

Zitting 1978–1979

15 681

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De bestaande Grondwet geeft in het laatste lid van artikel 201, alsmede in de artikelen 202 en 203 regels met betrekking tot de zogenaamde uitzonderingstoestanden. Het laatste lid van artikel 201 laat aan de Koning de beslissing vast te stellen of er oorlogsgevaar aanwezig is in de zin waarin dat in 's lands wetten voorkomt. Volgens artikel 202 kan door of vanwege de Koning ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, elk gedeelte van 's Rijks grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg worden verklaard, op de wijze waarop en in de gevallen waarin zulks ingevolge de wet kan geschieden; de wet regelt ook de gevolgen. Verder zegt dit artikel, dat bij die wettelijke regeling kan worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op het militair gezag en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 7 (drukkersvrijheid), 9 (recht tot vereniging en vergadering), 172 (onschendbaarheid woning) en 173 (onschendbaarheid briefgeheim). Voor het geval van oorlog kan volgens artikel 202, vierde lid, ook worden afgeweken van het bepaalde in artikel 170, eerste lid (niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent, het z.g. *ius de non evocando*). Blijkens artikel 203 der Grondwet kan door of vanwege de Koning, wederom ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, voor elk gedeelte van 's Rijks grondgebied bepaald worden, dat de grondwettelijke bevoegdheden hierboven bedoeld, geheel of ten dele overgaan op organen van burgerlijk gezag, zulks evenals bij artikel 202 nader te regelen door de wet. Ook ingevolge artikel 203 kan afgeweken worden van de grondrechten, geregeld in de artikelen 7, 9, 172 en 173; niet echter van artikel 170, eerste lid.

De artikelen 201, vierde lid, en 202 zijn in de Grondwet opgenomen in 1887 en, afgezien van door volgende grondwetsherzieningen noodzakelijke veranderingen, afgezien van door volgende grondwetsherzieningen noodzakelijke veranderingen, sedertdien ongewijzigd gebleven.

Artikel 203 werd in 1948 daaraan toegevoegd naar aanleiding van gebeurtenissen in het buitenland.

Ook in een herziene Grondwet moet worden rekening gehouden met het feit dat zich uitzonderingstoestanden kunnen voordoen, waarbij van een

deel van het normale grondwettelijke recht moet kunnen worden afgeweken. Wij stellen daarom voor hiertoe een artikel in de Grondwet op te nemen. In belangrijke mate stemt dit overeen met de huidige grondwetsbepalingen. Wijziging is evenwel op enkele punten gewenst. Met de wijzigingen, die in het onderhavige wetsontwerp worden voorgesteld, volgen wij overwegend het advies van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Eindrapport blz. 193–198 en 25–26; Tweede rapport blz. 43–45.) Op enkele niet onbelangrijke onderdelen lijkt het echter dienstig een afwijkende regeling te treffen of een andere terminologie te kiezen. In het vervolg van het algemene deel van deze memorie, waarin de belangrijkste gedachten die aan het wetsontwerp ten grondslag liggen nader worden uitgewerkt, en bij de artikelsgewijze behandeling, wordt op een en ander verder ingegaan.

2. Staatsnoodrecht in de Grondwet

Als inleiding tot de in de volgende paragrafen volgende toelichting achten wij het dienstig onze zienswijze te geven omtrent de verhouding van de Grondwet tot het staatsnoodrecht.

Bij de opstelling van de herzieningsontwerpen zijn wij er van uitgegaan dat de Grondwet de voorschriften dient te geven, welke normaal en normatief worden geacht en dat daarbij geen melding moet worden gemaakt van de mogelijkheid van afwijking bij staatsnood. Zo wordt op het voetspoor van de huidige Grondwet, om een enkel voorbeeld te noemen, geen voorziening getroffen voor de gevallen, dat in buitengewone omstandigheden de Staten-Generaal niet bijeen kunnen komen, dat de periodieke verkiezingen niet kunnen plaatsvinden e.d. Vooral de herinnering aan het gebeurde in de oorlogsjaren 1940–1945 en aan de toen gerezen twijfels zou de neiging kunnen doen ontstaan voorschriften te geven, welke regelen wat in geval van staatsnood rechtens zal zijn. Zulke voorschriften zullen meestal als inhoud moeten hebben, dat aan het meest gereede orgaan, dikwijls de regering, de vrije hand wordt gelaten, zodra naleving der grondwetsbepalingen onmogelijk is geworden. Wij zijn van oordeel dat die weg niet moet worden ingeslagen. Zulke bepalingen zullen immers voor noodtoestanden ofwel ontoereikend ofwel te ingrijpend zijn. Zij worden namelijk opgesteld met het oog op noodtoestanden, die zich in het verleden hebben voorgedaan of die zich bij veronderstelling laten denken, maar zij zullen, wanneer zich een ongedachte of onvoorziene noodtoestand voordoet daarvoor wellicht ongeschikt zijn. Dan vormen zulke bepalingen eerder een nieuwe bron van onzekerheid, dan een hulpmiddel. Omdat de in dergelijke gevallen te nemen maatregelen van andere aard zouden kunnen zijn dan door de Grondwet voorzien, zal opnieuw de vraag worden gesteld, of de Grondwet niet is geschonden.

Een veel ernstiger bezwaar is echter, dat zulke bepalingen, hoe zorgvuldig ook geformuleerd, het gevaar opleveren van te worden gebruikt in gevallen, waarvoor zij niet werden geschreven. Het gevolg van het geen melding maken in de Grondwet van de mogelijkheid van afwijking bij staatsnood zal zijn, dat in geval van staatsnood, wanneer het niet anders kan, aan bepaalde voorschriften voorbij moet worden gegaan, maar dat dan ook alle betrokkenen zich bewust zullen zijn, dat dit inconstitutioneel gedrag slechts te rechtvaardigen is voor zover het onvermijdelijk is, en dat de afwijking slechts zo klein mogelijk moet blijven. In stilzwijgen van de Grondwet zit, zo gezien, een waarborg, dat niet onverantwoord een beroep op staatsnood zal worden gedaan.

Met dit standpunt is niet in strijd dat de Grondwet ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid in de afkondiging van bij de wet te regelen uitzonderingstoestanden voorziet. Dit is reeds het geval in de huidige Grondwet en het onderhavige wetsontwerp beoogt dit te continueren. In dit geval wordt aan de wetgever toegestaan regelen te treffen voor bepaalde situaties waarbij van het overigens door de Grondwet bepaalde mag worden afgeweken binnen door de Grondwet zelf aangegeven grenzen. Aan de wetgever

wordt de taak toebedeeld tevoren regels vast te stellen omtrent de overgang van bepaalde bevoegdheden op andere organen en omtrent de alsdan aan die organen toe te kennen uitzonderlijke macht. Aldus zal vaststaan waar het bestuur in die gevallen berust en aan welke regels het is onderworpen. Tevens maakt de Grondwet zelf voor die uitzonderingstoestanden een afwijking mogelijk van daarin genoemde grondrechten.

3. Beperkte afwijkingmogelijkheid van grondwettelijke bevoegdheden

In de bestaande artikelen 202 en 203 van de Grondwet is sprake van gehele of gedeeltelijke overgang van de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie. De staatscommissie heeft in het door haar voorgestelde artikel dit systeem gehandhaafd. Op dit punt hebben wij de staatscommissie niet gevolgd. In de machting aan de wetgever om in uitzonderingstoestanden grondwettelijke bevoegdheden over te dragen ligt een kernpunt van de grondwettelijke regeling inzake uitzonderingstoestanden. Het zal geen betwisting ontmoeten, dat de Grondwet moet aangeven, hoever de wetgever kan gaan indien door hem regelen worden getroffen en bevoegdheden worden toegekend, die een inbreuk maken op de normale grondwettelijke bepalingen. Aan deze eis voldoen, naar ons oordeel, de bestaande Grondwet en het voorstel van de staatscommissie niet geheel. Immers, de betekenis van de term «grondwettelijke bevoegdheden ten opzichte van de openbare orde en de politie» blijkt niet terstond uit zijn bewoordingen. De bewoordingen wekken de schijn dat met de grondwettelijke bevoegdheden ten opzichte van de openbare orde en de politie wordt bedoeld op de bevoegdheid van het politie-apparaat tot bestrijding van ordeverstoringen. Uit de historie van de artikelen 202 en 203, waarvan de tekst teruggaat op de Franse regelingen die tot 1887 hier nog van kracht zijn geweest, kan evenwel worden afgeleid, dat de grondwetgever met de onderhavige bevoegdheden veeleer de grondwettelijke bevoegdheden tot regeling en bestuur, voornamelijk van de lagere publiekrechtelijke lichamen, op het oog heeft gehad¹. De woorden «de openbare orde en de politie» dienen hier derhalve in hun brede bestuurlijke zin te worden opgevat. Ook de wetgever heeft de artikelen 202 en 203 kennelijk aldus opgevat; hetgeen bij voorbeeld blijkt uit het eerste lid van artikel 14 van de Oorlogswet voor Nederland. Dit artikel bepaalt, dat algemeen verbindende voorschriften, welke vaststelling toekomt aan organen van andere openbare lichamen dan het Koninkrijk of Nederland, mede kunnen worden vastgesteld, buiten werking gesteld, gewijzigd of aangevuld bij verordening van het militair gezag. De grondwettigheid van deze bepaling, die inbreuk maakt op de grondwettelijk gewaarborgde bevoegdheid tot regeling en bestuur der lagere publiekrechtelijke lichamen, staat vast doordat de grondwettelijke bevoegdheden ten opzichte van de openbare orde en de politie in de boven aangegeven zin mogen worden verstaan. Nu is aanvaard dat de huidige grondwetsbepaling betrekking heeft op bevoegdheden inzake regelgeving en bestuur, brengt dit mede dat in de artikelen 202 en 203 valt te lezen dat ook grondwettelijke bevoegdheden inzake regelgeving en bestuur van de centrale overheid op ander gezag zouden kunnen overgaan. Dat zou zeer ver gaan en veel verder dan de bestaande noodwetgeving in feite gaat. Zo zou de wetgevende bevoegdheid, die grondwettelijk bij regering en Staten-Generaal te zamen berust, in algemene zin in de noodwetgeving aan alleen de regering kunnen worden toebedeeld. Dit vindt in de noodwetgeving echter niet plaats. Die wetgeving gaat niet verder dan het op een, met name aangeduid, terrein delegeren van wetgevende bevoegdheid².

Gemeten aan de bestaande noodwetgeving en daarbij in overweging nemende dat, naar redelijkerwijs mag worden verwacht, er in de toekomst geen gerechtvaardigde behoefte zal blijken, die een ruimere mogelijkheid tot afwijking van het geldend grondwettelijk recht zal verlangen, kan worden volstaan met het geven van een afwijkingmogelijkheid van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, andere territoriale openbare lichamen, ingesteld in plaats van provincies of gemeenten³, en waterschappen. Hierin voorziet het wetsontwerp met zoveel woorden.

¹ Opgemerkt zij overigens, dat de grondwetsgeschiedenis op dit punt geen klaar beeld geeft. Een beschouwing hieromtrent geeft W. F. Prins in een artikel «Noodstaatsrecht» in Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1956, blz. 305 e. v., in het bijzonder blz. 320 en 321.

² Gewezen kan worden op de aan het militair gezag gedelegeerde bevoegdheid in bepaalde gevallen wettelijke bepalingen buiten werking te stellen, te wijzigen of aan te vullen. Zie bijvoorbeeld van de Oorlogswet voor Nederland de artikelen 26 (op het terrein van de verberichtgeving), 27 (op het terrein van de wapenwetgeving en wetgeving gevaarlijke stoffen), 28 (bescherming bevolking), 30 (arbeidsduur, veiligheid en hygiëne bij de arbeid, hinderwet), 47 (de lijkbezorging) en 48 (de verplaatsing van de bevolking).

³ Ten aanzien van deze laatste categorie lichamen zal het resultaat van het overleg tussen regering en Staten-Generaal over wetsontwerp 13 992 bepalend zijn voor de vraag of deze mogelijkheid moet blijven gehandhaafd. Zie voor de ten aanzien van wetsontwerp 13 992 te volgen procedure de nota naar aanleiding van het eindverslag bij wetsontwerp 13 990 blz. 1.

4. Overgang van bevoegdheden op ander gezag en onderschikking van gezag

De staatscommissie stelt voor in de nieuwe Grondwet te bepalen, dat grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag geheel of ten dele kunnen overgaan op ander gezag en dat burgerlijke overheden ondergeschikt kunnen worden aan dat gezag. Het begrip «ander gezag» omvat, in het voorstel van de staatscommissie, zowel burgerlijke als militaire autoriteiten en het maakt het derhalve mogelijk om bij instelling van een militair gezag, daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden eventueel te doen overgaan op bepaalde «andere» burgerlijke autoriteiten. Ook de in het huidige artikel 203 van de Grondwet voorziene overgang van bevoegdheden op andere organen van burgerlijk gezag, zonder dat een militair gezag wordt ingesteld, blijft in deze opzet behouden. In overeenstemming hiermede wordt, evenals in de bestaande Grondwet, in het door de staatscommissie voorgestelde artikel bepaald, dat ook een gedeeltelijke overgang van bevoegdheden kan geschieden; aldus komt daarin tot uiting, dat de burgerlijke autoriteiten ook in buitengewone omstandigheden hun taak zoveel mogelijk blijven vervullen.

Dit neemt intussen niet weg, dat in een uitzonderingstoestand de noodzaak kan ontstaan militaire belangen te doen prevaleren en dat daarom de mogelijkheid moet blijven bestaan om de burgerlijke overheden ondergeschikt te doen worden aan de militaire.

Ook dient met de mogelijkheid om bevoegdheden van bepaalde burgerlijke autoriteiten te doen overgaan op andere burgerlijke gezagsdragers rekening te worden gehouden en als gevolg daarvan met de mogelijkheid, dat eerstbedoelde burgerlijke autoriteiten aan deze andere burgerlijke gezagsdragers ondergeschikt dienen te worden. In al deze mogelijkheden voorziet de door de staatscommissie voorgestelde tekst door te spreken van overgang van bevoegdheden op «ander gezag» en van ondergeschikt worden aan «dit gezag», dat wil zeggen het eerder genoemde gezag, dat zowel militair als burgerlijk kan zijn.

Hoewel wij kunnen instemmen met de door de staatscommissie ontwikkelde gedachten ten aanzien van een mogelijke overgang van bevoegdheden op ander gezag en de eventuele hiërarchie tussen militaire en burgerlijke autoriteiten onderling, hebben wij in het voorgestelde grondwetsartikel iedere aanduiding daaromtrent weggelaten.

In de opzet van het wetsontwerp kan, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, wat de overgang van bevoegdheden betreft, alleen worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen der lagere publiekrechtelijke lichamen. Een nadere aanduiding van gezag, waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen en een regeling van onderschikking aan een bepaald gezag – zulks in afwijking van grondwettelijke voorschriften –, is daarnaast overbodig te achten.

Volstaan kan verder worden met de in het eerste lid van het voorgestelde grondwetsartikel opgenomen bepaling, dat de wet de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt. Deze wet kan de taken, welke ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid moeten worden verricht, verdelen over daarvoor in aanmerking komende organen van hetzij het militair, hetzij het burgerlijk gezag; daarbij kunnen de noodzakelijke bevoegdheden worden toegekend en de onderlinge verhouding tussen de betrokken organen worden vastgesteld zonder dat de Grondwet daaromtrent een nadere aanduiding behoeft te geven, dan dat kan worden afgeweken van de bevoegdheden van de besturen der lagere publiekrechtelijke lichamen.

Een verdergaande grondwettelijke basis voor een «ander gezag» waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen zouden wij alleen noodzakelijk oordelen, indien in uitzonderingstoestanden ook wat grondwettelijke bevoegdheden binnen de centrale overheid betreft een gezag zou moeten worden gecreëerd, dat niet in de betreffende normale grondwettelijke bepalingen kan worden ingepast. Dit nu is niet het geval. Wij willen hier benadruk-

ken, dat naar ons oordeel de instelling van een militair gezag tijdens uitzonderingstoestanden op zich geen afwijking van grondwettelijke bepalingen in zake bevoegdheden van de centrale overheid behoeft te betekenen. Het militair gezag is een door de wet geregeld ambtelijk apparaat, waarvan de regering zich ter uitoefening van haar taak kan bedienen. Het militair gezag blijft in het hanteren van zijn toegekende bevoegdheden in ieder opzicht ondergeschikt aan de politiek verantwoordelijke regering, precies zoals andere, burgerlijke organen die met taken ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid worden belast. De wettelijk aan het militair of burgerlijk gezag toegekende bevoegdheden kunnen, in overeenstemming met de taken waarom het gaat zeer ver gaan, maar de wet zal in haar regeling, behoudens de afwijkingmogelijkheden van het tweede lid van het onderhavige grondwetsartikel, binnen het grondwettelijk kader moeten blijven. Dit is met de bestaande uitzonderingswetgeving ook het geval. Elke suggestie van een «ander gezag», dat los zou staan van de politiek verantwoordelijke regering – een suggestie die van de bestaande Grondwet en ook van het voorstel van de staatscommissie zou kunnen uitgaan –, dient te worden vermeden.

Mede op deze grond geven wij de voorkeur aan een eenvoudige opdracht aan de wetgever om de gevolgen van een uitzonderingstoestand te regelen, boven een min of meer gedetailleerde regeling in de Grondwet van het militair of burgerlijk gezag in uitzonderingstoestanden.

5. Afwijking van grondrechten tijdens uitzonderingstoestanden

In het systeem van de bestaande Grondwet kan bij de wettelijke regeling van de uitzonderingstoestanden, bedoeld in de artikelen 202 en 203 Grondwet, worden voorzien in de mogelijkheid van afwijking van bepaalde met name in deze grondwetsartikelen aangegeven grondrechten. Deze opzet verschilt van die van de Proeve: de wettelijke regeling van de uitzonderingstoestanden bedoeld in artikel 73 Proeve, kan tot afwijking van elk der grondrechten machtigen. Met de staatscommissie zijn wij van oordeel, dat, waar afwijking van grondrechten tijdens uitzonderingstoestanden ingrijpend van karakter kan zijn, de Grondwet de grenzen van deze afwijking niet ruimer dient te trekken dan strikt noodzakelijk is. Wij wijzen in dit verband op artikel 15 van het Verdrag van Rome, in welk artikel afwijking van bepaalde grondrechten ongeoorloofd wordt verklaard. De bestaande Grondwet gaat – naar ons oordeel met recht – nog verder: afwijking is ongeoorloofd, behalve voor zoveel betreft bepaalde grondrechten.

In het wetsontwerp wordt dit systeem gecontinueerd. Afwijking van grondrechten is aldus alleen geoorloofd voor zoveel betreft de in het ontwerp vermelde grondrechten. Dit zijn het recht om buiten gebouwen en besloten plaatsen zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden, hetgeen met name ziet op de gevallen waarin men zich in groepsverband op de openbare weg begeeft, de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vereniging, het recht tot vergadering en betoging, de bescherming van de woning en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim.

6. Inschakeling van de volksvertegenwoordiging na de afkondiging van uitzonderingstoestanden

De bestaande Grondwet kent geen bepaling, die waarborgt dat terstond na afkondiging van een uitzonderingstoestand de volksvertegenwoordiging beslist omtrent het voortduren daarvan. Wel schrijven de meeste noodwetten voor, dat onverwijld ter zake een wetsontwerp moet worden ingediend.

Wij stemmen in met het advies van de staatscommissie om in de Grondwet zelf een voorschrift inzake inschakeling van de Staten-Generaal ten aanzien van het voortduren van een uitzonderingstoestand op te nemen. Aldus wordt grondwettelijk gewaarborgd dat de interpretatie van de omstandigheden, welke tot de afkondiging van een uitzonderingstoestand hebben geleid, niet alleen aan de regering blijft voorbehouden. In vergelijking met het voor-

stel van de staatscommissie is in het onderhavige voorstel de inschakeling van de Staten-Generaal nog versterkt. Niet alleen terstond na de afkondiging, maar ook, zolang de uitzonderingstoestand niet bij Koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen zij omtrent het voortduren daarvan. Deze bevoegdheid, toegekend in het derde lid van het voorgestelde nieuwe grondwetsartikel, impliceert de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om aan de duur van een uitzonderingstoestand een termijn te stellen, al zullen zij een eenmaal genomen besluit niet achteraf, met terugwerkende kracht ongedaan kunnen maken.

Door het spoedeisende karakter van de beslissing is beraadslaging en besluitvorming in verenigde vergadering aangewezen. Wij hebben niet het voorstel van de staatscommissie overgenomen grondwettelijk voor te schrijven dat de wet, die de gevolgen van een uitzonderingstoestand regelt, tevens voorschrijft na welke termijn een afgekondigde uitzonderingstoestand een einde neemt. Wij achten het niet goed mogelijk om vooraf in de noodwetgeving bij benadering een termijn te stellen die adequaat is voor omstandigheden die van tevoren niet zijn te overzien. De bevoegdheid van de Staten-Generaal, om op elk moment waarop zij zulks nodig achten, een uitzonderingstoestand te beëindigen lijkt de beste waarborg dat de normale verhoudingen zo snel mogelijk worden hersteld. De Staten-Generaal kunnen daarbij desgewenst een termijn stellen, welke zij dan kunnen afstemmen op de toestand van dat ogenblik.

ARTIKELEN

Artikel II

Artikel 5.2.6 (artikel 76 staatscommissie)

Eerste lid

De bepalingen omtrent de uitzonderingstostanden worden in het wetsontwerp vereenvoudigd. De voorschriften van de bestaande artikelen 202 en 203 zijn in één artikel samengetrokken. De staat van oorlog en de staat van beleg worden in het voorgestelde grondwetsartikel niet meer vermeld. Er wordt volstaan met de term «een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand». Voorts wordt niet meer gesproken over «in buitengewone omstandigheden» aangezien dit reeds is begrepen in de term «uitzonderingstoestand».

Het begrip «uitzonderingstoestand» is in dit lid op tweeërlei wijze omgrensd. In de eerste plaats door de clausulering «ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid», die in navolging van de staatscommissie uit de bestaande Grondwet is overgenomen. Ten tweede door de term «door de wet als zodanig aan te wijzen».

In het door de staatscommissie voorgestelde artikel komt deze laatste term niet voor. De staatscommissie volstaat met de bepaling, dat de wet kan bepalen in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. De Staatscommissie-Van Schaik en de Proeve hebben destijds een zelfde bepaling voorgesteld.

Wij wijzen erop dat, naar het positieve recht gezien, het wetsontwerp in het bijzonder doelt op de uitzonderingstostanden, geregeld in de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Voor wat deze wetten betreft zou met de door de staatscommissie voorgestelde bepaling inderdaad kunnen worden volstaan. De verbetering ten opzichte van de bestaande Grondwet is dan hierin gelegen, dat door het niet meer met name noemen van de staat van oorlog en de staat van beleg de wetgever de vrijheid heeft eventueel de wat verouderde benaming van deze uitzonderingstostanden door een andere te vervangen. Voorts kan het wenselijk zijn de genoemde uitzonderingstostanden tot één uitzonderingstoestand samen te voegen. Ook wij willen hier de wetgever de nodige vrijheid laten, zoals thans reeds in de bestaande Grondwet het geval is bij artikel 203.

Een bezwaar van het door de staatscommissie voorgestelde artikel is echter, dat daarin niet duidelijk is in hoeverre ook andere dan de twee vorengenoemde noodwetten onder het bereik van het nieuwe grondwetsartikel vallen, zodat met name daarop van toepassing is de in het eerste lid van het voorgestelde artikel voorziene afkondiging van een uitzonderingstoestand en de in het derde lid gewaarborgde inschakeling van de Staten-Generaal. Zou in deze andere wetten, waarvan meestal kan worden gezegd dat zij zijn vastgesteld ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, worden afgeweken van grondwettelijke bepalingen – de mogelijkheid daartoe wordt zowel in het door de staatscommissie als in het door ons voorgestelde artikel geboden – dan is het zonder meer duidelijk dat zij een uitzonderingstoestand regelen.

De bedoelde noodwetten wijken echter in het algemeen niet af van de Grondwet⁴.

Het voorgestelde grondwetsartikel zou zijn doel voorbijschieten, indien de daarin vervatte zware procedure op al deze noodwetten toepasselijk zou zijn. Hoewel gemaakt met het oog op buitengewone omstandigheden zijn deze wetten, naar de inhoud gemeten, soms minder ingrijpend dan normale wetten. Dikwijls zal deze noodwetgeving echter, ook al wordt daarin niet van de Grondwet afgeweken, wel een zo ingrijpend karakter hebben, dat het enkel op grond daarvan gewenst is dat voor de inwerkingtreding het afkondigen van een formele uitzonderingstoestand in de zin van het nieuwe grondwetsartikel geboden is⁵. Dit kan het beste door de wetgever worden beoordeeld. Door opnemning van de woorden «een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand» in het voorgestelde artikel verplicht de Grondwet de wetgever hiertoe. Als gevolg van deze bepaling zal de bestaande noodwetgeving, waar nodig, in dier voege moeten worden aangepast, dat daarin met zoveel woorden wordt aangegeven, dat de betreffende wettelijke noodregeling wordt getroffen met het oog op een uitzonderingstoestand, bedoeld in het onderhavige grondwetsartikel. Aldus wordt onzekerheid uitgesloten over de vraag of een noodwet wel of niet onder de waarborgen van het voorgestelde artikel moet vallen.

In het ontwerp wordt niet meer uitdrukkelijk bepaald dat een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd voor elk gedeelte van het grondgebied van het Rijk. Ook zonder uitdrukkelijke grondwettelijke bepaling ter zake kan de wetgever op basis van het voorgestelde eerste lid daartoe voorschriften vaststellen. Daarbij kan hij regelen stellen zowel voor het geval dat voor een of meer gedeelten van het grondgebied een uitzonderingstoestand wordt afgekondigd als voor het geval dat de uitzonderingstoestand zich tot het gehele grondgebied uitstrekt.

Volgens de bestaande Grondwet kan de afkondiging van een uitzonderingstoestand alleen geschieden door of vanwege de Koning. Overeenkomstig de gebezigde terminologie inzake de Koning is deze term vervangen door «bij koninklijk besluit». Hiermede wordt tot uitdrukking gebracht dat de afkondiging van een uitzonderingstoestand een regeringszaak is. Door andere organen dan de regering zal ingevolge het wetsontwerp geen uitzonderingstoestand kunnen worden afgekondigd. Met het thans voorgestelde grondwetsartikel zou zich derhalve een bepaling als artikel 3 van de Oorlogswet voor Nederland niet verdragen⁶. Overigens rijst, nog afgezien van dit grondwettigheidsaspect, de vraag of in het licht van de moderne communicatietechnieken de praktische noodzaak van dit artikel niet inmiddels is vervallen. Zou niettemin in een, thans niet te voorzien, geval het nemen of bekend maken van een koninklijk besluit tot afkondiging van een uitzonderingstoestand voor enig gebied onmogelijk zijn, dan zal naar gelang van de omstandigheden een noodmaatregel moeten worden getroffen.

Met betrekking tot de vaststelling van de gevolgen van een uitzonderingstoestand is een bevoegdheid van de wetgever tot delegeren onontbeerlijk. Door het bezigen van de term «regelt» aan het slot van het eerste lid wordt in deze bevoegdheid voorzien.

⁴ Bij voorbeeld de Noodwet Voedselvoorziening en de Havennoodwet.

⁵ Als weinig ingrijpend kan worden gezien de Inkwartieringswet. Veel dieper ingrijpend van karakter zijn bij voorbeeld de Wet verplaatsing bevolking, de Noodwet rechtspleging en de Noodwet arbeidsvoorziening.

⁶ Artikel 3 Oorlogswet voor Nederland:
«1. Wanneer de verbinding tussen de Regering en enig gebied is verbroken, kan dit in staat van beleg worden verklaard door de hoogste aldaar aanwezige militaire autoriteit, aangewezen voor de uitoefening van het militair gezag.

2. Het begin van de staat van beleg wordt niet op een vroeger tijdstip gesteld dan dat, waarop het besluit, bedoeld in het vorige lid, algemeen bekend is gemaakt op de daarin bepaalde wijze.»

Na hetgeen daaromtrent is toegelicht in de paragrafen 3 en 4 van het algemene deel van deze memorie behoeft de in dit lid voorgestelde afwijkingsmogelijkheid van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van provincies, gemeenten, andere territoriale openbare lichamen, ingesteld in plaats van provincies of gemeenten, en waterschappen geen nadere toelichting.

De opsomming van grondrechten, waarvan tijdens uitzonderingstoestanden kan worden afgeweken, sluit grotendeels aan bij de bestaande regeling in artikel 202, derde lid, van de Grondwet. Wij wijzen erop, dat in artikel III van wetsontwerp 13 872 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten) reeds een aanpassing van artikel 202 van de Grondwet aan de wijzigingen in de grondwetsbepalingen inzake grondrechten is voorzien.

Deze voorziening is in wetsontwerp 13 872 bij nota van wijzigingen (13 872, nr. 8) aangebracht toen ervan werd uitgegaan, dat een nieuw hoofdstuk I van de Grondwet in werking zou treden voordat artikel 202 mede in de algemene herziening zou zijn betrokken. Ingevolge artikel IV van het onderhavige wetsontwerp vervalt het huidige artikel 202. Indien beide herzieningsvoorstellen gelijktijdig na de tweede lezing het Staatsblad bereiken, zal de in artikel III van wetsontwerp 13 872 voorziene wijziging van artikel 202 dus met de schrapping van dit artikel samenvallen. Enige nadere voorziening met betrekking tot artikel III van wetsontwerp 13 872 is derhalve niet nodig.

Terugkerende tot de in het voorgestelde artikel 5.2.6 vermelde opsomming van grondrechten, waarvan tijdens uitzonderingstoestanden kan worden afgeweken, wijzen wij erop, dat in de eerste plaats sprake is van een verandering van de in artikel 202, derde lid, van de Grondwet genoemde artikelen door de overeenkomstige bepalingen van de herziene Grondwet. Dit betreft de in artikel 5.2.6 vermelde artikelen 1.7 (vrijheid van meningsuiting), 1.8 (recht tot vereniging), 1.9 (recht tot vergadering en betoging), 1.11 (binnentreden in een woning) en 1.12 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim).

Ten aanzien van enkele van deze artikelen houdt de opnemings ervan tevens een materiële wijziging in, vergeleken bij het huidige artikel 202, derde lid. Daaraan is niet te ontkomen in verband met het opnemen van nieuwe grondrechten in de Grondwet. Zo brengt het opnemen van het recht tot betoging in artikel 1.9 mee, dat dit recht in de opsomming in artikel 5.2.6 moet worden begrepen, aangezien in uitzonderingstoestanden situaties kunnen voorkomen waarin een verder gaande beperking dan artikel 1.9 voor normale omstandigheden mogelijk maakt onmisbaar is. Dit zelfde geldt voor het telefoon- en telegraafgeheim, dat door artikel 1.12 aan de opsomming wordt toegevoegd. Voorts is in de opsomming opgenomen artikel 1.6 voor zover dit het belijden van godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft. Ten aanzien van artikel 1.11 (binnentreden in een woning) kan de afwijkingsbevoegdheid beperkt blijven tot het tweede lid van dat artikel, aangezien de beperkingsbevoegdheid bij of krachtens de wet, vermeld in het eerste lid van dat artikel, ook voor uitzonderingstoestanden toereikend is. Op grond van de bevoegdheid, die gelegen is in de woorden «de gevallen bij of krachtens de wet bepaald» kan de wetgever immers die beperkingen mogelijk maken welke hij in uitzonderingstoestanden noodzakelijk acht.

In de toelichting op eerdergenoemde nota van wijzigingen ten aanzien van wetsontwerp 13 872 is reeds opgemerkt, dat het daar voorgestelde een voorlopige karakter had. Nadere overweging heeft ons thans tot de slotsom gebracht, dat – anders dan in die nota van wijzigingen is voorzien – een bevoegdheid om in uitzonderingstoestanden te kunnen afwijken van de artikelen 1.14, tweede lid (hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken) en 1.16 (niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent) niet nodig is. Hieromtrent merken wij nog het volgende op.

De staatscommissie acht het, door de gewijzigde redactie van het door haar voorgestelde artikel inzake vrijheidsontneming (artikel 10 van de staatscommissie, artikel 1.14 van het wetsontwerp), gewenst ook dit artikel in de opsomming te betrekken. Wij hebben de staatscommissie hier niet gevolgd. Een grondwettelijke machtiging tot afwijking van artikel 1.14 zou geboden zijn indien wordt aangenomen dat de overheid over de bevoegdheid dient te beschikken om tijdens uitzonderingstoestanden personen de vrijheid te ontnemen zonder dat aan de rechter een beslissing kan worden gevraagd over de rechtmatigheid daarvan⁷.

In afwijking van de staatscommissie zijn wij evenwel van oordeel dat de Grondwet hiervoor geen mogelijkheid dient te bieden. De wet, regelende de gevolgen van een uitzonderingstoestand, dient te regelen in welke gevallen vrijheidsontneming kan plaatsvinden voor zover noodzakelijk voor de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid. Daarbij moeten echter de waarborgen van met name het tweede lid van artikel 1.14 in acht worden genomen.

Het wetsontwerp wijkt voorts af van het voorstel van de staatscommissie, doordat daarin niet is opgenomen een afwijkingsmogelijkheid van het ius de non evocando (artikel 1.16; artikel 202, vierde lid, van de huidige Grondwet).

Wij releveren, dat destijds de staatscommissie-Van Schaik heeft voorgesteld niet een afwijkingsmogelijkheid van het ius de non evocando in de Grondwet op te nemen, maar in plaats daarvan uitdrukkelijk vast te leggen, dat voor het geval van oorlog bij de wet het militaire strafrecht en de militaire strafrechtspleging van algemene toepassing kunnen worden verklaard. De bestaande vermelding van het ius de non evocando zou, aldus de toelichting, hierop doelen. Deze opzet zou dan het voordeel hebben, dat tot uitdrukking wordt gebracht, dat het militaire recht niet onder normale omstandigheden van toepassing kan worden verklaard.

De staatscommissie⁸ wijst erop dat in deze gedachtengang van de staatscommissie-Van Schaik uit het oog lijkt te zijn verloren, dat onder omstandigheden van nood tevens wijzigingen met betrekking tot de competentie van de gewone rechter noodzakelijk kunnen zijn. Uit dien hoofde kan – aldus de staatscommissie – de mogelijkheid van afwijking van het ius de non evocando niet beperkt worden geacht tot het militaire recht. Handhaving van de bestaande vermelding van afwijkingsmogelijkheden acht de commissie derhalve gewenst.

Met de staatscommissie zijn wij van oordeel dat de nieuwe Grondwet de toepasbaarheid van het militaire strafrecht op burgers in buitengewone omstandigheden niet mag uitsluiten. Voorts zal in noodomstandigheden een wijziging van de competentie van de gewone rechter geboden kunnen zijn. Voor wat betreft de toepasbaarheid van het militaire strafrecht en de militaire strafrechtspleging op burgers is evenwel geen afwijkingsmogelijkheid noodzakelijk van de onder de grondrechten op te nemen bepaling omtrent het ius de non evocando. Deze bepaling immers spreekt 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.

Ten aanzien van een onder noodomstandigheden eventueel noodzakelijke wijziging van de competentie van de gewone rechter wijzen wij er verder op dat de wet kan afwijken van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, mits deze afwijking blijft binnen de voorschriften van de Grondwet. Zonder dat de Grondwet hiertoe uitdrukkelijk machtigt kunnen de eventueel noodzakelijke voorzieningen worden getroffen.

Op grond van het voorgaande ontbreekt in het door ons voorgestelde artikel de bevoegdheid tot afwijking van het ius de non evocando.

Derde lid

Verwezen wordt naar § 6 van het algemene deel van deze memorie.

⁷ Artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en artikel 57 van de Oorlogswet voor Nederland geven een bevoegdheid, als in de tekst bedoeld. Deze artikelen zijn niet in strijd met de bestaande Grondwet omdat artikel 171 geen voorschriften geeft als vervat in het tweede lid van artikel 1.14. Zij zullen dienen te worden aangevuld wanneer de onderhavige grondwetswijziging van kracht wordt. Gewezen zij op het voorgestelde additionele artikel A 5.2.6.2.

⁸ Tweede rapport, blz. 45.

Artikel III

Artikel A 5.2.6.1

Dit additionele artikel is nodig omdat, in tegenstelling tot het voorstel van de staatscommissie, het wetsontwerp niet bepaalt dat bij koninklijk besluit wordt beslist dat oorlogsgevaar bestaat. De staatscommissie handhaaft dit voorschrift uit artikel 201, laatste lid, van de Grondwet omdat in een aantal wetten aan de aanwezigheid van oorlogsgevaar rechtsgevolgen zijn verbonden.

Dit laatste is juist, maar het rechtvaardigt naar ons oordeel niet voldoende om naast de uitzonderingstoestanden als voorzien in het eerste lid, het begrip oorlogsgevaar in de Grondwet te continueren. Wij wijzen erop, dat het begrip «oorlogsgevaar» vooral voorkomt in de oudere noodwetgeving. In deze wetgeving wordt op dit punt overigens geen vaste lijn gevolgd. Zo schrijft bij voorbeeld artikel 76a van de Ontheeningswet, dat bepaalde rechtsgevolgen aan oorlogsgevaar verbindt, zelf reeds een koninklijk besluit voor, zodat voor deze wet handhaving van de grondwettelijke bepaling niet nodig is. Artikel 28 van de Inkwartieringswet, dat eveneens op oorlogsgevaar betrekking heeft, kent een dergelijk voorschrift niet en gaat blijkbaar uit van het bestaan van artikel 201, vierde lid, van de Grondwet. Een recente wet als de Noodwet rechtspleging – de staatscommissie haalt deze wet in dit verband als voorbeeld aan van een wet die aan oorlogsgevaar rechtsgevolgen verbindt, noot op blz. 196, eindrapport – verlangt voor het in werking treden een koninklijk besluit, dat vervolgens bij de wet moet worden bekrachtigd. Wij geven er de voorkeur aan het oorlogsgevaar als apart begrip uit de Grondwet te schrappen. Waar nodig zal de wetgever, op grond van het eerste lid van het nieuwe artikel, in de wetten die aan oorlogsgevaar rechtsgevolg verbinden kunnen aangeven dat daarbij sprake is van een uitzonderingstoestand in de zin van dit artikel. Acht de wetgever daarvoor geen termen aanwezig, dan kan in de betrokken wetten zelf worden bepaald dat bij koninklijk besluit beslist wordt dat oorlogsgevaar aanwezig is. Het additionele artikel strekt ertoe om, zolang de wetgeving ter zake nog niet is aangepast, een rechtvacuüm te vermijden. In overeenstemming met andere additionele artikelen in de herziene Grondwet wordt in dit artikel de overgangstermijn gesteld op vijf jaren of een bij of krachtens de wet te bepalen kortere termijn.

Artikel A 5.2.6.2

Het is gewenst dat de wetgever de gelegenheid wordt gegeven de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland aan te passen aan artikel 1.14, tweede lid. Het voorgestelde additionele artikel stelt daartoe een termijn van vijf jaren na de inwerkingtreding van artikel 5.2.6.

Artikel IV

Wij wijzen erop dat bij dit wetsontwerp alleen het vierde lid van artikel 201 van de bestaande Grondwet vervalt.

De overige leden van dit artikel worden betrokken bij het wetsontwerp inzake de verdediging.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken, a.i.
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Minister van Defensie, a.i.
H. Wiegel