag worden verwacht» dat er in de toekomst geen «gerechtvaardigde behoefte zal blijken die een ruimere mogelijkheid tot afwijking van het geldend grondwettelijk recht zal verlangen». Waarop, zo vroegen deze leden, baseert de regering die verwachting en aan welke situatie denkt zij?

Gaarne willen wij, in aansluiting op hetgeen daaromtrent in de memorie van toelichting en in het nader rapport is gezegd, nog nader uiteenzetten waarom wij van oordeel zijn dat in het voorgestelde artikel 5.2.6 kan worden volstaan met een mogelijkheid tot afwijking van grondwettelijke bevoegdheden van de besturen van lagere publiekrechtelijke lichamen. Hierbij achten wij het van belang vooreerst te beklemtonen dat, bij de afweging van de vraag welke afwijkingsmogelijkheden van de Grondwet voor uitzonderingstoestanden dienen te worden geboden, duidelijk voor ogen moet worden gehouden dat het voorgestelde artikel 5.2.6 geen voorschriften bevat met het oog op staatsnood. In par. 2 van de memorie van toelichting hebben wij, in een beschouwing over de verhouding van de Grondwet tot het staatsnoodrecht, uiteengezet dat, wanneer het niet anders kan, aan bepaalde grondwettelijke voorschriften voorbij moet worden gegaan. Artikel 5.2.6 heeft uitzonderingstoestanden op het oog waarin nog een bestuur van het land aan de hand van wettelijke regelingen plaats vindt. Dit bestuur zal weliswaar over buitengewone bevoegdheden moeten beschikken, om zijn taak ter handhaving van de uit- en inwendige veiligheid te kunnen vervullen, maar dit neemt niet weg dat het om een wettelijk geregeld, met andere woorden, een voorzienbaar bestuur gaat. Wij menen hier wellicht ten overvloede op te moeten wijzen omdat op dit terrein zo licht misverstand kan ontstaan. Dit misverstand is dan hierin gelegen dat men zou menen, waar het om uitzonderingstoestanden gaat gedwongen te zijn met de meest ver gaande situaties die denkbaar zijn rekening te houden en daarop in de Grondwet de buitengewone bevoegdheden af te stemmen. Op dit spoor beweegt zich in zekere zin de bijdrage in het voorlopig verslag van de fractie van het G.P.V. Deze fractie was van mening dat de regering onvoldoende verweer heeft geleverd tegen de stelling van de Raad van State dat in het ontwerp de mogelijkheid tot het afwijken van het geldend grondwettelijk recht te beperkt is. Deze fractie erkende dat het in veel gevallen voldoende zal zijn om overeenkomstig de Grondwet te kunnen afwijken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de lagere openbare bestuursorganen. Zij meende echter dat in tijden van bij voorbeeld oorlogsgevaar of een daaraan verwante toestand voornamelijk de organen van het centrale gezag onder grote druk komen te staan of zelfs niet meer kunnen functioneren. Deze fractie vroeg of het niet realistischer is er vanuit te gaan dat ook het centrale gezag in een ernstige uitzonderingstoestand (deels) kan ophouden adequaat te functioneren (bij voorbeeld als het centrale gezag gescheiden is van een deel van het grondgebied) en daarvan expliciet rekenschap te geven in de Grondwet.

Met de fractie, hier aan het woord, zijn wij van oordeel dat in uitzonderingstoestanden vooral de organen van het centrale gezag onder grote druk kunnen komen te staan. Wij menen echter dat het geen aanbeveling verdient te trachten in de Grondwet ook regels te stellen voor situaties waarin het centrale gezag niet meer de mogelijkheid heeft om adequaat te functioneren. Wij zijn er ons van bewust dat dergelijke situaties zich kunnen voordoen, maar wijzen er daarbij op dat dan het moment nadert van staatsnood, waarin, als het niet anders kan, aan bepaalde voorschriften voorbij zal moeten worden gegaan. Wij blijven er, op de in de memorie van toelichting aangegeven gronden, de voorkeur aan geven voor dergelijke extreme omstandigheden in de Grondwet geen regels op te nemen. Wij wijzen daarbij met name op het bezwaar dat zulke bepalingen, hoe zorgvuldig ook geformuleerd, het gevaar opleveren van te worden gebruikt in gevallen, waarvoor zij niet zijn geschreven.

Met het vorenstaande als uitgangspunt willen wij thans nader ingaan op de gestelde vragen waarom wij menen in de Grondwet te kunnen volstaan met een mogelijkheid tot afwijking van de grondwettelijke bevoegdheden van lagere openbare lichamen. Voor ons staat vast dat in uitzonderingstoestanden een sterk centraal bestuur noodzakelijk zal zijn, dat niet belemmerd mag worden door de normale grondwettelijke bevoegdheden der lagere lichamen. Ook in buitengewone omstandigheden hebben de besturen van

provincies en gemeenten belangrijke taken te vervullen, maar zij zullen daarbij de aanwijzingen van het centrale gezag in acht moeten nemen. Ook kan het noodzakelijk zijn bepaalde bevoegdheden der lagere lichamen geheel op ander gezag te doen overgaan. Wij denken hierbij aan bij voorbeeld waterstaatkundige maatregelen, aan het reserveren van gedeelten van het openbare wegennet voor transporten die in uitzonderingstoestanden voorrang moeten hebben, aan openbare orde maatregelen, aan verplaatsingen van de bevolking, aan maatregelen op het terrein van de energievoorziening en aan tal van andere bestuursmaatregelen op terreinen waar de lagere lichamen eigen bevoegdheden bezitten. Hierbij wijzen wij ook op de wenselijkheid dat in uitzonderingstoestanden ander gezag zo nodig kan beschikken over de verordenende bevoegdheid der lagere bestuurslichamen.

Het is duidelijk dat ons gedecentraliseerde bestuursstelsel in uitzonderingstoestanden soms niet meer binnen het normale grondwettelijke kader kan functioneren en dat alsdan een afwijking van de grondwettelijke bevoegdheden van de lagere openbare lichamen noodzakelijk is. De bestaande Grondwet maakt dit mogelijk en in de noodwetgeving is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Met dit beeld van het bestuur in uitzonderingstoestanden voor ogen zien wij geen noodzaak om daarbij nog een afwijkingsmogelijkheid van de grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid, dat wil zeggen van regering en Staten-Generaal, te creëren. Immers, ook zonder een dergelijke afwijkingsmogelijkheid is het mogelijk voorzieningen te treffen opdat de centrale overheid alsdan doeltreffend kan optreden. De wetgever kan, geheel binnen de geldende grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de centrale overheid, vaststellen welke bestaande bestuursorganen met buitengewone taken zullen worden belast. Hij kan buitengewone bestuursorganen in het leven roepen bij voorbeeld door instelling van een militair gezag voor bestuurstaken die noodzakelijk zullen zijn met het oog op de uitvoering van de militaire taak. Ook is het mogelijk bijzondere organen van burgerlijk gezag in het leven te roepen.

Uit de bestaande noodwetgeving blijkt dat de wetgever er tot nu toe in de noodwetgeving steeds vanuit is gegaan dat afwijkingen van de grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid daarbij niet noodzakelijk waren. De Raad van State heeft in zijn advies blijk gegeven van twijfel of dit ook in de toekomst wel zo zou kunnen blijven. Wij kunnen deze twijfel niet delen. Ook al zou het in de toekomst noodzakelijk blijken naast de bestaande noodwetgeving nog andere noodwetgeving tot stand te brengen dan wel bestaande regelingen door andere te vervangen, dan nog valt niet aan te nemen dat dit niet zou kunnen geschieden binnen het kader van de grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat op grond van artikel 5.2.6, eerste lid, de wet de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt. Deze wet zal bijzondere regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden die in een uitzonderingstoestand noodzakelijk kunnen zijn binnen een algemeen door de wet zelf te stellen kader, in ver gaande mate kunnen delegeren aan organen van militair of burgerlijk gezag. Aldus kan geheel in de praktische behoeften worden voorzien, zonder dat van grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid behoeft te worden afgeweken.

Zou men de richting uit willen dat ook van die bevoegdheden moet kunnen worden afgeweken, dan zou men zich al snel genoodzaakt zien dan maar in artikel 5.2.6 een afwijkingsmogelijkheid in te bouwen met betrekking tot het gehele gebied van wetgeving en bestuur van de centrale overheid. Wij achten het n.l. niet mogelijk om ook maar bij benadering aan te geven op welke deelgebieden van wetgeving en bestuur bijzondere voorzieningen in de Grondwet noodzakelijk zijn. Hierbij wijzen wij erop, dat ook de Raad van State, die blijkens zijn advies een mogelijkheid tot afwijking van de grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid wenselijk acht, geen, naar ons oordeel, bruikbare suggestie heeft gedaan om dit te realiseren.¹ Wij willen deze richting niet in slaan. De opnemings in artikel 5.2.6 van een afwijkingsmogelijkheid van grondwettelijke bevoegdheden van de centrale over-

¹ De Raad van State meende een en ander te kunnen bereiken door handhaving van de term «bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en de politie». In de memorie van toelichting en in het nader rapport hebben wij deze oplossing afgewezen. In het verband van de volgende paragraaf van het voorlopig verslag komen wij hierop terug.

heid zou in het licht van het vorenstaande het karakter krijgen van het inbouwen van een «reserve aan bevoegdheden» in de Grondwet, die naar ons oordeel veel te ver zou gaan, en dit te meer omdat de noodzaak voor een zondanige reserve niet is aangetoond. Hierbij roepen wij nogmaals in de herinnering dat artikel 5.2.6 niet geschreven is voor gevallen van staatsnood waarvoor nimmer vooraf regels kunnen worden gesteld. Mocht een situatie van staatsnood zich ooit voordoen in die mate dat met de mogelijkheden van artikel 5.2.6 niet kan worden volstaan, dan zal een beroep moeten worden gedaan op ongeschreven noodrecht.

Bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde

Het bevreemde de leden van de C.D.A.-fractie dat de overgang van de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten aanzien van de openbare orde en de politie zijn verdwenen uit het ontwerp. Zij vroegen zich af of niet de overwegingen dienaangaande, uiteengezet in het rapport van de Raad van State, de voorkeur zou verdienen boven die van de regering. Ook de G.P.V.-fractie was met de Raad van State niet overtuigd van de wenselijkheid om de term «de openbare orde en de politie» niet meer in de nieuwe Grondwet op te nemen. De argumentatie in het nader rapport had deze fractie niet overtuigd. Zij achtte het gewenst dat ook in uitzonderingstoestanden duidelijk is dat de overheidsbevoegdheid begrensd is en primair betrekking heeft op de zorg voor de openbare samenleving en de gezagshandhaving.

Wij blijven van oordeel dat de term «grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten aanzien van de openbare orde en de politie» in de hierziene Grondwet niet dient te worden opgenomen. In de hiervoor gaande paragraaf hebben wij nader uiteengezet waarom wij menen in het wetsontwerp te kunnen volstaan met een afwijkingmogelijkheid van de grondwettelijke bevoegdheden van lagere bestuurslichamen. Mede daarom hebben wij de onderhavige term, die aanleiding geeft te veronderstellen dat ook kan worden afgeweken van de grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag, niet meer in het ontwerp opgenomen.

Thans mogen wij, naar aanleiding van de gestelde vragen, nader op de onduidelijke betekenis van deze term ingaan. Enige herhaling van het in de vorige paragraaf gestelde is hierbij niet geheel te vermijden omdat de onderwerpen van deze en de vorige paragraaf in elkaars verlengde liggen. Vooreerst mogen wij er dan aan herinneren dat wij in de memorie van toelichting als bezwaar tegen deze term hebben aangevoerd, dat daarmee ten onrechte de schijn wordt gewekt dat bedoeld wordt op de bevoegdheid van het politie-apparaat tot bestrijding van ordeverstoringen. Uit de historie van artikel 202 van de Grondwet kan evenwel worden afgeleid dat de grondwetgever met de onderhavige bevoegdheden veeleer de grondwettelijke bevoegdheden tot regeling en bestuur van de lagere publiekrechtelijke lichamen op het oog heeft gehad. Aldus opgevat wordt artikel 202 ook beter verstaanbaar doordat duidelijk wordt dat het in dat artikel voornamelijk gaat om een afwijking van de grondwettelijke bevoegdheden der lagere publiekrechtelijke lichamen. Indien daarbij de woorden openbare orde en politie in engere zin worden opgevat, dan zou de betekenis van de artikelen 202 en 203 duister worden. Immers, de Grondwet geeft geen antwoord op de vraag welk burgerlijk gezag verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde door middel van het politieapparaat. Ook de wetgever heeft de bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en de politie in brede zin opgevat, hetgeen bij voorbeeld blijkt uit artikel 14 van de Oorlogswet voor Nederland². Nu is aanvaard dat de huidige artikelen 202 en 203 betrekking kunnen hebben op bevoegdheden inzake regelgeving en bestuur, brengt dit mede dat ingevolge de genoemde artikelen ook grondwettelijke bevoegdheden tot wetgeving en bestuur van de centrale overheid op ander gezag zouden kunnen overgaan. Dit zou zeer ver gaan. Eerder, in de memorie van toelich-

² Artikel 14, eerste lid: Algemeen verbindende voorschriften, welke vaststelling krachtens andere wetten toekomt aan organen van andere openbare lichamen dan het Koninkrijk of Nederland, kunnen worden vastgesteld, buiten werking gesteld, gewijzigd of aangevuld bij verordening van het militair gezag, dat zo mogelijk het bevoegde orgaan hoort.

ting en in het nader rapport, hebben wij erop gewezen dat de bestaande noodwetgeving een dergelijk ver gaande overgang van bevoegdheden niet kent. Naar ons oordeel zou het opnemen van de mogelijkheid in de Grondwet van een overgang van grondwettelijke bevoegdheden van regering en Staten-Generaal op ander gezag alleen verantwoord kunnen zijn indien de onvermijdelijkheid daarvan zou worden aangetoond.

In dit verband wijzen wij erop dat destijds de staatscommissie-Van Schaik heeft voorgesteld dat de grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag zonder nadere beperking in uitzonderingstoestanden op ander gezag kunnen overgaan³. Hetgeen opvalt is dat de staatscommissie-Van Schaik voor haar zeer ver gaande voorstel destijds geen andere toelichting heeft gegeven dan: dat zij er de voorkeur aan geeft in het nieuwe tweede lid in algemene zin te spreken van «grondwettelijke bevoegdheden van organen van het burgerlijk gezag» in plaats van de meer beperkte redactie van het bestaande artikel, waar gesproken wordt van «de grondwettelijke bevoegdheden van organen voor burgerlijk gezag *ten opzichte van de openbare orde en de politie*»⁴. Hoewel kan worden vastgesteld dat het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik de voorkeur zou verdienen boven de bestaande artikelen 202 en 203 omdat het, in tegenstelling tot die artikelen, tenminste duidelijk is, zal het geen nadere toelichting behoeven dat wij die richting niet willen inslaan.

De staatscommissie-Cals/Donner heeft terecht naar een minder ingrijpende regeling gezocht, maar is in de uitwerking daarvan naar ons oordeel onvoldoende geslaagd. Zij meende dat het aanbeveling verdiende te blijven bepalen dat de overgang van grondwettelijke bevoegdheden beperkt is tot die betreffende de openbare orde en de politie. Hieronder vallen naar de mening van deze commissie alle bevoegdheden, voor zover de *uitoefening* hiervan ligt op het terrein van de openbare orde en de politie. Deze uitleg ligt, aldus de staatscommissie-Cals/Donner, kennelijk ook ten grondslag aan de Oorlogswet voor Nederland welke tot stand is gekomen onder het regime van de artikelen 202 en 203 der Grondwet⁵. In de memorie van toelichting (bladzijde 5) hebben wij uiteengezet waarom wij de staatscommissie op dit onderdeel van haar voorstel niet hebben kunnen volgen. Hier beklemtonen wij dat de staatscommissie niet aangeeft wat zij onder de woorden openbare orde en politie verstaat. Uit haar verwijzing naar de Oorlogswet voor Nederland, waarin het eerdergenoemde artikel 14 staat, zou de gevolgtrekking kunnen worden gemaakt dat ook zij deze begrippen in brede zin heeft opgevat, maar een en ander wordt in het eindrapport niet nader aangeduid.

In ieder geval heeft de staatscommissie met de term «grondwettelijke bevoegdheden ten opzichte van de openbare orde en politie» blijkens de tekst van het eindrapport naar een zekere beperking gestreefd, maar hoever deze beperking gaat is niet duidelijk. Met name heeft de staatscommissie niet aangegeven of in haar voorstel de mogelijkheid is opengelaten dat grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag worden overgedragen.

Ook de Raad van State hecht aan handhaving van de onderhavige term. De Raad erkent dat «de openbare orde en de politie», zoals deze in het huidige artikel 202 van de Grondwet en in artikel 76, eerste lid, van het ontwerp van de staatscommissie voorkomen inderdaad niet te beperkt mogen worden opgevat. Dat wil echter naar 's Raads oordeel niet zeggen dat deze woorden geen enkele beperking inhouden.

In het nader rapport hebben wij erop gewezen dat de Raad, evenals de staatscommissie, nalaat aan te geven waarin deze beperking is gelegen. Wel is in het advies van de Raad, anders dan in het advies van de staatscommissie-Cals/Donner, duidelijk dat hij een beperkte overgang van grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag niet wil uitsluiten, al erkent de Raad dat de wetgever daartoe nog geen aanleiding heeft gezien.

Wij zijn nu van oordeel, dat, indien het wenselijk zou zijn in de Grondwet de mogelijkheid te openen grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid in uitzonderingstoestanden aan ander gezag over te dragen – een wenselijkheid die wij niet zien – dit dan ook in duidelijke bewoordingen in de

³ Artikel 202, tweede lid, van de staatscommissie-Van Schaik luidde:

Tot die gevolgen kan behoren dat grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag geheel of ten dele overgaan op andere organen van burgerlijk gezag of op militair gezag en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden.

⁴ Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950, nr. 25, blz. 105.

⁵ Blz. 196 Eindrapport.

grondwetstekst tot uitdrukking zou behoren te worden gebracht. Het zou niet getuigen van een goed grondwetsherzieningsbeleid in dat geval te volstaan met vage termen die niet precies aangeven waar het om gaat.

Zoals hierboven is uiteengezet, voldeed het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik aan deze eis van duidelijkheid, maar dit wijzen wij af omdat het veel te ingrijpend is. Een andere weg zou zijn om in het artikel betreffende de uitzonderingstoestanden de mogelijkheid op te nemen af te wijken van een beperkt aantal bepaald aangewezen grondwettelijke bevoegdheden van regering en Staten-Generaal. Gedacht zou dan kunnen worden bij voorbeeld aan een bevoegdheid van buitengewoon gezag zelfstandig wettelijke regelingen te treffen op in de Grondwet omschreven terreinen. Wij zouden echter niet weten voor welke terreinen dit nodig zou zijn. Hierbij wijzen wij er nogmaals op, dat daar waar het noodzakelijk kan zijn buitengewoon gezag met regelgevende bevoegdheden te bekleden, dat kan geschieden door middel van delegatie van bedoelde bevoegdheden door de wetgever die de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt. Daarvoor is een afwijkmogelijkheid van grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid niet noodzakelijk. Daarom blijven wij de voorkeur geven aan ons voorstel, waarin alleen kan worden afgeweken van grondwettelijke bevoegdheden der lagere publiekrechtelijke lichamen.

Na het vorengaande zal het duidelijk zijn, dat wij, met de fractie van de G.P.V. van oordeel zijn dat ook in uitzonderingstoestanden de overheidsbevoegdheid begrensd is en primair betrekking heeft op de zorg voor de openbare samenleving en de gezagshandhaving. Het weglaten van de onduidelijke term «de openbare orde en de politie» is met deze opvatting niet in strijd.

Nog nader aandacht behoeft hier de opmerking van de leden van de C.P.N.-fractie dat volgens het ontwerp een zeer ver gaande beperking van grondrechten is toegestaan. De leden van de fractie, hier aan het woord, waren niet overtuigd dat dergelijke ver gaande bevoegdheden noodzakelijk zijn, ook gezien de opmerking van de regering dat in het grondwetsartikel bewust de formulering over openbare orde en politie is weggelaten om niet de indruk te wekken dat dit grondwetsartikel bedoeld is om ver gaande bevoegdheden te creëren in verband met ordeverstoringen. Hier moeten wij een mogelijk misverstand wegnemen. Wij hebben de term «openbare orde en politie» niet in ons voorstel opgenomen omdat van deze term ten onrechte de suggestie uitgaat dat daarmee slechts wordt bedoeld op de bevoegdheid van het politieapparaat ordeverstoringen te bestrijden. Wij hebben geenszins willen stellen, en dit valt uit de memorie van toelichting ook niet af te leiden, dat voor de handhaving van de openbare orde in verband met de uit- en inwendige veiligheid geen ver gaande bevoegdheden noodzakelijk zouden kunnen zijn. Het tegendeel is het geval. Juist in de mogelijkheid tot afwijking van bepaalde in de Grondwet aangewezen grondrechten komt dit tot uiting. Een mogelijkheid van afwijking tijdens uitzonderingstoestanden van de in normale omstandigheden geldende grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vereniging, vergadering en betoging, de onschendbaarheid van de woning en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim achten wij, op het voetspoor van de bestaande Grondwet, beslist noodzakelijk.

De bevoegdheden van het militair gezag

Gaarne lazen wij dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. het een verbetering achtten, dat de beoogde uitzonderingstoestand de onderschikking van welk militair gezag ook aan de centrale overheid buiten twijfel stelt. Ook de leden van de fractie van de V.V.D. gaven er uitdrukkelijk blijk van dat zij het standpunt dat het militair gezag in ieder opzicht ondergeschikt blijft aan de politiek verantwoordelijke regering voor 100% konden onderschrijven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen in dit verband overigens op een zekere tegenspraak die zou kunnen liggen tussen enkele passages boveaan blz. 7 van de memorie van toelichting en het gestelde in de tweede alinea op blz. 6, waar de mogelijkheid wordt bepleit om burgerlijke overheden ondergeschikt te doen zijn aan militaire. Een nadere verduidelijking leek deze leden geen overbodige weelde.

Wij menen dat de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde passages dienen te worden gelezen in het geheel van hetgeen in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is gesteld ten aanzien van een eventuele onderschikking van burgerlijk gezag aan militair gezag. In een uitzonderingstoestand, zo stelden wij daar, kan de noodzaak ontstaan, militaire belangen te doen prevaleren en daarom moet de mogelijkheid blijven bestaan burgerlijke overheden ondergeschikt te doen worden aan de militaire. Ingevolge het wetsontwerp, dat alleen de mogelijkheid biedt tot afwijking van grondwettelijke bevoegdheden van lagere overheden, is het echter uitgesloten dat het militair gezag zou kunnen treden in de grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag, met andere woorden, dat er enigerlei onderschikking zou kunnen plaatsvinden van de regering aan militair gezag. Waar bij een eventuele onderschikking van burgerlijke overheden aan militair gezag voor eerst aan moet worden gedacht is, terecht vermoedden de hier aan het woord zijnde leden dit zelf reeds, aan een onderschikking van gedecentraliseerde burgerlijke gezagsdragers. Zo zal het ter uitvoering van de militaire taak in een uitzonderingstoestand noodzakelijk kunnen zijn dat bij voorbeeld gemeentebesturen handelen ingevolge aanwijzingen van het militair gezag. Ook kan worden gedacht aan gedeconcentreerde rijksdiensten zoals bij voorbeeld een rijksverkeersinspectie. Om te waarborgen dat bij voorbeeld militaire vervoersbelangen zo nodig voorrang krijgen zal het noodzakelijk zijn dat het militair gezag ter zake aanwijzingen kan geven. Het militair gezag blijft daarbij ondergeschikt aan de politiek verantwoordelijke ministers.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden nog dat het onderhavige wetsontwerp geen beletsel in de weg legt aan een beperking van het vergaderrecht van organen van burgerlijk gezag. Daarbij wezen zij erop dat bij de behandeling van de Oorlogswet in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer 1963–1964, blz. 1687) een amendement-Schilthuis is aangenomen waarbij de beperkingen op het vergaderrecht niet van toepassing worden verklaard op vergaderingen van organen van burgerlijk gezag. Ter zake zouden zij gaarne nader worden geïnformeerd.

Hierbij merken wij op dat de artikelen 50 en 59 van de Oorlogswet voor Nederland beperkende voorschriften bevatten o.a. ten aanzien van openbare vergaderingen of bijeenkomsten, besloten vergaderingen of bijeenkomsten van meer dan tien personen en optochten. Duidelijk is wel dat het hier gaat om grondrechten van de burgers maar om ieder misverstand op dat punt uit te sluiten is in het laatste lid van elk der bedoelde artikelen bepaald dat de daarin voorziene beperkingen niet van toepassing zijn op vergaderingen van organen van burgerlijk gezag. Wij erkennen dat het voorgestelde artikel 5.2.6, naar de letter genomen, de mogelijkheid niet uitsluit dat de wetgever een inbreuk zou maken op de bevoegdheid van lagere bestuurslichamen om te vergaderen. Wij menen echter dat het in de Grondwet een te grote detaillering zou betekenen, indien in het tweede lid van artikel 5.2.6, bij de mogelijkheid om af te wijken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van lagere bestuurscorporaties, zou worden bepaald dat deze afwijking niet mag betreffen de bevoegdheid om te vergaderen. Aan de wetgever kan worden overgelaten, evenals thans het geval is, er zorg voor te dragen dat de bevoegdheden van de lagere bestuurslichamen niet onnodig worden aangetast.

De fractie van D'66 vond de motivering van de regering om verwijzing naar overgang van bevoegdheden op «ander gezag» uit de Grondwet weg te laten, onduidelijk. Allereerst stelden deze leden de vraag waarom de rege-

ring op blz. 6–7 van de toelichting betoogt dat de instelling van een militair gezag tijdens uitzonderingstoestanden op zich geen afwijking van grondwettelijke bepalingen inzake bevoegdheden van de centrale overheid *behoeft* te betekenen. Houdt deze formulering in, zo vroegen deze leden, dat er wellicht wel de mogelijkheid zou kunnen bestaan, of is dat niet bedoeld? Hierbij merken wij op, dat de onderhavige passage in de memorie van toelichting geen andere functie had dan te onderstrepen dat met de term «militair gezag» bedoeld wordt op een ondergeschikt ambtelijk apparaat en niet op een zelfstandig, los van de regering staand gezag. In zoverre onderscheidt het militair gezag zich *principeel* niet van andere ambtelijke apparaten. Dit blijkt uit de daarop volgende zin, waarin gesteld wordt dat het militair gezag een door de wet geregeld ambtelijk apparaat is, waarvan de regering zich ter uitoefening van haar taak in een uitzonderingstoestand kan bedienen. Uiteraard zou de wetgever, indien de Grondwet hem daartoe zou machtigen, dit apparaat met bevoegdheden kunnen bekleden die afwijken van de overigens in de Grondwet vastliggende bevoegdheden van het centrale gezag. Het voorgestelde artikel 5.2.6 staat dit echter niet toe. Naar geldend recht, en dit wordt in het wetsontwerp bevestigd, betekent het militair gezag alleen een afwijking van de Grondwet voor zover het, onder verantwoordelijkheid van de regering, bekleed wordt met bevoegdheden die een inbreuk betekenen op de grondwettelijke bevoegdheden van lagere bestuurscorporaties en voorts voor zover de wetgever het militair gezag de bevoegdheid heeft verleend, wederom onder verantwoordelijkheid van de regering, af te wijken van bepaalde in de Grondwet met name genoemde grondrechten. Indien men voor ogen houdt dat het militair gezag niets anders is dan een ondergeschikt ambtelijk apparaat, dan is het overbodig of zelfs misleidend om in de Grondwet te spreken van overgang van bevoegdheden op ander gezag. Het is overbodig omdat de wetgever die de grondwettelijke opdracht heeft de gevolgen van uitzonderingstoestanden te regelen, bevoegd is binnen het door artikel 5.2.6 gestelde kader, ook zonder dat dit artikel van «een ander gezag» spreekt, militaire functionarissen ter uitoefening van militaire taken met bijzondere bevoegdheden te belasten of hen taken te laten vervullen die normaliter door anderen worden uitgeoefend.

Het noemen van «een ander gezag» in artikel 5.2.6 zouden wij misleidend achten omdat van deze term naar ons oordeel de suggestie uitgaat dat de wetgever bevoegd zou zijn een los van de regering staand gezag in het leven te roepen waaraan grondwettelijke bevoegdheden zouden kunnen worden overgedragen.

Met het vorenstaande is niet in strijd de tweede alinea op pagina 6 van de memorie van toelichting, waarop de leden van de fractie van D'66 wezen, waar gesteld wordt dat militaire belangen in uitzonderingstoestanden in bepaalde gevallen dienen te prevaleren en dat daarom de mogelijkheid moet blijven bestaan om burgerlijke overheden ondergeschikt te doen worden aan de militaire. Ter aanvulling van hetgeen wij eerder in deze memorie op een soortgelijke vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie antwoordden en ter verduidelijking van de memorie van toelichting op dit punt, wijzen wij hier erop dat het bij een eventueel prevaleren van militaire belangen, gaat om het stellen van bestuurlijke prioriteiten. Het is evident dat bij voorbeeld in omstandigheden die tot de staat van beleg op grond van de Oorlogswet voor Nederland noodzaken, normale bestuurlijke taken of in het geheel niet kunnen worden behartigd of in prioriteit achtergesteld moeten worden bij militaire taken. Ook kan het noodzakelijk zijn dat bepaalde organen – wij noemden eerder als voorbeeld een rijksverkeersinspectie of een gemeentebestuur – handelen op aanwijzing van het dan ingestelde militair gezag. Er kan dan gesproken worden van onderschikking van burgerlijke overheden aan militaire. Wij erkennen dat het spreken in termen van overheden in zoverre bezwaren kan oproepen dat aldus, ondanks het feit, dat in de grondwettelijke tekst zelf niet meer over «ander gezag» wordt gerept, toch nog het beeld van een los van de regering staande overheid zou kunnen ontstaan. Deze terminologie zijn wij in de memorie van toelichting evenwel blijven be-

zigen omdat aldus nog het meest op de in de noodwetgeving gebruikelijke terminologie wordt aangesloten. Een modernere terminologie zou wellicht kunnen worden gekozen door te gaan spreken van coördinatie van bestuurstaken waarbij aan de ene tak van bestuur onder verantwoordelijkheid van de regering zeggenschap wordt verleend ten aanzien van een andere tak van bestuur. Hierbij wijzen wij erop dat artikel 5.2.6 de wetgever volledig de vrijheid laat om bij eventuele toekomstige wetgeving een aan de tegenwoordige tijd aangepaste terminologie te kiezen. Vast staat in ieder geval echter, zo antwoorden wij op een desbetreffende vraag van de hier aan het woord zijnde leden, dat artikel 5.2.6 niet toestaat dat de burgerlijke centrale overheid, dat wil zeggen regering en Staten-Generaal, ooit ondergeschikt kunnen zijn aan de militaire overheid of aan welk ander buitengewoon gezag ook.

Met het vorenstaande menen wij de vragen van de leden van de fractie van D'66 te hebben beantwoord. Wij gaven daarin voorts een beeld welke bevoegdheden van het burgerlijk gezag in geval van een uitzonderingstoestand aan het militair gezag kunnen c.q. dienen te worden overgedragen. Een volledig overzicht op dit punt biedt de Oorlogswet voor Nederland. Deze wet kent geen overdracht van grondwettelijke bevoegdheden van het centrale gezag.

In het vorenstaande ligt tevens besloten het antwoord op de vraag van de leden van de C.P.N.-fractie waarom geen nadere aanduiding wordt gegeven van het gezag, waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen, als er sprake is van een uitzonderingstoestand. Wij delen niet de mening van de leden van deze fractie dat dit mogelijk is zonder de suggestie te wekken van een gezag dat los zou staan van de politiek verantwoordelijke regering. Afgezien daarvan lijkt het ook niet goed mogelijk alle gezag aan te duiden waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Met name buitengewoon burgerlijk gezag zal zich in vele vormen kunnen voordoen. Het zou een te grote mate van detaillering betekenen indien de Grondwet daarvoor een uitputtende regeling zou geven. Een en ander kan beter aan de gewone wetgever worden overgelaten.

Ook de G.P.V.-fractie had kennis genomen van onze opvatting dat het militair gezag in ieder opzicht ondergeschikt blijft aan de politiek verantwoordelijke regering. De noodzaak hiervan staat ook voor de G.P.V.-fractie buiten twijfel, maar zij stelde de vraag in hoeverre dit in de praktijk altijd mogelijk zal zijn. Deze fractie wees erop dat ook wij erkennen dat de bevoegdheden van het militair gezag op een bepaald moment zeer ver kunnen gaan. Moet het daarom, zo vroeg deze fractie, niet als een verlies en verarming van de bestaande Grondwet worden beschouwd dat van dit overdragen van bevoegdheden aan het militair gezag in de nieuwe Grondwet op geen enkele wijze meer expliciet wordt melding gemaakt?

Na hetgeen wij in de memorie van toelichting en in deze memorie van antwoord over de staatsrechtelijke positie van het militair gezag hebben betoogd zal het duidelijk zijn dat wij deze vraag ontkennend beantwoorden.

De G.P.V.-fractie stelde vervolgens de vraag of het wel altijd mogelijk zal zijn om het militair gezag in afhankelijkheid van de politiek verantwoordelijke regering te laten optreden. Is het niet gewenst om grondwettelijk te blijven bepalen dat bepaalde grondwettelijke bevoegdheden geheel op het militair gezag kunnen overgaan? Voorkomt men hiermee niet, zo vroeg deze fractie voorts, dat het militair gezag in een positie kan komen dat het, in elk geval subjectief, meent een staatsgreep te plegen, enkel en alleen omdat overleg met de politiek verantwoordelijke regering niet meer mogelijk is?

Wij menen dat er zich inderdaad omstandigheden kunnen voordoen waarin het niet meer mogelijk is dat de regering kan blijven functioneren. Dit geldt overigens voor alle bestuursorganen, waaronder het militair gezag zelf. In de paragraaf staatsnoodrecht van de memorie van toelichting en ook eerder in deze memorie hebben wij uiteengezet dat artikel 5.2.6 op dergelijke situaties niet is toegesneden. De Grondwet dient daaromtrent geen bepalin-

gen te bevatten, omdat deze of onvoldoende zullen blijken te zijn of omdat deze kunnen worden misbruikt voor doeleinden waarvoor zij niet zijn geschreven. In dergelijke omstandigheden zal door de meest gereede autoriteit een beroep op staatsnood moeten worden gedaan. Wij vermogen niet in te zien dat in deze opzet een militair gezag in de mening zou kunnen komen te verkeren een staatsgreep te plegen omdat overleg met de politiek verantwoordelijke regering niet meer mogelijk is.

Bevoegdheden van de Staten-Generaal

Het verheugt ons dat de fractie van de P.v.d.A. het er van harte mee eens was, dat terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, de Staten-Generaal daarover oordelen aangezien zij de mogelijkheid van afwijking van grondwettelijke bevoegdheden tot het uiterste begrensd wil zien. De leden van deze fractie wezen erop dat het wetsontwerp op dit punt de gedachten-gang volgt van het bij de behandeling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Handelingen Tweede kamer 1951–1952, blz. 361) aanvaarde amendement-Burger⁶ en zo een belangrijke waarborg biedt tegen misbruik van grondwettelijk verstrekte bevoegdheden. Ook de leden van de fracties van de V.V.D. en D'66 gaven uitdrukkelijk blijk van hun instemming met de versterking van de bevoegdheden van het parlement, als vervat in ons wetsvoorstel.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag welke vorm de regering zich voorstelt te geven aan de in artikel 5.2.6, lid 3, genoemde beslissing van de Staten-Generaal over het voortduren van de uitzonderingstoestand. Naar aanleiding van deze vraag wijzen wij erop dat artikel 5.2.6 ter zake geen vorm voorschrijft. Wij menen dat de Staten-Generaal hier zelf, zo gewenst, een regeling kunnen treffen. In het Reglement van Orde voor de verenigde vergadering der Staten-Generaal zou zulk een regeling kunnen worden vastgesteld. Nadere aandacht bij dit onderdeel van het voorlopig verslag behoeven nog de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over het noodrecht dat gecreëerd is in de zg. Londense periode.

Deze leden wezen erop, dat er pas een werkelijke noodsituatie ontstaat als het parlement in de volstreekte onmogelijkheid komt te functioneren. Het is dan onvermijdelijk, dat van bepaalde grondwettelijke voorschriften wordt afgeweken. Als dat voor een ieder evident is, ontstaat er geen probleem. De verplaatsing van de regeringszetel naar Londen gedurende de bezettingstijd is, aldus de hier aan het woord zijnde leden, hoe ook formeel gesproken ongrondwettig, achteraf algemeen als vanzelfsprekend aanvaard. Twee andere problemen zijn de vraag hoe en onder welke omstandigheden men tot de normale toestand terugkeert en de vraag wat voorschriften de betekenis wordt van de inmiddels geproduceerde legislatieve voorschriften. In 1945 ontbrak het aan de thans voorgestelde bepaling, dat de Staten-Generaal op elk ogenblik hun rechten kunnen hernemen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinnerden eraan dat er in 1945 eerst een noodparlement is ingesteld. Een en ander kreeg pas in november van dat jaar zijn beslag en vervolgens verliepen er nog ettelijke maanden alvorens verkiezingen werden uitgeschreven. Hoe verhouden zich nu, zo vroegen deze leden, naar het oordeel van de regering, dit schema en die procedure tot haar voorstellen van thans?

Wij wijzen erop dat artikel 5.2.6, evenals de bestaande artikelen 202 en 203, toegesneden is op uitzonderingstoestanden die worden ingesteld en beëindigd zonder dat er sprake is van een vijandelijke bezetting. Bij dit artikel dient ervan te worden uitgegaan dat regering en Staten-Generaal gedurende de uitzonderingstoestand blijven functioneren. Na al hetgeen reeds is opgemerkt over de verhouding van de Grondwet tot het staatsnoodrecht behoeft dit hier geen nadere toelichting meer. In situaties waarop artikel 5.2.6 in de eerste plaats doelt, is derhalve het afkondigen en beëindigen van een uitzonderingstoestand en met name de rol van de Staten-Generaal daarbij, geen probleem.

⁶ Het amendement van de heer Burger luidde: «In artikel 4 wordt in lid 1 «zo spoedig mogelijk» vervangen door: «onverwijld.»»

Wel ontstaat er een onzekerheid over de vraag hoe een uitzonderingstoestand kan worden beëindigd in een situatie, zoals die is ondervonden in de Tweede Wereldoorlog. Het bestaande artikel 202 gaf daarop geen duidelijk antwoord en wij willen vaststellen dat ook artikel 5.2.6 op dit punt geen uitsluitend geeft. Artikel 5.2.6 kan dit ook niet geven omdat het hier gaat om omstandigheden van staatsnood, waarvoor vooraf nimmer dwingende voorschriften kunnen worden gegeven. Een en ander wil evenwel niet zeggen dat indien er zich ooit een vergelijkbare situatie zou voordoen, artikel 5.2.6 geheel zonder betekenis zou zijn. Immers, een van de hoofdbeginselen die aan dit wetsontwerp ten grondslag liggen is dat de Staten-Generaal, indien en zolang zij kunnen functioneren, hun bevoegdheden geldend maken. Dit impliceert dat indien de Staten-Generaal door welke staatsnood ook tijdelijk niet meer zouden kunnen functioneren, zij de plicht hebben hun functie wederom op te vatten zodra dit weer mogelijk is. Het zal geen betwisting ontmoeten dat er dan allerlei omstandigheden denkbaar zijn die het niet eenvoudig zullen maken om een en ander te realiseren. Wij menen dat degenen die dan verantwoordelijkheid zullen dragen de oplossing voor dergelijke moeilijkheden moeten vinden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen voorts wat het standpunt van de regering op basis van haar onderhavige voorstellen is ten aanzien van de rechtskracht van wetsbesluiten als destijds in Londen tot stand gekomen. Zij wezen erop dat vooraanstaande auteurs (o.m. Kranenburg) hebben betoogd – en er is ook jurisprudentie over – dat zodanige besluiten niet mochten worden beschouwd als organieke wetten in de zin van onze constitutie en derhalve voor toetsing door de onafhankelijke rechter vatbaar zouden zijn.

Op deze vraag geeft artikel 5.2.6 evenmin als destijds het bestaande artikel 202 een antwoord. Het antwoord zal moeten worden gevonden in een juiste interpretatie van het staatsnoodrecht. Met erkenning van het feit dat de onafhankelijke rechter zelf zijn competentie bepaalt en in het bewustzijn dat het op dit terrein niet eenvoudig is eenduidige uitspraken te doen mogen wij wel als ons standpunt weergeven dat wij de opvatting met betrekking tot het staatsnoodrecht van prof. Kranenburg, die destijds een ver gaande toetsing door de Bijzondere Raad van Cassatie in een concreet geval⁷ toejuichte (de Bijzondere Raad van Cassatie onderzocht toen de vraag of de noodtoestand het ter hand nemen van een bepaalde materie door de regering in Londen rechtvaardigde) niet delen. Wij menen dat de aard van het staatsnoodrecht meebrengt dat hier ten hoogste ruimte is voor een marginale rechterlijke toetsing in die gevallen waarin de vraag zou kunnen rijzen of een noodwetgever in redelijkheid ooit tot een bepaalde maatregel had kunnen komen. Het standpunt van prof. Kranenburg is destijds bestreden door prof. Van den Bergh⁸.

Ten slotte wijzen wij hier erop dat de z.g. Londense besluiten zijn opgevat als wetsbesluiten die alleen door de formele wetgever later konden worden gewijzigd. Zij werden aldus door de wetgever zelf onschendbaar.

Lijst van op te heffen grondrechten

Wij hebben kennis genomen van de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie dat zij nog niet geheel waren overtuigd van de juistheid van onze keuze om artikel 1.16 (*ius de non evocando*) niet te noemen in artikel 5.2.6.

In de memorie van toelichting hebben wij erop gewezen dat het in uitzonderingstoestanden noodzakelijk kan zijn af te wijken van de competentie van de gewone rechter. Hierin voorziet thans de Noodwet rechtspleging. Deze noodwet wijkt op een aantal onderdelen wel af van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, maar niet van de Grondwet. Met het oog op voorzieningen met betrekking tot de competentie van de gewone rechter is geen afwijkingmogelijkheid van artikel 1.16 noodzakelijk.

⁷ Beslissing van de Bijzondere Raad van Cassatie dd. 6 februari 1946. In deze geest ook: H.R. 30 oktober 1946, N.J. 737.

⁸ Men zie prof. mr. dr. G. van den Bergh: Staatsnoodrecht en toetsingsrecht (Weekblad voor Gemeentebelangen 1946).

In de memorie van toelichting hebben wij voorts als ons oordeel uitgesproken dat de nieuwe Grondwet, evenmin als de bestaande Grondwet, de toepasbaarheid van het militaire strafrecht op burgers in buitengewone omstandigheden mag uitsluiten. Ook daarvoor is echter geen afwijkingsmogelijkheid van artikel 1.16 nodig. Deze bepaling spreekt immers van: «de rechter die de wet hem toekent». Daaronder valt ook de militaire rechter die door de wet, die de uitzonderingstoestanden regelt, wordt toegekend aan de burger. Wij zien derhalve niet in waarom artikel 1.16 in artikel 5.2.6 zou moeten worden vermeld.

Tekstuele opmerkingen

Dezelfde leden vernamen graag van de regering of zij door het gebruik van de term «Koninklijk besluit» vooruitloopt op het wetsontwerp inzake Koning en Ministers. Wij verwijzen hierbij naar hetgeen omtrent de nieuwe grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning is gesteld in de memorie van toelichting bij Wetsontwerp 15 047 (R 1099) op blz. 9. Daar wordt vermeld dat op de plaatsen waar, in het woord gebruik van de huidige Grondwet, wordt gezegd dat de Koning benoemt of beslist, in de herziene Grondwet dient te worden gesteld, dat bij Koninklijk besluit wordt benoemd of beslist. Voor zover hier al van een vooruitlopen kan worden gesproken vestigen wij er de aandacht op dat de onderhavige terminologie reeds werd aangevaard in het grondwetsontwerp betreffende de procedure tot herziening van de Grondwet, welk ontwerp inmiddels in eerste lezing het Staatsblad heeft bereikt (Stb. 1979, 390). Ook is deze terminologie gebezigd in het door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerp 13 990 inzake provincies en gemeenten.

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen waarom in artikel 5.2.6, eerste en derde lid, de term «de staat van oorlog of de staat van beleg» wordt vervangen door de term «uitzonderingstoestand».

In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat door het niet meer met name noemen van de staat van oorlog en de staat van beleg de wetgever de vrijheid wordt geboden eventueel de wat verouderde benaming van deze uitzonderingstoestanden door een andere te vervangen. Voorts kan het wenselijk zijn de genoemde uitzonderingstoestanden tot één uitzonderingstoestand samen te voegen. Een verruiming van de bevoegdheden van de regering houdt dit niet in.

Artikel 5.2.6 houdt integendeel ook op dit onderdeel een verruiming in van de bevoegdheden van de Staten-Generaal. Door de woorden «een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand» in dat artikel wordt de mogelijkheid geboden dat de Staten-Generaal medebeslissen over de vraag of noodwetten, die op zich niet van de Grondwet afwijken, toch op grond van hun inhoud tot de uitzonderingstoestanden in de zin van artikel 5.2.6 moeten worden gerekend.

Op blz. 8 en 9 van de memorie van toelichting wordt hierop uitvoerig ingegaan en wij veroorloven ons daarnaar verder te verwijzen.

Slotvraag

Ten slotte werd de vraag gesteld in hoeverre aan een wetsontwerp over deze delicate materie betekenis mag worden toegekend als het wordt ingediend door drie Ministers (en een staatssecretaris) die zich allen in de persoon van de heer H. Wiegel blijken te hebben verenigd. Deze betekenis is zeker niet hierin gelegen dat in dit geval nood wet gebroken zou hebben, zoals de leden hier aan het woord blijkens het voorlopig verslag als mogelijkheid veronderstellen. Er is hier sprake van toepassing van de normale regel dat ministers ad interim mede tekenen als ambtegenoten bij voorbeeld door vakantie dit niet zelf kunnen doen. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat

naast de Minister van Binnenlandse Zaken de Staatssecretaris van Justitie zelf heeft ondertekend.

De «noodgedwongen» gevolgde, overigens gebruikelijke procedure bij de ondertekening in omstandigheden als door ons vermeld, laat uiteraard onverkort de gezamenlijke verantwoordelijkheid die wij gaarne voor dit wetsontwerp dragen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Minister van Defensie,
W. Scholten