

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

Z.E. Luitenant-Generaal b.d.

M. R. H. Calmeyer

Generaal-Majoor b.d. J. J. de Wolf

Generaal-Majoor b.d.

E. R. d'Engelbronner

Generaal-Majoor

J. P. Verheijen

Bestuur

Voorzitter

H. A. Couzy, kol art

Vice-voorzitter

A. T. M. Oonincx, cdre KLu

Leden

G. C. Berkhof, bgen gn

A. J. G. M. Blomjous, maj cav

mr. B. J. van Eenennaam

W. Kasteleyn, kol KLu

J. C. M. Knol, bgen inf

A. G. C. Kok, kol marns

W. IJspeert, ktz

Redacteur

W. Walthuis, bgen inf b.d.

Molenstraat 78,

4841 CG Prinsenbeek

Secretaris

W. F. Anthonijsz, lkol cav

Denijsstraat 135,

2551 HJ Den Haag

Penningmeester

J. R. Karssing, maj cav

Meeuwenlaan 23

2352 CN Leiderdorp

girekening 7 88 28

MARS IN CATHEDRA

15 JUNI

1 9 8 3

57

IN DIT NUMMER

Mededelingen van het bestuur: Algemene ledenvergadering te Den Haag, maandag 2 mei 1983 — Jaarverslag van de redacteur resp. hoofdredacteur van Mars in Cathedra en de Militaire Spectator — Bijeenkomst te Den Haag, maandag 17 januari 1983

2034

Noodwetgeving, in het bijzonder van belang voor de krijgsmacht, voordracht door mr. D. A. Graatsma, kolonel van de militair-juridische dienst

2038

Discussie

2051

©

MEDEDELINGEN VAN HET BESTUUR

Algemene ledenvergadering te Den Haag

maandag 2 mei 1983

Hoewel het verslag van de op bovengemelde datum gehouden bijeenkomst met voordracht en discussie eerst zal worden afgedrukt in het volgende nummer van dit orgaan, acht het bestuur het correcter de leden het verslag van de algemene ledenvergadering, die in aansluiting op die bijeenkomst werd gehouden, niet zo lang te onthouden. Om die reden wordt daarvan dan ook reeds thans verslag gedaan. Voor de relevante jaarverslagen van penningmeester en secretaris zij verwezen naar het voorgaande nummer (*MiC* (1983) (56)2010-2013); het jaarverslag van de redacteur is opgenomen in dit nummer.

De *voorzitter*, bgen J. P. Verheijen, opent de algemene ledenvergadering met het uitspreken van het vermoeden dat het relatief geringe aantal aanwezige leden erop zou kunnen duiden dat het gros der leden geen kritiek heeft op het doen en laten van het zittende bestuur, maar zegt desondanks te hopen dat de onderscheidene agendapunten aanleiding mogen vormen tot nadere gedachtenwisseling over het gevoerde en nog te voeren beleid. Eraan herinnerende dat het dit-

maal na ruim drie jaren de laatste maal is dat hij als voorzitter van de Koninklijke Vereniging fungeert, zegt hij met voldoening terug te blikken op de verschillende activiteiten uit die periode en op de toch goed gevulde zalen tijdens de gehouden bijeenkomsten. Hij betreurt het echter dat het nog steeds niet goed lukt de geïntroduceerde niet-leden, die blijkbaar wel degelijk belang stellen in de behandelde onderwerpen, ook te bewegen als lid toe te treden: het ledenbestand vertoont weliswaar geen daling, maar helaas evenmin een spectaculaire groei, terwijl hij toch graag aan zijn opvolger het dubbele ledental had willen overdragen. Voor de uitbreiding van het ledenbestand is veel inspanning nodig, en in het kader van de ledenwerving zal in het meinumnummer van de *Militaire Spectator* een aan alle officieren van land- en luchtmacht gerichte brief worden opgenomen waarin nogmaals wordt gewezen op de zin van dat lidmaatschap, meer ideëel en professioneel dan materieel bezien.

Uit de periode van zijn voorzitterschap memoreert hij als hoogtepunten de voordracht die door de Bundesminister für Verteidigung Apel werd gehouden, en de viering van het honderdvijftigjarige bestaan van de *Militaire Spectator*. Daarnaast herinnert hij aan mislukkingen, zoals het niet doorgaan van de voorgenomen lezing van ir. Los over de moderne ontwikkelingen in de marinescheepsbouw,

en het niet van de grond komen van de lunchbijeenkomst die in september jl. zou worden gehouden en waar de Zweedse officier die de defensie van zijn land zou behandelen, het liet afweten. In dat verband wijst hij tevens op de moeilijkheden bij het gevuld krijgen van Mars in Cathedra in gevallen waarin bijvoorbeeld buitenlandse inleiders min of meer voor de vuist weg hun voordracht uitspreken waarna zij in gebreke blijven de van de bandopname gereconstrueerde tekst achteraf te fiat-teren of tijdig gecorrigeerd terug te zenden.

Hij drukt zijn spijt erover uit dat het niet mogelijk is de *Militaire Spectator* legpenning hedenavond uit te reiken zoals in het voornemen lag: de te onderscheiden persoon — uiteraard nog onkundig gelaten van zijn selectie — is helaas niet aanwezig, zodat de uitreiking op een later tijdstip zal moeten geschieden. Begrijpelijkerwijs is het onjuist, reeds nu te onthullen wie die eer zal te beurt vallen.

Zijn terugblik afrondende komt hij vervolgens tot het lopende verenigingsjaar, waarin de gehouden voordracht over de Noodwetgeving een volle zaal trok en waarin ook de aan deze ledenvergadering voorafgaande voordracht goed werd bezocht (er werden 81 belangstellenden geteld). Die lezing over Pantserbestrijding zal in juni op de Veluwe worden herhaald, en dat zelfde zal ook het geval zijn

met de in het komende najaar in Den Haag te houden voordracht waarvan het onderwerp zal bestaan uit, populair gezegd, Atlantic Lion en alles wat daarmee samenhangt.

Voorts kondigt hij aan dat in het najaar een enquête zal worden gehouden ten aanzien van zowel Mars in Cathedra als de Militaire Spectator, de beide organen die hij beschouwt als gezichtsbepalend voor de Koninklijke Vereniging. Hij is van oordeel dat kritische geluiden daarover sneller kunnen worden geplaatst dan schrijvers daarvoor kunnen worden gevonden, en hoopt dat de enquête niet alleen zal uitwijzen wat de lezers precies wensen, maar ook en vooral in hoeverre die lezers bereid zijn daartoe zelf iets op papier te zetten. Over de voorgenomen uitreiking van de Cadettenprijs voor een te bekronen eindschrijft van een cadet van de KMA — waarmee wordt beoogd de jongeren wat meer te activeren — deelt hij mee dat die prijs een totale waarde belooft van duizend gulden, ten dele uit te keren in contacten en ten dele in de vorm van een blijvende herinnering. Bovendien is, in overleg met de directeur van de Hogere Krijgsschool, besloten dat ook HKS-leerlingen voor het forum van de Koninklijke Vereniging voordrachten zullen kunnen houden over door hen verrichte studies, hetzij individueel, hetzij in syndicaatsverband, indien het resultaat van die studieopdrachten naar het oordeel van het bestuur een ruimere bekendheid verdient. Ten slotte wil hij, om zijn op de vorige algemene ledenvergadering gedane toezegging na te komen, in het kort de gevraagde informatie verstrekken over de leerstoel die, zoals bekend, aan de Universiteit van Amsterdam wordt bezet door prof. Van den Bosch, sinds oktober 1972 hoewel hij eerst op 1 mei 1974 formeel tot buitengewoon hoogleraar werd benoemd. In 1976 hield

hij zijn inaugurele rede, en hij hield zich in hoofdzaak bezig met het militaire straf- en tuchtrecht in de ruimste zin. Elk jaar verzorgt hij in de eerste twee trimesters een serie van 24 colleges en organiseert voorts excursies naar Nieuwersluis en naar het HMG, waarvan hij zelf president is. Het aantal van zijn studenten bedraagt tussen tien en twintig, en tot heden hebben bijna honderdvijftig man zijn colleges gevolgd. Een beperkt aantal daarvan — ongeveer zestig man — heeft bij hem tentamen gedaan; daarvan zakt er slechts drie, die echter na hertentamen alsnog konden slagen. Zijn colleges worden gevolgd door officieren die voor militair jurist studeren, door officieren van de Koninklijke Marechaussee die de Hogere Juridische Vorming volgen, door dienstplichtige vaandrags die als ROAG e.d. in de krijgsmacht werkzaam zijn, en ten slotte ook door studenten van de faculteit der rechtsgeleerdheid. Op grond van zijn leeftijd zal prof. Van den Bosch vermoedelijk in 1984 zijn leerstoel opgeven. In verband met het opnieuw bezetten daarvan was het nodig het curatorium dat voor die leerstoel bestaat, te reactiveren en aan te vullen c.q. te wijzigen. Dat curatorium bestaat uit vier leden: een daarvan wordt aangewezen door de minister van defensie, momenteel is dat de Directeur Juridische Zaken, baron mr. Van Harinxma thoe Sloten; een ander lid wordt aangewezen door de minister van justitie en als zodanig is mr. Heyder benoemd; het derde lid, aangewezen door de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, is prof. mr. Rüter; en last but not least, het door de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap aangewezen lid is hgen mr. Van der Heide van de MJD. Dat curatorium zal zich beraden over de opvolging van prof. Van den Bosch.

Na deze beknopte uiteenzetting stelt de voorzitter achtereenvolgens de jaarverslagen van de penningmeester en van de secretaris (MiC (1983)(56)) aan de orde; in het laatstgenoemde verslag verzoekt hij een hem ter kennis gebrachte wijziging te willen aanbrengen: de op 8 maart 1982 gehouden voordracht over Defensierecherche heeft plaatsgevonden bij de Afdeling Krijgskundige Techniek van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI). Aangezien verder over beide jaarverslagen noch op- noch aanmerkingen worden gemaakt, worden beide bij acclamatie en onder dankzegging aan de betrokken bestuursfunctionarissen goedgekeurd.

Het vervolgens aan de orde gestelde jaarverslag van de redacteur/hoofdredacteur van de beide verenigingstijdschriften behelst enkele interessante gegevens die, aangezien de steller zelf verhinderd is aanwezig te zijn, door de voorzitter aan de vergadering worden voorgehouden. De volledige tekst volgt hieronder.

Jaarverslag van de redacteur resp. hoofdredacteur van Mars in Cathedra en de Militaire Spectator

De in de loop van het verenigingsjaar verschenen nummers 52 t/m 55 van *Mars in Cathedra* konden niet alle tijdig uitkomen. De reden daarvan was voornamelijk gelegen in het uitblijven van het officiële Amerikaanse fiat voor de tekst van de op 17 en 18 september 1981 gehouden voordrachten, die volgens de planning had moeten worden gepubliceerd in nummer 52 dat op 15 januari verscheen. In plaats daarvan moest het blad worden gevuld met de tekst van de voordrachten die prof. Van Staden en hgen Berkhof hadden gehouden op de bijeenkomst van 16 november 1981; dat nummer kon tij-

dig worden verzorgd. Het daarna komende nummer 53 moest evenwel vertraagd worden verzonden doordat in plaats van de nog steeds ontbrekende Amerikaanse instemming nu een voordracht moest worden geplaatst die slechts enkele weken voor de verschijningsdatum was gehouden, en wel op 8 maart door drs. Siccama en prof. Dirksen. Aangezien ook sindsdien geen gefiatteerde tekst van de door Beers gehouden inleiding meer werd ontvangen, dreigden ernstige moeilijkheden. Die culmineerden toen de geluidsbanden van de vorige Algemene Ledenvergadering, met inbegrip van die waarop de discussie over de toen gehouden voordracht was vastgelegd, bleken te zijn ontvreemd: het op 15 juli verschijnende nummer 54 ondervond opnieuw vertraging; het werd gevuld met een belangwekkend artikel over „Command, Control, Communications and Intelligence” dat oorspronkelijk was verkregen ten behoeve van de Militaire Spectator en dat derhalve later ook alsnog daarin werd geplaatst. In het laatst verschenen nummer in 1982, nr 55, kon ten slotte de voordracht worden afgedrukt die op 3 mei door prof. dr. ir. Voorhoeve was gehouden, zij het dat van de daarna gevolgde discussie geen verslag kon worden gedaan omdat de verdwenen bandopnamen niet meer waren teruggevonden. Kortom, 1982 was voor Mars in Cathedra een jaar met niet geringe perikelen.

De *Militaire Spectator* stond in 1982 in de schijnwerpers vanwege het 150-jarige bestaan van dat tijdschrift, dat op de verjaardag werd gevierd met een themadag in het Nederlands Congresgebouw te Den Haag. Met het verslag van de toen gehouden voordrachten, waarin *Defensie en de media* centraal stonden, en de samenvatting van de aansluitende interessante discussie kon een volledig nummer

van de *Militaire Spectator* worden gevuld, en wel het op 1 april verschijnende nummer. Dat die publicatie niet eerder kon geschieden, ligt hieraan dat voor ons maandblad ingevolge de overeenkomst met de drukkerij als vaste regel geldt dat de te plaatsen *kopij uiterlijk een maand voor de verschijningsdatum geheel gereed* moet zijn: plaatsing in het maartnummer was derhalve onmogelijk, omdat de themadag op 29 januari had plaatsgevonden en het persgereed maken niet in twee dagen kon worden verzorgd.

Het beschikbaar hebben van kopij voor een volledig nummer, zoals in het onderhavige geval, is uiteraard een welkome bate voor de hoofdredacteur, vooral omdat het aanbod van artikelen over het algemeen niet buitensporig groot is. Het heeft dan ook enig soelaas gegeven dat het jubileumnummer iets meer armslag toeliet, en ook het maartnummer — dat voor een belangrijk deel was gewijd aan het veertigjarige bestaan van het Korps Commandotroepen — betekende een tijdelijke verlichting van de kopijzorgen (hoewel daarbij moet worden aangetekend dat uit een zo klein korps niet altijd voldoende schrijverskwaliteit voortkomt, zodat de redactie toch ook zelf weer moet bijspringen).

Een dezerzijds vervaardigd overzicht van de in het afgelopen jaar in de *Militaire Spectator* geplaatste artikelen bewijst in het bijzonder hoezeer de jongere generatie het laat afweten. Kort samengevat blijkt dat de desbetreffende jaargang nr 151 — waarbij het reeds vermelde jubileumnummer buiten beschouwing werd gelaten — 435 bladzijden tekst bevatte, zónder editoriaal, boekbesprekingen en uittreksels uit de vakpers. Van die 435 bladzijden waren:

— 97 gewijd aan militair-historische onderwerpen, geschreven door 1 bgen b.d., 2 kols b.d., 1 kol b.d., 1 kol, 2 majs en 1 b(urger);

— 35 blzn. waren gevuld met recente militair-historische artikelen, van de hand van 1 ritm en 1 smi;

— 34½ blz. waren gewijd aan traditie, moreel, eed, grondwet, belangenverenigingen, door 1 kol, 1 maj, 1 kap b.d., 1 kap, 1 b;

— 122½ blz. bevatten artikelen over moderne technologie en de toepassing daarvan, door 1 cdr b.d., 1 kol b.d., 2 kols, 3 kolks, 1 maj, 1 kap, 1 aooi;

— 59 blzn. handelden over procedures, tactiek en strategie, en organisatie, door 2 kols, 1 kol, 1 maj, 1 res elnt, 1 b;

— 71 blzn. waren gevuld met artikelen over contemporaine geschiedenis en internationale verhoudingen, door 2 b;

— 16 blzn. ten slotte bevatten discussies (Meningen van Anderen en Antwoord MvA).

Op een andere wijze opgesteld, blijkt uit het overzicht dat in totaal 90 blzn. werden gevuld met artikelen van de hand van offn b.d. en dat burgerauteurs samen 104 blzn. tekst leverden: bijgevolg werd ruim 55% van de *Militaire Spectator* in het voorbije jaar gevuld met bijdragen van actief dienenden, met dien verstande dat de lagere rangen vrijwel niet naar de pen hebben gegrepen. Ook moet worden vermeld dat de Koninklijke luchtmacht er — merkwaardigerwijze — het zwijgen toe deed... misschien vooruitlopende op het komende julinumnummer van het lopende jaar dat geheel aan de KLu wordt gewijd en waarvoor inmiddels een overmaat aan kopij werd ontvangen die bepaald niet in één enkel nummer kan worden verwerkt!

Hoe het ook zij, van deze plaats moge in het bijzonder de jongere generatie worden opgeroepen gebruik te maken van de mogelijkheid tot publiceren in het eigen vakblad, dat mede daardoor belangrijk aan waarde kan winnen.

en waarop dan wellicht ook minder kritiek behoeft te worden geuit.

W. WALTHUIS, red.



Bij het volgende agendapunt, de bestuursverkiezing, worden de aftredende bestuursleden bij acclamatie herkozen met uitzondering van de aftredende voorzitter die zich niet herkiesbaar had gesteld. In zijn plaats wordt tot bestuurslid gekozen kol art H. A. Couzy, die vervolgens, door het voltallige bestuur als zodanig gekozen, het voorzitterschap overneemt. In zijn toespraak tot zijn opvolger memoreert de scheidende voorzitter dat niet alleen de in de annalen van de Koninklijke Vereniging zo bekende naam van zijn opvolger een garantie inhoudt maar dat ook diens elders bewezen bestuurlijke kwaliteiten, zijn plaats in de militaire organisatie en niet in de laatste plaats zijn jeugd — waarop vooral door vele jongere leden klaarblijkelijk hoge prijs wordt gesteld — mogen worden gezien als indicaties dat van hem een doeltreffende leiding en goede presentatie zowel naar binnen als naar buiten kunnen worden verwacht.

De *nieuwe voorzitter* zegt toe zich daarvoor te zullen inspannen, en dankt de vergadering voor het hem geschonken vertrouwen. Zijn eerste voorstel, ertoe strekkende dat de afgetreden voorzitter wegens zijn vele verdiensten als zodanig en als dank voor de talrijke door hem geïnitieerde veranderingen en verbeteringen worde benoemd tot erelid, verwerft de volledige instemming van de alneme-nen ledenvergadering.

Op verzoek van de voorzitter houdt vervolgens de *vice-voorzitter* een afscheidstoespraak waarin hij de grote waardering verwoordt die genmaj Verheijen binnen het bestuur heeft genoten, zowel om zijn

persoon als om zijn stuwende kracht in de voorzittersstoel. Ter illustratie beschouwt hij de bestuursperiode van de voorbije drie jaren in vogelvlucht, en kwalificeert het daarin gelijkblijven van het ledenbestand als „in deze tijd eigenlijk al een verdienste”.

De *rondvraag* ten slotte geeft *dr. Snapper* gelegenheid het bestuur erop te wijzen dat het opgaan van het voormalige Defensie Studie Centrum in het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen „Clingendael” een feitelijke lacune heeft doen ontstaan

doordat de oorspronkelijke taak van het DSC, te weten Defensie en de internationale betrekkingen te beschouwen uit het standpunt van de krijgsmacht, in de nieuwe constellatie niet meer expliciet kan worden teruggevonden. Hij ziet het opvullen van die lacune als een mogelijk actiepoint voor het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, en nodigt derhalve dat bestuur uit zich daarover te willen beraden.

De *voorzitter* zegt dat toe, en sluit vervolgens, niets meer aan de orde zijnde, de vergadering.

Bijeenkomst te Den Haag

maandag
17 januari 1983

De uitstekend bezochte bijeenkomst wordt geopend door de *voorzitter*, die zijn voldoening uitsprekt over de grote belangstelling van leden en verdere belangstellenden. Hij memoreert dat het hedenavond in te leiden onderwerp niet altijd de aandacht krijgt die het verdient, omdat de meeste militairen ten onrechte lijken te veronderstellen dat een dergelijke specialistische materie ook alleen de specialisten moet interesseren. In tegenstelling tot die opvatting staat ongetwijfeld de mening die de inleider zal verkondigen en die in zekere zin reeds werd aangekondigd in de stellingen die in de convocatie werden vermeld.

De *voorzitter* prijst zich gelukkig dat kolonel mr. Graatsma bereid werd gevonden deze inleiding te verzorgen, omdat hij, als hoofd van het Bureau internationaal recht en staatsrecht van de Sectie Juridische zaken van de Landmachtstaf, bij uitstek kan worden

beschouwd als een terzake kundige. Vooral met het oog op de komende Wintex-oefening verwacht hij niet alleen een zeer aandachtig gehoor, maar bovendien een levendige discussie ter nadere opheldering van de vraagpunten die misschien in eerste aanleg niet ter sprake zullen komen. Hij geeft vervolgens het woord aan kolonel Graatsma voor diens voordracht.

Volledigheidshalve volgen hierna de stellingen die de inleider had doen opnemen in de aankondiging van de bijeenkomst.

Stellingen

- Noodwetgeving is een middel tot uitvoering van de militaire taak.
- De krijgsmacht heeft ook belang bij het van kracht worden van de civiele noodwetten.
- Op basis van bestaande noodwetten is voorbereiding interdepartementaal noodzakelijk.
- Het in werking stellen van de noodwetgeving is een nationale politieke aangelegenheid.

Noodwetgeving, in het bijzonder van belang voor de krijgsmacht

mr. D. A. Graatsma

kolonel van de militair-juridische dienst

Mijnheer de voorzitter, dames en heren.

Alvorens met mijn lezing over staatsnoodrecht aan te vangen, wil ik eerst enkele kanttekeningen plaatsen.

In de eerste plaats wil ik het bestuur van de vereniging ervoor bedanken dat het mij de gelegenheid heeft geboden een inleiding te verzorgen over een brok recht dat zich beslist niet in aller belangstelling mag verheugen, hetgeen ik in mijn verdere inleiding nog zal trachten aan te tonen.

Op de tweede plaats spreek ik hedenavond als Graatsma-privé, daarmee geen enkele affiniteit suggererende met een bekende TV-presentator. Ik wil daarmee aangeven dat ik geen beleid aandraag, hoewel ik niet zal schromen het dusver gevoerde beleid onder de loep te nemen en daarbij kanttekeningen te plaatsen. Vervolgens beperk ik mij tot die noodwetten, deel uitmakende van het staatsnoodrecht, die voor de krijgsmacht van zowel direct als indirect belang zijn, en slechts voor de Nederlandse krijgsmacht. In de aankondiging van deze bijeenkomst zijn vier stellingen geponeerd. In de loop van mijn inleiding zal ik trachten duidelijk te maken, waardoor deze stellingen worden geschraagd en welke conclusies daaruit kunnen worden getrokken. Ten slotte hoop ik te kunnen bewerkstelligen dat door mijn inleiding een schrede voorwaarts kan worden gedaan op het terrein van het onderwerp van mijn inleiding, mede omdat de oefening Wintex-Cimex 1983 voor de deur staat; een oefening, die evenals de oefening Hilex (= High-Level-Exercise) bij uitstek geschikt is voor de praktische toepassing van die noodwet-

ten waaraan specifieke noodbevoegdheden worden ontleend, hetzij door militaire autoriteiten, hetzij door civiele autoriteiten, hetzij door beide, of in overeenstemming met elkaar of in overleg of met een gezamenlijke verantwoording ter zake van de uitvoering van een noodwet, daarbij uitgaande van de huidige bestaande noodwetgeving en niet reeds anticiperende op de toekomstige, gebaseerd op de gewijzigde grondwet.

Alvorens de eerder genoemde stellingen te behandelen, dient voor een goed begrip van het staatsnoodrecht een kleine inleiding vooraf te gaan waarin achtereenvolgens zullen worden toelicht:

- de plaats van het staatsnoodrecht in het rechtsstelsel van Nederland, en in welke vorm;
- het geschreven staatsnoodrecht;
- de buitengewone rechtstoestanden.

De plaats

Het complete recht, zoals dat zich aan ons presenteert in de vorm van wetten, AMVB'n, Koninklijke Besluiten en verdere regelgeving, kan in twee grote delen worden onderscheiden, te weten publiekrecht en privaatrecht, waarbij het publiekrecht de verhouding regelt tussen staat en onderdanen, en privaatrecht die tussen individuen onderling. Het laatstgenoemde gedeelte wordt in het kader van deze inleiding verder buiten beschouwing gelaten.

Het *publiekrecht* kan worden verdeeld in *staatsrecht*, *administratief recht* en *strafrecht*. Enkele woorden over het administratief recht. Doel van alle recht is een rechtvaardige en ordelijke ordening van de samenleving. Aan dat doel heeft

het administratief recht zijn aandeel naast de twee andere delen van het recht; het is dat deel van het recht waarmee de actuele politiek zich bezighoudt en van ons nationale rechtsbezit dat het meest omstreden is, waar pro en contra tegenover elkaar staan, aanvaarders en verwerpers van nieuw voorgestelde wetten, waarvan ik er een aantal noem: veiligheidswet, loterijwet, bioscoopwet, zondagswet, kartelwetgeving, warenwet, de ambtenarenwet en het sociale verzekeringsrecht.

Ik denk, dat strafrecht geen nadere toelichting vereist, hoewel moet worden opgemerkt dat strafbepalingen niet alleen zijn te vinden in de wetboeken van strafrecht, maar in allerlei soort wetten, zoals in de verkeerswetgeving, economische wetgeving en de noodwetgeving in de vorm van artikelen van strafrechtelijke aard.

Ten slotte het staatsrecht, zijnde dat gedeelte van het recht, dat onze staatsinrichting in grote lijnen regelt. Dat brok recht kennen wij voor *normale omstandigheden* en voor *buitengewone omstandigheden*. In het laatste geval spreekt men dan van *staatsnoodrecht*, welk recht zich aan de inwoners van het land kan manifesteren in geschreven of ongeschreven vorm. In deze inleiding wordt alleen ingegaan op de geschreven vorm, gezien de rechtszekerheid die van deze vorm uitgaat, en omdat het in het bestek van deze voordracht te ver zou voeren aandacht aan de ongeschreven vorm te besteden.

Het geschreven staatsnoodrecht

Het geschreven staatsnoodrecht is in ons rechtstelsel te vinden:

- in de vorm van speciaal geschreven noodwetten;
- in artikelen van staatsnoodrechtelijke aard in wetten die op dit moment vigeren (bijvoorbeeld art. 45 WVV, art. 18 T en T wet, art. 57-59 Luchtvaartwet).

In de eerstgenoemde categorie kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen militaire en civiele noodwetten. Er bestaan twee specifieke

militaire noodwetten, te weten de Oorlogswet voor Nederland (OWN) en de Inkwartieringswet. Daarenboven zijn er ongeveer vijftien civiele noodwetten, zoals o.a. de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (WBBBG) en de Vorderingswet 1962.

Buitengewone rechtstoestanden

Aan deze rechtstoestanden verbindt het recht gevolgen, evenals het dat doet aan de normale rechtstoestand waarin wij ons momenteel bevinden . . . hoewel men zich wél begint af te vragen wat die term precies mag inhouden, als men iedere ochtend de krant opslaat!

De buitengewone rechtstoestanden kunnen wij verdelen naar de aard van het doel, waarvoor zij in het leven worden geroepen, te weten:

- a. uitwendige veiligheid;
- b. inwendige veiligheid;
- c. andere buitengewone omstandigheden.

Ada. Uitwendige veiligheid

1. Geval van oorlog

Dit is een feitelijke buitengewone rechtstoestand. Een vraag, die tot op heden nog niet is beantwoord, is of in het kader van het NAVO-verdrag een aanval op een van de verdragspartners voor Nederland is te beschouwen als geval van oorlog. Ik vind persoonlijk dat dit te ver zou voeren.

2. Oorlogsgevaar

Dit is een juridisch begrip. Art. 201, lid 4 van de Grondwet luidt: „Of er oorlogsgevaar in de zin, waarin dat woord in 's lands wetten voorkomt, aanwezig is, beslist de Koning”. Bij de situatie, genoemd bij geval van oorlog, zou naar mijn mening wel sprake kunnen zijn van oorlogsgevaar.

3. Buitengewone omstandigheden verwant aan of verband houdende met geval van oorlog of oorlogsgevaar

Dit is een terminologie van moderne aard en ze komt voor in de noodwetten, die na de Tweede

Wereldoorlog tot stand zijn gekomen. Ik ben erg ingenomen met deze term, omdat de politieke leiding daardoor een stuk beoordelingsvrijheid krijgt die het mogelijk maakt slagvaardig en flexibel te reageren op zich voordoende gebeurtenissen, die verband houden met bedreiging van de uitwendige veiligheid. Naar mijn mening kan een situatie, geschetst onder 1. Geval van oorlog – te weten een aanval op een NAVO-partner – worden aangemerkt als een zodanige buitengewone omstandigheid.

4. Buitengewone omstandigheden

Dit is een soort mantelnorm, die de politieke leiding – voor zover dat begrip in de desbetreffende wet voorkomt – de bevoegdheid geeft een omstandigheid als zodanig aan te merken in het kader van de desbetreffende wet. Een voorbeeld daarvan is art. 3 van de Vorderingswet; dat luidt als volgt: „Wij kunnen, indien buitengewone omstandigheden dit naar Ons oordeel noodzakelijk maken, aan alle Onze ministers de bevoegdheid verlenen in het belang van tot hun zorg behorende aangelegenheden ten behoeve van de staat, andere lichamen of personen het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van zaken te vorderen”.

5. Staat van Oorlog of Staat van Beleg

Dit zijn twee buitengewone rechtstoestanden die in de Grondwet, art. 202, zijn vastgelegd en die ter zake van hun gevolgen verder zijn uitgewerkt in de Oorlogswet voor Nederland.

6. Staat van Paraatheid

Deze buitengewone rechtstoestand wordt genoemd in de Wet Bescherming Bevolking en beoogt de bescherming van de bevolking in staat van paraatheid te brengen.

Ad b. Inwendige veiligheid

1. Zie onder uitwendige veiligheid

De onder 1. hiervoren genoemde buitengewone rechtstoestanden kunnen ook het handhaven van de inwendige veiligheid tot doel hebben.

2. Stoornis van de openbare orde; geval van op-

roerige beweging dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan

3. De toestand van verhoogde waakzaamheid (TVW) en de Burgerlijke uitzonderingstoestand (BUT)

Deze twee buitengewone rechtstoestanden zijn gebaseerd op de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag (WBBBG). Bij het van kracht worden daarvan krijgen de burgemeester, de CdK en de minister van binnenlandse zaken buitengewone bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.

Ad c. Andere buitengewone omstandigheden

Deze buitengewone rechtstoestanden spreken voor zichzelf. Nog vers in het geheugen ligt het najaar van 1973, toen elke Nederlander die in het bezit was van een auto, met benzinebonnen op zak heeft gelopen op grond van een maatregel die was gebaseerd op de Distributiewet. Op basis van die wet werd de energiecrisis, die voortvloeide uit het dichtdraaien van de oliekraan in het Midden-Oosten, aangemerkt als een buitengewone omstandigheid die het noodzakelijk maakte de minister van economische zaken de bevoegdheid te geven over te gaan tot distributie van benzine.

Buitengewone rechtstoestanden kunnen op tweeërlei wijze worden afgekondigd, en wel door:

1. een uitdrukkelijk formeel overheidsbesluit (d.i. constitutioneel), of
2. constatering van de feitelijke aanwezigheid van een zodanige toestand door de overheid (d.i. declaratoir).

Opgemerkt dient te worden dat ook het constitutioneel besluit wordt genomen op grond van geconstateerde feitelijke omstandigheden, terwijl bij het declaratoire besluit de feitelijke omstandigheid zelf de buitengewone omstandigheid is, en ook als zodanig in de desbetreffende noodwet is genoemd.

Ad 1. Een constitutioneel afkondiging is vereist

doordat in de noodwet het woord „Wij” met een hoofdletter is geschreven. Het desbetreffende overheidsbesluit is derhalve steeds een KB, dat in de meeste gevallen achteraf bij wet moet worden bekrachtigd.

Dit systeem is in het bijzonder gevolgd voor de meer omvattende en ingrijpender rechtstoestanden, te weten staat van oorlog/beleg, staat van paraatheid, toestand van verhoogde waakzaamheid en burgerlijke uitzonderingstoestand. Voor oorlogsgevaar is een KB voldoende.

De benaming van de aldus in het leven geroepen rechtstoestand behoeft niet met de feitelijke situatie overeen te stemmen. Zo is voor de staat van oorlog/beleg geen werkelijke oorlog respectievelijk beleg nodig. Evenmin behoeft voor het voortduren van zo'n rechtstoestand de feitelijke situatie, waarop het besluit was gebaseerd, voort te duren. Zo is nog steeds het KB van 10 april 1939 van kracht, waarbij op grond van de toen bestaande oorlogsdreiging was bepaald dat er oorlogsgevaar aanwezig was in de zin waarin dat woord in 's lands wetten voorkomt. Een voorstel tot intrekking is in voorbereiding.

Ad 2. Uiteraard zal — teneinde onzekerheid uit te sluiten — ook bij die buitengewone rechtstoestanden waarvoor de wet geen formeel overheidsbesluit vereist, de aanwezigheid daarvan door de overheid moeten worden geconstateerd. Als zodanige rechtstoestanden vallen te noemen:

— aan oorlog of oorlogsgevaar verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden:

- buitengewone omstandigheden;
- geval van oproerige beweging;
- samenscholing;
- andere stoornis van de openbare orde;
- watersnood;
- andere ernstige rampen alsmede ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- brand.

Tot slot van deze inleiding wil ik nog twee oorzaken noemen die mijns inziens ten grondslag lig-

gen aan de weinige tot totaal afwezige belangstelling voor dit brok recht (hetgeen overigens niet valt te rechtvaardigen gezien de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de uitvoering daarvan van degene die, op welk niveau dan ook, deze verantwoordelijkheid moet dragen of van wie men dat moet en kan verwachten). Deze oorzaken zijn de volgende.

— In economische termen gesproken moet men een produkt leveren, waarvan men hoopt dat het nooit behoeft te worden geconsumeerd.

— Politiek gesproken is dit brok recht weinig aantrekkelijk, aangezien het resultaat van deze wetgevende en regelgevende arbeid nimmer in de „top 100” van de wetgevende macht zal voorkomen.

Ik ben nu aangeland op het punt dat ik de in de aankondiging geponeerde uitgangspunten/stellingen aan een nadere beschouwing dien te onderwerpen, en zo mogelijk te bewijzen!

I. Noodwetgeving is een middel tot uitvoering van de militaire taak

Als wij een blik werpen op de historische ontwikkeling van de Nederlandse noodwetgeving en het tempo, waarin dat tot stand is gekomen, komen wij tot de conclusie dat deze twee aspecten de ontwikkeling weerspiegelen van de wijze van oorlogvoering en de landsverdediging in de loop van deze eeuw. In het verleden beruiste de verdediging, en derhalve ook de voorbereiding daarvan, op het gezag en de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht. Thans zijn echter duidelijk buiten de krijgsmacht gelegen activiteiten noodzakelijk. Deze worden veelal samengevat onder de term civiele verdediging.

Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden behalve militaire noodwetten slechts enkele civiele noodwetten, waarvan hier dient te worden genoemd de Wet betreffende bescherming tegen luchtaanvallen van 1936, ingetrokken bij de Wet bescherming bevolking van 1952, die op dit moment weer is gedoemd te verdwijnen in het ka-

MILITAIR GEZAG

GEEN MILITAIR BESTUUR !

MAAR 1. DOOR DE KROON AANGEWEZEN (TERR.) MIL. AUTORITEITEN
MET BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN BIJ STAAT VAN OORLOG
EN STAAT VAN BELEG

2. HET COMPLEX VAN DIE BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN ZELF

WIE ? BLS, NTC, PMCh, CZMned en CnMM

WELKE BEVOEGDHEDEN ? ZIE OORLOGSWET VOOR NEDERLAND, MET NAME :

- VERKEERSREGELINGEN
- BEVEILIGING SLEUTELPUNTEN
- CENSUUR
- INTERNERING

ONDERSCHIKKING AAN POLITIEKE LEIDING + HIÉRARCHIE D.M.V. :

- INSTRUCTIE MILITAIR GEZAG
- 1e AANWIJZING MINDEF AAN MILITAIR GEZAG
- AANWIJZINGSBESLUIT
- 1e REGELING MILITAIR GEZAG VAN BLS

Afb. 1

der van de opheffing van de BB. zoals u wellicht bekend is.

Naarmate de oorlogvoering een meer totaal karakter kreeg en de civiele maatschappij daarbij meer werd betrokken, steeg ook de behoefte aan noodrecht op niet-militair terrein. Zo dwingt de noodzaak van omschakeling van de productie, veiligstelling van de energievoorziening, gewondenzorg, economisch gebruik van transportcapaciteit, e.d., in buitengewone omstandigheden meer en meer tot een overheidsingrijpen waarvoor de noodwetten de rechtsbasis vormen. Vooral in de periode van 1953 tot 1964 is veel noodwetgeving tot stand gebracht.

De meest sprekende noodwetten die aan de voornoemde stelling voldoen, zijn de specifieke militaire noodwetten, te weten de Oorlogswet voor Nederland en de Inkwartieringswet. Art. 1 van de OWN zegt het overduidelijk: „In geval buitengewone omstandigheden zulks noodzakelijk maken voor de uitvoering van de militaire taak ter handhaving van uit- of inwendige veiligheid kan Nederland of een gedeelte daarvan in staat van oorlog of in staat van beleg worden verklaard”, en bovendien bepaalt het KB van 7 augustus 1965, Sb 389, houdende vaststelling van de Instructie Militair gezag, gebaseerd op art. 10 lid 1 van de OWN, in art. 2: „Het militair gezag oefent de bevoegdheden uit voor zover zulks met het oog op de uitvoering van de mili-

taire taak ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid noodzakelijk is”.

Het militaire gezag, in de wet en het KB genoemd, wordt uitgeoefend door territoriale bevelhebbers behorende tot de Koninklijke landmacht en de Koninklijke marine, zoals aangegeven in afb. 1. Wettelijk is bepaald dat de Bevelhebber der Landstrijdkrachten de hoogste militaire gezagsdrager is, belast met de voorbereiding en de uitvoering van de bevoegdheden genoemd in de OWN en uit te oefenen door hemzelf of door de andere in afb. 1 vermelde militaire gezagsdragers. Het uitoefenen van deze bevoegdheden kan zeer diep ingrijpen in het maatschappelijke leven en zelfs grondrechten aantasten.

U zult begrijpen dat de taak van de stafjuristen bij een oefening als Wintex o.a. is gelegen in het toetsen of bij de uitoefening van de bevoegdheden uit de OWN is voldaan aan het criterium „noodzaak van de uitvoering van de militaire taak”.

Aangezien de OWN de enige noodwet is die gewag maakt van de uitvoering van de militaire taak, meen ik deze wet nader te moeten toelichten. De OWN van 1964, in werking getreden in 1965, diende ter vervanging van de Wet op de staat van Oorlog en Beleg van 1899. De voornaamste bezwaren tegen die Wet van 1899 waren:

- zij ging uit van oorlog in vestingen of versterkte linies;
- zij gaf alleen bevoegdheden aan militaire autoriteiten.

De laatste omstandigheid heeft ertoe geleid, dat in Nederland pas in 1940 de staat van Beleg werd afgekondigd. De historie toont aan dat de angst voor de bevoegdheden van in het bijzonder de hoogste militaire autoriteit, i.c. de BLS, niet onterecht was: op de dag vóór de afkondiging ontbood de toenmalige minister van oorlog en marine de BLS bij zich, en de dag erna ontbood de BLS de minister bij zich.

De OWN is gebaseerd op twee Grondwetsartikelen, namelijk art. 202 en 203. Daardoor treedt aan het licht de grootste verworvenheid van deze wet, en wel deze, dat op het moment dat aan de militaire gezagsdragers buitengewone bevoegdheden worden toegekend als vastgelegd in de wet, terzelfder tijd ook aan organen van burgerlijk gezag buitengewone bevoegdheden worden toegekend die deze organen slechts mogen uitoefenen ter handhaving van de openbare orde. Die organen zijn de burgemeester, de Commissaris van de Koningin, en de minister van binnenlandse zaken. De bevoegdheden zijn identiek aan die, welke deze functionarissen krijgen bij de afkondiging van de TVW en de BUT, met een enkele uitzondering.

De OWN kent de volgende *rechtszekerheden*.

- In de eerste plaats is daar de *ratio van de uitoefening van de militaire gezagsbevoegdheden*, zoals ik reeds heb aangeduid.
- Vervolgens dienen de militaire gezagsdragers *bij KB te worden aangewezen*, zoals door art. 9 van de wet wordt geëist.
- Ook het *gebied*, waarbinnen de mg-dragers hun bevoegdheden mogen uitoefenen, is *bij KB bepaald*, gebaseerd op art. 1 van voormeld besluit. Deze gebieden zijn: voor de BLS geheel Nederland, voor de NTC geheel Nederland, en voor de PMC'n hun provincies. U kunt zich indenken, dat een eventuele wijziging van provinciegrenzen ook dit besluit niet onberoerd laat:

denkt u maar aan het plan een provincie Twente te formeren.

– Een *instructie militair gezag*, vastgesteld bij KB, gebaseerd op art. 10 van de wet. Daarin is o.a. vastgelegd dat het militair gezag, alvorens maatregelen te treffen die verstrekkende politieke gevolgen kunnen meebrengen, overleg dient te plegen met de minister van defensie.

– In de *Ministeriële Beschikking* is voorts vastgelegd dat als maatregelen, die verstrekkende politieke gevolgen met zich kunnen brengen, worden beschouwd:

1. maatregelen waardoor de grondrechten worden aangetast, bijvoorbeeld censuur en inbewaaringstelling;
2. regelgeving nopens de werkzaamheden die niet-militairen in het belang van de krijgsmacht moeten verrichten; het buiten werking stellen van bepalingen betreffende de inbeslagneming van poststukken en het afsluisteren van berichten; het beschikken over inrichtingen der post-rijen en het buiten werking stellen, wijzigen en aanvullen van de wettelijke bepalingen omtrent de postdienst; militarisering; het onderzoeken van personen aan kleding en lichaam; het buiten werking stellen, wijzigen of aanvullen van de wettelijke bepalingen omtrent de verre berichtgeving.

– Ten slotte de *Eerste Regeling militair gezag van de BLS*. Daarin heeft de BLS vastgelegd dat door hem een aantal bevoegdheden is voorbehouden dat voldoet aan het criterium verstrekkende politieke gevolgen te kunnen meebrengen.

Dat alles bijeengenomen betekent een reeks van rechtszekerheden die willekeur en mogelijk misbruik uitsluiten.

Behalve de voornoemde rechtszekerheid is in de hiervoor vermelde KB'n ook vastgelegd de *systematiek van het uitoefenen van de bevoegdheden*. Voor de mg-dragers zijn er verschillende mogelijkheden; zij kunnen:

- de uitoefening van de bevoegdheden overlaten aan organen van burgerlijk gezag. Dat is logisch, want:

— de militaire gezagsdragers beschikken niet over bestuurlijke ervaring en zijn daarvoor ook niet opgeleid:

— een apparaat, zowel qua personeel als qua materieel, ontbreekt, evenals de deskundigheid:

— door organen van burgerlijk gezag genomen maatregelen zullen gemakkelijker door de burgerbevolking worden geaccepteerd, en dat zelfde geldt voor de controle van o.a. de politie op de getroffen maatregelen:

— het militaire gezag kan zich primair wijden aan zijn militaire taken en behoeft zich niet dan bij uiterste noodzaak te begeven op het terrein van de organen van burgerlijk gezag:

● het burgerlijk gezag verzoeken bepaalde bevoegdheden uit te oefenen ten behoeve van het militair gezag:

● bepalen dat in geval van concurrerende bevoegdheden de bevoegdheden van het burgerlijk gezag voorgaan:

● aan organen van burgerlijk gezag aanwijzingen geven en/of de uitoefening van militair-gezagbevoegdheden opdragen:

● zelf de eigen militair-gezagbevoegdheden uitoefenen. Dat gebeurt indien de organen van burgerlijk gezag niet willen of kunnen; dat laatste kan het gevolg zijn van gebrek aan personeel en/of materieel.

Ten slotte rijst de vraag hoe de verantwoordelijkheden liggen.

— *De minister van defensie.* Deze is uiteraard verantwoording verschuldigd binnen het kabinet, en zal voorts verantwoording moeten afleggen, voor zover mogelijk, aan de Tweede en de Eerste Kamer, en misschien aan een parlementaire enquêtecommissie. Het betreft hier de normale ministeriële verantwoordelijkheid.

— *De Bevelhebber der Landstrijdkrachten.* Hij is als hoogste militair belast met de algemene leiding van de voorbereiding en uitoefening van het militair gezag, en oefent die taak uit onder verantwoordelijkheid van de minister van defensie, wiens aanwijzingen terzake hij in acht dient te nemen.

— *De overige mg-dragers.* Zij zijn verant-

woording verschuldigd aan de BLS, in het kader van de voor het militair gezag geldende bevelsstructuur.

— *De organen van burgerlijk gezag.* Voor de uitoefening van hun bevoegdheden, vermeld in de OWN en betrekking hebbende op de handhaving van de openbare orde, draagt de minister van binnenlandse zaken de uiteindelijke verantwoordelijkheid.

Tenslotte wil ik erop wijzen dat het militair gezag geen militair bestuur is, maar wordt gevormd door een aantal territoriale bevelhebbers die de bevoegdheden, neergelegd in de OWN, mogen uitoefenen voor zover de militaire taakuitvoering zulks noodzakelijk maakt. Ik wijs daarop omdat er een militair gezag heeft bestaan dat wél bestuurlijke maatregelen heeft genomen, te weten vlak na de oorlog in 1945 het MG onder generaal Kruls, dat tot taak had, zolang dat noodzakelijk was, het bestuurlijke gat op te vullen, gelegen tussen het moment van de bevrijding en het tijdstip waarop de staatsrechtelijke bestuursorganen weer konden functioneren.

De andere militaire noodwet, de Inkwartieringswet (afb. 2), verschaft aan een groot aantal officieren van KL, KM en KLu de bevoegdheid tot vorderen op het gebied van inkwartiering, onderhoud, transporten en leveranties. Deze vorderingsbevoegdheden mogen slechts worden uitgeoefend wanneer zij voldoen aan het criterium „voorzien in de behoeften aan inkwartiering, onderhoud, transporten en leveranties voor legers alsmede ten behoeve van strijdkrachten van de met het Koninkrijk verbonden mogendheden”.

Zowel de OWN als de Inkwartieringswet vinden hun juridische basis in de Grondwet, resp. in de art. 202 en 203 en 201.

Behalve de specifieke militaire noodwetten bestaan noodwetten waarvoor een *andere minister dan die van defensie* de verantwoordelijkheid draagt, maar waarin het militaire element een doorslaggevende stem heeft. De sprekendste

INKWARTIERINGSWET

DOEL: TE VOORZIEN IN DE BEHOEFTE AAN INKWARTIERING, ONDERHOUD, TRANSPORTEN EN LEVERANTIEES		
VORDERINGEN TE ONDERSCHIEDEN NAAR:		
- PRESTATIE	<ul style="list-style-type: none"> — INKWARTIERING — ONDERHOUD — TRANSPORTEN — LEVERANTIEES 	<ul style="list-style-type: none"> — ZIE ART. 3 INKW.WET — ZIE ART. 4 INKW.WET — ZIE ART. 5 INKW.WET
- PROCEDURE	<ul style="list-style-type: none"> — TIJD VAN VREDE: — OORLOG(SGEVAAR): — ANDERE B.O.'n: 	<ul style="list-style-type: none"> — AANVRAAG TOT BURGEMEESTER DOOR (ART. 3 INKW.BESCH.) — RECHTSTREEKS VORDEREN DOOR (ART. 5 INKW.BESCH.) — DOOR MINDEF, NA MACTI-GING BIJ K.B., AAN TE WIJZEN OFFICIEREN
- OMVANG	<ul style="list-style-type: none"> — INCIDENTELE VORDERINGEN — ALGEMENE VORDERINGEN (ALLEEN MINDEF; BV. P- EN B-VORDERING MOVN) 	
- RECHTSVERHOUDING TOT EN AARD VAN HET GOED	<ul style="list-style-type: none"> — GEBRUIK: <ul style="list-style-type: none"> — ROEREND — ONROEREND — EIGENDOM: <ul style="list-style-type: none"> — ROEREND — ONROEREND (KAN NIET; WEL VIA OWN) 	
- VERGOEDING	<ul style="list-style-type: none"> — TARIEFZAKEN — TAXATIE DOOR SCHADECOMMISSARIS INKW.WET 	
DEPERKINGEN:		
<ul style="list-style-type: none"> — TEN DELE ACHTERHAALD DOOR LATERE NOODWETTEN — NIET TE HANTEREN T.B.V. HERSTEL INFRASTRUCTURELE OBJECTEN, ZOALS WEGEN EN VLEGVELDEN 		

Afb. 2

voorbeelden uit deze categorie zijn de Havennoodwet en de Vervoersnoodwet. Die wetten stellen in een College Bewindvoering Havens c.q. Binnenlands Vervoer. In deze colleges wordt geparticipeerd door vertegenwoordigers van de minister van defensie.

Nadat de staat van Oorlog/Beleg is afgekondigd, hebben die vertegenwoordigers van de minister van defensie de belissingsbevoegdheid in geval er binnen het College geen eenstemmigheid bestaat over een aangelegenheid betreffende het gebruik van de havens c.q. het vervoer ten behoeve van de militaire verdediging.

In het College Bewindvoering Havens wordt de minister van defensie vertegenwoordigd door een officier van de Koninklijke marine en een van de Koninklijke landmacht, te weten de Inspecteur Vervoerswezen; laatstgenoemde is tevens de vertegenwoordiger van de minister in het College Bewindvoering Binnenlands Vervoer.

Vervolgens is er een categorie noodwetten waarvoor de *minister van defensie samen met een of meer andere ministers* de verantwoordelijkheid draagt, hetzij onmiddellijk bij het in werking stellen van de wet, hetzij na een bepaald tijdstip (bijvoorbeeld na afkondiging van de Staat van Oorlog/Beleg).

Voorbeelden van het eerstbedoelde type zijn:

- Wet Verplaatsing Bevolking;
- Belemmeringswet Landsverdediging.

Voorbeelden van de tweede soort zijn:

- Havennoodwet, na afkondiging Staat van Beleg;
- Vervoersnoodwet, na afkondiging Staat van Oorlog/Beleg.

Een andere vorm van samengaan van verantwoordelijkheden van de minister van defensie en een andere minister die het aangaat, is dat geen maatregelen mogen worden genomen op basis van de desbetreffende noodwet anders dan

in overeenstemming met de minister c.q. functionaris, die het aangaat. Hoewel op het eerste gezicht van een beperking kan worden gesproken, dient toch te worden bedacht dat de in de wet genoemde militaire autoriteit bevoegdheden kan uitoefenen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Luchtvaartwet: overeenstemming met minister van verkeer en waterstaat;
- Vorderingswet: overeenstemming met minister van economische zaken.

Het omgekeerde treft men aan in de OWN, te weten in art. 39, waarin is bepaald dat de burgemeester zijn bevoegdheid, de toegang tot of het gebruik van bepaalde gebouwen, verblijfplaatsen of terreinen voor een bepaalde of onbepaalde tijdsduur te beperken of geheel te verbieden slechts kan uitoefenen in overeenstemming met het militair gezag. Een zelfde bepaling is ook opgenomen aangaande de externeringsbevoegdheid van de CDK en de burgemeester, zoals vastgelegd in art. 63 OWN.

Voor zover zich het geval mocht voordoen dat bij de toepassing van noodwetten conflicten optreden tussen militaire belangen en civiele belangen, is in een aantal noodwetten bepaald dat maatregelen ten behoeve van de militaire verdediging voorrang hebben. Deze bepaling is o.a. opgenomen in:

- de Vorderingswet;
- de Wet Bescherming Bevolking;
- de Wet Verplaatsing Bevolking;
- de Wet ter Verzekering van het Beschikbaar blijven van goederen;
- de Distributiewet.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat:

- hetzij door de autonome bevoegdheden van militaire autoriteiten en de ratio van de uitoefening daarvan;
- hetzij door de overeenstemmingsprocedure;
- hetzij door de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bepaalde noodwetten;

— hetzij door de voorrangregeling; ook de noodwetgeving een middel is, dat naast vele andere middelen, mede kan worden dienstbaar gemaakt aan of kan dienen tot ondersteuning van de uitvoering van de taak van de krijgsmacht.

II. De krijgsmacht heeft ook belang bij het van kracht worden van de civiele noodwetten

Het zal duidelijk zijn dat de krijgsmacht bijzonder geïnteresseerd is in het van kracht worden van puur civiele noodwetten. Een van de sprekendste voorbeelden in deze is de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag. De uitvoering van die wet en het toekennen van bevoegdheden, gebaseerd op die wet, dient als ratio te hebben „in geval van de rechtsorde en het volksbestaan bedreigende oproerige beweging, onlusten of soortgelijke stoornissen van de openbare orde of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”. In dat geval krijgen de burgemeester, de CdK en de minister van binnenlandse zaken buitengewone bevoegdheden om die verstoring een halt te kunnen toeroepen. Dat zal de krijgsmacht niet onberoerd laten. Immers, bij een zodanige verstoring van de openbare orde is gereedstelling of zelfs inzet waarschijnlijk van militaire eenheden in het kader van militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde, op grond van de Politiewet. Het is echter denkbaar dat het aantal voor militaire bijstand ingezette eenheden zo groot wordt, en dat de operaties een zodanig militair karakter krijgen, dat ter handhaving van de inwendige veiligheid wordt overgegaan tot het instellen van de Staat van Oorlog of de Staat van Beleg. Het vorenstaande is van overeenkomstige toepassing wanneer de burgemeester gebruik maakt van zijn noodbevoegdheden zoals die zijn neergelegd in art. 219 en 220 van de Gemeentewet; nog onlangs werd dat gedaan door de burgemeester van Amsterdam, en dat was toen aanleiding voor een publikatie daarover in het Nederlandse Juristen Blad.

Het belang hebben bij het van kracht worden

van civiele noodwetten kan tweeledig zijn, te weten

- een eigen belang van de krijgsmacht, dat kan worden gediend door de aan een andere minister toegekende buitengewone bevoegdheden. In dat verband kunnen worden genoemd:

1. Noodwet Arbeidsvoorziening, die o.a. de burgerdienstplicht kent die rust op alle Nederlanders en inwoners van Nederland die de leeftijd van 18 jaar maar nog niet die van 65 jaar hebben bereikt. (NB: in de oefening Wintex/Hilex is deze bevoegdheid ten aanzien van gastarbeiders nog nooit gehanteerd);

2. Noodwet Voedselvoorziening, die de minister van landbouw de bevoegdheid geeft regelen vast te stellen betreffende o.a. vervaardigen, voorhanden hebben, in voorraad hebben, bewaren, opslaan, bewerken, gebruiken en verbruiken van produkten, gelegen in de voedselsector;

3. Noodwet Geneeskundigen, die de minister van sociale zaken en volksgezondheid de bevoegdheid geeft tot beperking van beëindigen en aangaan van rechtsbetrekkingen alsmede het opleggen van verplichtingen aan geneeskundigen;

4. Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart, die de minister van verkeer en waterstaat de bevoegdheid geeft beperkende maatregelen op te leggen aan reders van schepen onder Nederlandse vlag inzake o.a. de bestemming van de reis, het aandoen of het vermijden van bepaalde havens en de te vervoeren goederen, alsmede tot vorderen van scheepsruimte van schepen, varende onder Nederlandse vlag. Ik beoog geen uitputtende opsomming te geven.

- Het belang van de krijgsmacht, dat haar taken niet worden doorkruist door het uitoefenen van wettelijke buitengewone bevoegdheden door andere ministers. In dat verband kunnen worden genoemd:

1. Wet Bescherming Bevolking, waarin o.a. een beschikbaarstellingsbevoegdheid en een vorderingsbevoegdheid zijn vastgelegd voor de burgermeester betreffende woonruimte, gebouwen en

andere onderkomens, zo nodig met inventaris, hetzij onderbrenging al dan niet met onderhoud;

2. Noodwet Voedselvoorziening;

3. Noodwet Arbeidsvoorziening;

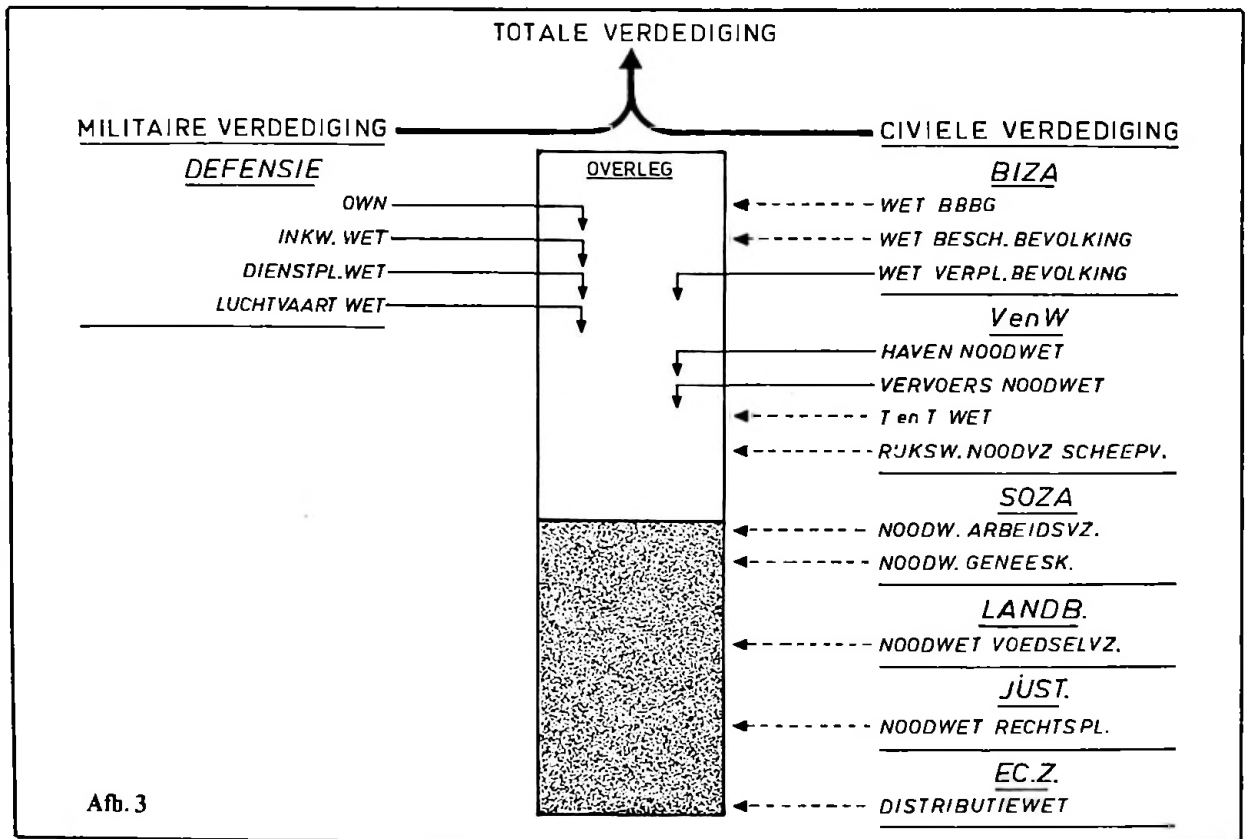
4. Vorderingswet.

Het hiervoor genoemde zal duidelijk hebben gemaakt dat uitwisseling van informatie in optimale vorm noodzakelijk is. Beter ware dan ook, een en ander reeds op elkaar af te stemmen in de tijd waarin men die zaken voorbereidt.

III. Op basis van de bestaande noodwetten is voorbereiding, interdepartementaal, noodzakelijk

Het voorgaande heeft reeds laten zien dat nagenoeg alle ministeries zijn betrokken bij het tot stand komen van noodwetgeving alsmede de uitvoering daarvan. Het totaal van deze noodwetten heeft bij eventuele gelijktijdige inwerkingtreding zijn weerslag op het totale maatschappelijke en economische leven in Nederland. Nu zal een gelijktijdige inwerkingtreding een uitzondering zijn, maar ook het in werking treden van bepaalde noodwetten, na afkondiging van een buitengewone rechtstoestand of na de feitelijke constatering van een buitengewone omstandigheid, zal op de samenleving repercussies hebben.

Aan de hand van het schema in afb. 3 tracht ik aan te geven dat de totale verdediging naar mijn mening bestaat uit twee componenten, te weten de militaire verdediging en de civiele verdediging. Voorts heb ik een beperkt aantal noodwetten aangegeven, ondergebracht bij het ministerie, waar de minister in de noodwet is aangegeven als de bewindsman die verantwoordelijk is voor deze noodwet zowel voor het bestaan en de updating als de uitvoering, en aan welke wet hij zijn buitengewone bevoegdheden ontleent. De pijlen in het schema geven aan dat in de noodwetten zelf een vorm van coördinatie is aangegeven zoals ik in het begin van deze inleiding heb besproken. Het zal opvallen dat de noodwetten



die níet dwingend een vorm van coördinatie voorschrijven in de meerderheid zijn; ik geloof dat dit als teleurstellend dient te worden gekwalificeerd. Dat manco komt dan ook bij iedere Wintex- of Hilex-oefening weer boven water. De gevolgen daarvan zijn:

- het onbekend zijn met elkaars buitengewone bevoegdheden;
- het te laat op de hoogte zijn met uitgevaardigde maatregelen;
- het niet op elkaar afgestemd zijn van de diverse noodwetten en bevoegdheden, alsmede veroudering daarvan;
- het achterwege blijven van de door de noodwetten geëiste Algemene Maatregelen van Bestuur.

Over de hierboven gesignaleerde veroudering kan nog worden opgemerkt dat er talrijke noodwetten zijn die nog steeds verwijzen naar de Wet op de Staat van Oorlog en Beleg van 1899, ter-

wijl die wet al in 1965 is vervangen door de huidige Oorlogswet voor Nederland. Zo zijn er meer noodwetten die verwijzen naar inmiddels reeds vervallen wetten of naar vervallen artikelen, of die functionarissen noemen die niet meer bestaan of onder een andere benaming voorkomen. Uit een dergelijke veroudering kunnen gemakkelijk concurrerende bevoegdheden ontstaan. Het saillantste voorbeeld daarvan is wel dat er niet minder dan zes verschillende vorderingsmogelijkheden voor transportmiddelen bestaan, en wel op basis van

- de Inkwartieringswet (1953);
- de Oorlogswet voor Nederland (1964);
- de Vorderingswet (1962);
- de Vervoersnoodwet (1962);
- de Noodwet Voedselvoorziening (1962);
- de Luchtvaartwet (1958).

Ten aanzien van het achterwege blijven van de vereiste AMvB's diene ter verduidelijking dat

voor de nadere regeling van bepaalde onderwerpen uit een aantal noodwetten een Algemene Maatregel van Bestuur is vereist. Tot dusverre zijn veel van die nadere regelingen niet getroffen, en de AMvB's zijn dan ook niet tot stand gekomen. Voorbeelden daarvan zijn onder andere de regelingen die dienen voort te vloeien uit:

– art. 9 Noodwet Arbeidsvoorziening, inzake dienstbetrekkingen door ambtenaren;

– art. 22 Noodwet Arbeidsvoorziening, betreffende personen, die zijn vrijgesteld van de burgerdienstplicht;

– art. 5 Havennoodwet, over de taak en werkwijze van het College Bewindvoering Havens;

– art. 6 Vervoersnoodwet, over de taak en werkwijze van het College Bewindvoering Binnenlands Vervoer. (Deze AMvB is in statu nascendi, en wordt voorbereid door een werkgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van verkeer en waterstaat en van defensie.);

– art. 7 Noodwet Geneeskundigen, betreffende de aanwijzing van bepaalde autoriteiten die, bij verbreking van de verbinding tussen de minister en enig gebied, bepaalde ministeriële bevoegdheden mogen uitoefenen;

– art. 61 Luchtvaartwet, inzake aan te wijzen categorieën van personeel die werkzaam zijn ten behoeve van de luchtvaart, alsmede voor het zoveel mogelijk in overeenstemming brengen van de rechtspositie van personen die in het kader van deze staatsnoodrechtelijke artikelen een opdracht hebben ontvangen, met de rechtspositie van de noodwachten.

Met deze, overigens niet volledige, opsomming meen ik voldoende te hebben aangetoond dat de noodwetgeving in haar uitvoeringsregelen verre van compleet is.

Wat kan als oorzaak van deze onvolkomenheden worden aangemerkt? Naar mijn mening het ontbreken van een interdepartementaal totaal plan. Te veel hangt op dit moment af van toevallige persoonlijke contacten, waarvan echter kan worden gezegd dat deze wel vruchten afwerpen maar doorgaans slechts op bilaterale basis. In-

dien zo'n departementaal totaal plan zou bestaan, zou ook de voorbereiding in interdepartementaal verband beter tot haar recht komen en kan het bijvoorbeeld niet voorkomen dat op één onroerend goed drie vorderingen rusten, hetgeen eens is gebeurd. Men komt dan terecht in het „wie-het-eerst-komt-het-eerst-maakt“-principe. In dat verband is nog een schone en zware taak weggelegd voor hen die zich bezighouden met de civiel-militaire samenwerking in buitengewone omstandigheden, waar alleen resultaat kan worden bereikt indien er sprake is van een gedegen samenwerking en voorbereiding. Hopelijk zal de bijstelling van de noodwetten in het kader van de grondwetswijziging daartoe een steentje kunnen bijdragen.

IV. Het in werking stellen van de noodwetgeving is een nationale politieke verantwoordelijkheid

Zoals ik reeds heb gememoreerd, is voor iedere noodwet c.q. artikel van staatsnoodrechtelijke aard een minister verantwoordelijk. De wet zelf geeft aan welke minister. Voor alle duidelijkheid: ook de militaire gezagsautoriteiten oefenen hun bevoegdheden op basis van de OWN uit, onder verantwoordelijkheid van de minister van defensie. Elke minister kan derhalve terzake formeel ter verantwoording worden geroepen in de Tweede of Eerste Kamer.

Het in werking stellen van noodwetten geschiedt – voor zover het de krijgsmacht betreft – op basis van af te kondigen alarmmaatregelen c.q. feitelijke gebeurtenissen; en voor zover het de burgermaatschappij betreft op basis van het synchronisatieschema civiele-paraatheidsmaatregelen. Beide aspecten worden in nationaal verband gerealiseerd, hetgeen logisch is aangezien onze noodwetten een territoriale werking hebben.

Behalve ons eigen alarmeringssysteem kent de NAVO het Formal NATO Alert System waarvan de „stages“ zijn: Simple Alert, Reinforced Alert en General Alert. In het verleden is vele malen getracht van NAVO-zijde een synchronisatie te bewerkstelligen tussen het afkondigen

van deze „stages” en de nationale buitengewone rechtstoestanden c.q. het moment van het in werking stellen van bepaalde noodwetten. Alle voorafgaande regeringen hebben op deze voorstellen afwijzend gereageerd en dat zullen ook de huidige en toekomstige regeringen doen; en mijns inziens ook terecht, aangezien in ons rechtsstelsel burger-bindende maatregelen slechts kunnen worden genomen door in de wetten genoemde autoriteiten, en synchronisatie zou betekenen het prijsgeven van een stuk ministeriële verantwoordelijkheid. En bovendien dient te worden bedacht dat wat voor SACEUR in internationaal verband reeds aanleiding kan geven tot het afkondigen van een „stage” van het NAVO-alarmsysteem, in nationaal verband nog niet het afkondigen van buitengewone bevoegdheden rechtvaardigt, aangezien nationaal gezien nog sprake kan zijn van een „ver-van-mijn-bed-show”.

Tot slot wil ik nog visueel verduidelijken wat ik heb opgemerkt over de nationale politieke aangelegenheid, die in een groot aantal gevallen een kabinetsaangelegenheid is. (De slide die als illustratie diende, leende zich helaas niet voor reproductie. Red.). Voor de vervaardiging van de getoonde slide werd uitgegaan van de antwoorden die door een aantal functionarissen uit de staf van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten werden gegeven op de door mij gestelde vraag: „Uitgaande van het Formal NATO Alert System en de daaraan voorafgaande waarschuwingsfase Military Vigilance, kunt u dan met de u nu toekomende bevoegdheden uw operationele oorlogsoverdrachten vervullen? Zo neen, geeft u dan aan over welke buitengewone bevoegdheden u dan wenst te beschikken; alsdan zal door mij worden gezien op welk moment een buiten-

gewone rechtstoestand moet worden afgekondigd om een of meer noodwetten van kracht te doen worden opdat de daartoe bevoegde autoriteiten zullen kunnen beschikken over die buitengewone bevoegdheden”.

In de daaruit resulterende slide werden LOC-aspecten, operationele, logistieke, vervoers- en personele aspecten verwerkt.

Mijnheer de voorzitter, geachte aanwezigen.

Ik ben mij terdege ervan bewust dat ik u vanavond heb binnengeloodst in de „Hölle des Bergkönigs”, en dat ik u nog niet heb meegenomen naar alle nooduitgangen, hetgeen in een inleiding als deze ook nimmer de bedoeling mag en kan zijn. Toch hoop ik dat ik u wat nader heb kunnen bekend maken met noodwetgeving in het algemeen, zijnde een brok recht dat – zoals ik reeds vermeldde – zich niet verheugt in aller belangstelling. Ik spreek echter de verwachting uit dat een ieder die ermee te maken heeft of krijgt, zich ervan bewust zal zijn dat een goede voorbereiding in alle opzichten in breed verband een *conditio sine qua non* is om de overstelpende hoeveelheid moeilijkheden, die ons allen te wachten staat als het zover is, optimaal het hoofd te kunnen bieden. Een absoluut vereiste daarvoor is dat zij die voor deze voorbereiding verantwoordelijk zijn, beschikken over een meer dan gedegen kennis van deze materie. Zeker in staatsnoodrechtelijk opzicht geldt het aloude gezegde „*si vis pacem, para bellum*”. Als wij ons dat bewust zijn, en het verwezenlijken, dan zal het – om met Jan Pieterszoon Coen te spreken – „waarachtig wel gaan”.

Mijnheer de voorzitter, dames en heren, ik dank u voor uw aandacht.

Discussie

De heer Hek vraagt onder welke omstandigheden de militaire autoriteiten de voorkeur zouden geven aan afkondiging van de Oorlogswet Nederland boven afkondiging van de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag.

Kol Graatsma. Van de OWN heb ik aangegeven dat er buitengewone omstandigheden moeten zijn die aanleiding kunnen vormen dan wel kunnen veroorzaken dat de militaire taak wordt gelaedeerd. In dat geval kan Nederland in staat van oorlog of staat van beleg worden verklaard. De WBBBG is overigens een stukje merkwaardige wetgeving, zij het dat die wel op de Grondwet berust. De Grondwet spreekt over „in- en uitwendige omstandigheden”, de preambule spreekt daarover eveneens, maar het artikel waarom het gaat, spreekt alleen over „stoornis van de openbare orde”. Als u mij nu vraagt onder welke omstandigheden dat moet gebeuren, zal de feitelijke situatie van dat moment voor de politieke leiding bepalend zijn voor het afkondigen van hetzij de OWN, hetzij de WBBBG. Beide wetten bevatten overigens de term „op voordracht van Onze minister-president”, en dat impliceert dat aan het besluit een kabinetsbesluit ten grondslag moet liggen; het is dus niet alleen de verantwoordelijke minister! Mocht het zo zijn dat onder die feitelijke omstandigheden de militaire taak gevaar loopt of niet meer kan worden uitgeoefend, en er tevens sprake

ke is van een stoornis van de openbare orde, die moet worden gehandhaafd, dan opteer ik persoonlijk voor de OWN, hoewel de bevoegdheid van bijvoorbeeld censuur en internering niet meer ligt bij de organen van burgerlijk gezag. Maar, exact te moeten aangeven welke omstandigheden nu precies leiden tot de OWN of de WBBBG, dat acht ik een *probatio diabolica*.

De heer Hek licht alsnog nader toe dat hij, bij het vergelijken van de beide wetten, zich afvraagt welke mogelijkheden de OWN méér dan de WBBBG zou kunnen bieden voor het noodzakelijk kunnen uitoefenen van de militaire taken.

Kol Graatsma. In de eerste plaats is het verschil uiteraard dat het in het ene geval de organen van militair gezag zijn die het doen, en in het andere geval de organen van burgerlijk gezag. Ik heb al gezegd dat de optie, waarvoor die bevoegdheden worden uitgeoefend, verschillend is. Mijn mening is dat, indien er sprake is van een aantasting van de militaire taak, het militaire gezag beter zal kunnen beoordelen of een bepaalde maatregel zal moeten worden genomen dan de organen van burgerlijk gezag die dat alleen mogen doen met de optie „handhaving van de openbare orde”. Daarin zit het wezenlijke en kenmerkende verschil.

De heer Clarenbeek stelt dat OWN en WBBBG vooral hierin verschil-

len, dat de OWN de dubbele mogelijkheid heeft van de in- en uitwendige veiligheid, terwijl de WBBBG daarentegen uitsluitend de mogelijkheid inwendige veiligheid heeft. De keuze ligt uiteraard bij de regering. In het geval van de inwendige veiligheid is er een keuzemogelijkheid, en wel enerzijds de WBBBG en anderzijds de OWN, en in het geval van de bedreigde uitwendige veiligheid is er eigenlijk alleen de OWN. Als beide wetten worden geëvalueerd, is de WBBBG uitsluitend bruikbaar voor restauratie van de openbare orde, met eventueel de OWN daarbij voor zover de WBBBG ontoereikende bevoegdheden verleent en indien dan de militaire taak ter handhaving van de inwendige veiligheid belangrijker zou worden dan de taak die de burgerlijke organen hebben. Volgens spreker komt het erop neer dat de keuze ligt op in-, of uitwendig, met daarbij primair de WBBBG voor het inwendige aspect en subsidiair, zodra het militaire meer moet gaan prevaleren, zo nodig ook de OWN. Daarbij komt nog dat zijns inziens de bevoegdheden in Nederland zo lang mogelijk behoren te worden gelaten aan de burgerlijke organen, en dat is volgens hem het geval wanneer de WBBBG wordt gehanteerd.

Kol Graatsma. Dat was minder een vraag, als wel een constatering. Op één, zeker niet onbelangrijk, punt wil ik echter nog wel wijzen: in de WBBBG is voor geen enkel orgaan

van burgerlijk gezag de verplichting voorgeschreven overleg te plegen met welke militaire instantie dan ook! Op grond van de OWN daarentegen is imperatief voorgeschreven — met name in de Instructie Militair Gezag en in de Eerste aanwijzing van de minister — dat het Militair Gezag, alvorens over te gaan tot bepaalde door de wet gegeven bevoegdheden die ook organen van burgerlijk gezag regarderend, zoveel mogelijk overleg moet plegen met die organen van burgerlijk gezag en daarmee zoveel mogelijk tot overeenstemming moet trachten te komen. Bijgevolg is in de OWN-situatie de coördinatie en het op elkaar afstemmen van het militaire en het civiele beter verzekerd dan in het geval van de WBBBG, waar zulk overleg alleen doenlijk is in de persoonlijke relatiesfeer. Met andere woorden, in de keuze van de regering mag wel degelijk meespelen dat ernaar moet worden gestreefd de beide componenten van gezag niet te doen divergeren maar convergeren.

Met de heer Clarenbeek ben ik het eens dat de WBBBG is gericht op de inwendige veiligheid. Het merkwaardige daarbij is dat de preambule van die wet wél letterlijk spreekt van „ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid in buitengewone omstandigheden” ...!

De heer Clarenbeek beaamt dat, maar wijst erop dat niét de preambule, maar de wetstekst zelf geldt. Overigens acht hij inleiders opmerking over de mogelijkheid van overleg tussen burgerlijke en militaire autoriteiten niet relevant, omdat onder de WBBBG de burgerlijke autoriteiten handelen en de daarbij eventueel betrokken militaire autoriteiten altijd opereren onder toezicht, onder verantwoordelijkheid, en zelfs onder bevel van de burgerlijke autoriteiten. Daarom acht hij het dan ontbre-

ken van overleg met de militaire autoriteiten terecht.

Kol De Rijk herinnert aan gebeurtenissen in Nederland in een vrij recent verleden, zoals de watersnood en verschillende gevallen van terroristisch optreden, waarbij het naar zijn weten nooit is voorgekomen dat men aan de hand van om het even welke noodwet het hoofd heeft willen bieden aan die buitengewone situaties. Hij vraagt zich af of daarvoor ook een verklaring is te vinden, vooral indien men bedenkt dat in diverse theoretische betogen en bij verschillende oefeningen steeds veel drukte wordt gemaakt over de in een gespeelde militaire situatie niet tijdig ter beschikking staande regels: in de civiele maatschappij heeft men in die gevallen kennelijk niets speciaals nodig maar dan treedt men „gewoon” handelend op.

Kol Graatsma. Als ik mij wel herinner, is er bij de eerste treinkaping, bij Wijster, sprake geweest van het afkondigen van hetzij de toestand van verhoogde waakzaamheid, hetzij de burgerlijke uitzonderingstoestand, teneinde op die manier de burgemeester van Beilen, de Commissaris van de Koningin in Drenthe, en zeer zeker de minister van binnenlandse zaken de buitengewone bevoegdheden te geven die zouden kunnen dienen voor het oplossen van de gerezen problemen. Ik denk daarbij aan het instellen van een avondklok, toegangsregelingen, en dergelijke. Men moet dan wel beseffen dat het afkondigen van zo'n uitzonderingstoestand natuurlijk een politieke beslissing is. De politieke beslissing kan worden geschraagd door de feitelijke omstandigheden die zich voordoen, maar het al dan niet afkondigen moet berusten op een kabinetsbesluit, mede gezien de terminologie in de wet: „op voordracht van Onze minister-president”.

Het is u en mij ongetwijfeld bekend hoeveel moeite het kost dan een buitengewone rechtstoestand van militair karakter erdoor gegaagd te krijgen. De animo om in die richting enige aandring uit te oefenen, is niet bijster groot, vooral omdat men niet wil provoceren, niet wil vooroplopen: je loopt voorop als je „oorlogsgevaar” wilt afkondigen en de vraag is dan of dat wel móet als er immers geen oorlog is. Bovendien hangt het ervan af hoe de spanningscurve loopt, steil of gelijkmatiger. Ook dat zijn politieke beslissingen. Wij hebben ons wel vaker verwonderd over de kennelijke aarzelingen als het gaat om het afkondigen van militaire buitengewone rechtstoestanden, en wij hebben ons ook wel eens afgevraagd waarom in bepaalde gevallen in de civiele sector niet een buitengewone rechtstoestand wordt afgekondigd. In dat verband mag ik overigens nog wel herinneren aan de Amsterdamse burgemeester die, toen hij van zijn noodbevoegdheden gebruik maakte, werd geattaqueerd door tal van juristen van allerlei slag en aard — het artikel daarover in het Nederlands Juristenblad, dat alle aspecten op een rijtje zette, is buitengewoon verhelderend — en in arren moede verweerde die burgemeester zich met te zeggen dat *hij* het moest oplossen en dat de juristen achteraf maar in hun wetboeken moesten uitpluizen of het al dan niet terecht was geweest!

Genmaj Cohen grijpt terug op hetgeen de inleider opmerkte over het overleg tussen civiele en militaire autoriteiten, en zegt dat in zijn — NTC — ressort doorlopend wordt gestreefd naar het creëren van een gunstig klimaat voor zodanig overleg met burgemeesters en Commissarissen van de Koningin, waarmee men ook goede vorderingen maakt hoewel het eventueel in en door de NTC uit te oefenen mi-

litair gezag nu eenmaal een historisch ietwat besmet woord is. Hij heeft nu twee vragen.

In geval van een mobilisatie, zolang de OVN nog niet van kracht is, voorziet hij tijdens de opkomst van zijn mobilisabele eenheden weinig problemen, omdat dan bij het bewaken van militaire objecten de „schildwachtsituatie” ontstaat. Maar zolang er geen buitenlandse rechtstoestand geldt, zullen de met het bewaken van civiele objecten — bijvoorbeeld belangrijke bruggen — belaste eenheden in feite weinig of niets kunnen doen. In dat geval zegt hij, slechts naar de civiele autoriteiten te kunnen gaan om hen te vragen het probleem te willen oplossen, hoewel toch de militaire eenheden hun bewakingstaken al uitvoeren. Ziet de inleider wellicht een andere mogelijkheid? Hij zelf zal persoonlijk liever eerst mobiliseren en in een later stadium de OVN van kracht zien worden, omdat hij, indien hij geen eenheden ter beschikking heeft, uiteraard weinig heeft aan hetgeen de OVN mogelijk maakt.

Zijn tweede vraag betreft de komst van verscheidene buitenlandse eenheden in het kader van de Lines of Communication: mogen die buitenlandse eenheden nu ook optreden als de OVN van kracht is?

Kol Graatsma. In aansluiting op uw opmerking over het overleg tussen civiele en militaire autoriteiten mag ik wel vaststellen dat het overleg op provinciaal niveau inderdaad uitstekend is. Dat komt vooral doordat het provinciale niveau een aantal geïnstitutionaliseerde overlegorganen kent: Provinciale Commissie Voorbereiding Vorderingen, Provinciaal Commando Bescherming Bevolking, Provinciaal Commando Civiele Verdediging, Provinciale Voedselcommissaris, waarnemend Economische Commissaris, Provinciale Staf Politie. In al die organen par-

ticipeert de PMC, hetzij in persoon, hetzij door een van zijn staf-officieren. Dat zeer goede overleg op dat niveau zou een voorbeeld moeten zijn voor het nationale niveau.

U stelde als casus: mobilisatie, en OVN nog niet van kracht, terwijl u civiele objecten dient te bewaken. Dat zal, zolang men nog niet beschikt over op de OVN gebaseerde bevoegdheden, moeten geschieden in nauw overleg met de autoriteiten van de civiele sector. Nu ontleent de schildwacht, die in opdracht van zijn commandant een bewakingstaak verricht, zijn bevoegdheid tot het gebruik van geweld onder andere aan het Reglement Krijgstucht. Ik acht het toch twijfelachtig of het wel juist zou zijn dat op dat moment en onder die omstandigheden te doen. Zeker kan van het wapen worden gebruik gemaakt zodra de OVN is afgekondigd, en de BLS een algemene bekendmaking heeft moeten doen via aanplakbiljetten, televisie en radio, waarin — zoals de combinatie van Instructie en Eerste aanwijzing eist — wordt gesteld dat de schildwachten hun taken consequent zullen uitvoeren en dat er zal worden geschoten indien aan de aanroep of aanwijzingen van de schildwacht geen gehoor wordt gegeven. Persoonlijk zie ik géén andere mogelijkheden in de door u geschetste situatie.

Uw tweede vraag betrof de LoC-activiteiten en de rol van de vele buitenlandse eenheden met de vraag naar hun al dan niet mogen optreden. Het doet daarbij niet terzake of de OVN wel of niet van kracht is: zoals momenteel juridisch de zaak ligt, hebben *buitenlandse eenheden geen enkele bevoegdheid tot optreden* voor zover het burgers bindende activiteiten betreft of wanneer het gaat om het verwerven van goederen. Die stelling is vastgelegd in MC 36-2 (revisie), waarin staat dat „allied commanders will always act through

territorial commanders concerning population matters and local reserves”. Daarbij komt dat het NAVO Statusverdrag ons op dat punt geheel in de steek laat. In een van de artikelen daarvan — en wel in art. 6 — staat namelijk dat buitenlandse eenheden, behorende tot een NAVO-land, op ons grondgebied de wapens mogen hebben en dragen, maar zwijgt in alle talen over munitie en het gebruik daarvan. Toch worden er wel vorderingen gemaakt, en aangezien het NAVO Statusverdrag zich daarover niet uitspreekt, mag ik u erop wijzen dat met bilaterale overeenkomsten kan worden geregeld dat in bepaalde omstandigheden door buitenlandse eenheden met gebruik van wapens kan en mag worden opgetreden. Daarbij geldt naar mijn mening uiteraard als beperking dat in een dergelijk geval aan leden van een buitenlandse krijgsmacht nooit verder reikende bevoegdheden mogen worden gegeven dan aan onze eigen militairen is toegestaan.

Kol Gonsalves vraagt of hij terecht het verschil tussen de OVN en de WBBBG ook hierin ziet dat OVN bevoegdheden kent als censuur en internering, die in de WBBBG niet voorkomen, zodat een regering die de behoefte aan deze specifieke bevoegdheden zou onderkennen, ook inderdaad de OVN zal moeten afkondigen. In die OVN worden zwaarwichtige bevoegdheden overgedragen, mede in handen gegeven aan militaire gezagsdragers. Bij de parlementaire behandeling van die Oorlogswet was dat voor vele kamerleden aanleiding, de het wetsontwerp verdedigende ministers te vragen of het wel gewaarborgd was dat maatregelen waarbij de grondrechten worden aangetast, in handen werden gelegd van militairen. Het is denkbaar dat het woord „militairen” in die vragen ietwat denigrerend klonk, want de betrokken minister heeft

toen geantwoord dat het in vol vertrouwen kon gebeuren omdat die militaire gezagsdragers – in onze tijd derhalve de PMC'n en C-maritieme middelen met hun chefs NTC, CZM en BLS – „alleszins op hun taak zullen worden voorbereid en geschoold”. De vraag rijst nu, hoe momenteel vorm wordt gegeven aan die scholing van de gezagsdragers op dit terrein.

Kol Graatsma. Het zou on aardig zijn, nu op te merken dat de basis voor die scholing eigenlijk al in 1975 zou moeten zijn gelegd: dat zou „fighting the problem” zijn. Wij trachten dat onder andere te bereiken door aan de PMC'n modelverordeningen ter beschikking te stellen die geheel invullingsgereed zijn voor wat betreft de exceptionalia. Wij trachten dat ook te doen door stafbezoeken, en door bijeenkomsten te arrangeren van PMC'n en civiele organen, vooral de burgemeesters, waar dan van onze zijde allerlei zaken worden besproken. Indien u echter veronderstelt dat er een cursus zou zijn waar PMC, NTC, BLS, CZM worden geïnformeerd en geïndoctrineerd over het hanteren van hun bevoegdheden op grond van de OWN, moet ik u teleurstellen: zo'n cursus is er niet, alles wat onzerzijds wordt gedaan, geschiedt op ad-hocbasis. Dat moge als een laakbare tekortkoming worden beschouwd, en dat is het wellicht ook, maar het scholen van de betrokken functionarissen in een eventuele cursus is al evenmin ideaal: een met de vereiste kennis volgestopte PMC zou, na weinige jaren vertrekkende, ons ertoe noodzaken zijn opvolger precies dezelfde kennis bij te brengen. Het zou beter zijn een lijvig boekwerk te vervaardigen dat in het PMC-kantoor zou moeten blijven. Zo'n boek is er voorshands niet; wél is verschenen een Voorlopig Voor-schrift Staatsnoodrecht, dat vol-

gens mijn verzendlijst bij elke PMC in drievoud aanwezig behoort te zijn. Daarin wordt uitgebreide informatie gegeven over het staatsnoodrecht, er komen onder andere onderwerpen in voor als civiele verdediging, de staatsrechtelijke positie van geallieerde commandanten op het Nederlandse territorium, vorderingen, e.d., en ook de OWN krijgt ruime aandacht. Kortom, als alle betrokkenen zich volledig zouden vertrouwd maken met de inhoud van dat boekwerkje, zou ik mijn plaats als inleider hier gemakkelijk aan een PMC kunnen afstaan.

Kol Gonsalves stelt vast dat uit inleiders antwoord dus blijkt dat er momenteel geen, c.q. nog geen, cursus wordt gegeven. Hij vraagt daarom of er wel behoefte aan een zodanige cursus wordt onderkend, wellicht een inleiding, van enkele dagen, waarbij misschien ook een aantal burgerambtenaren van andere ministeries zou kunnen worden betrokken, hetgeen tevens zou kunnen leiden tot het stimuleren van het zozeer gewenste overleg.

De *voorzitter* signaleert dat op dit punt ook enige inbreng in de discussie kan worden verkregen van de plaatsvervangende NTC, tevens chef staf van dat commando.

Bgen Kits wil inderdaad gaarne ingaan op de door kol Gonsalves geuite twijfel aan de juistheid van de voorbereiding van de PMC'n. Hij betreurt het dat het hoofd van de sectie Juridische Zaken van de NTC niet persoonlijk aanwezig is, omdat het immers juist een van de voornaamste taken is van de stafjuristen van de NTC, zich bezig te houden met het instrueren en opleiden van de PMC'n. Bovendien is de praktijk, dat ook de stafofficieren van de PMC'n regelmatig worden voorgelicht door die juristen. Dat zelfde geldt voor het bij-scholen van de reserveofficieren-

jurist die een mobilisabele functie hebben in de PMC-staven. Als voorbeeld vermeldt hij dat voor de komende oefening Wintex aanzienlijk meer officieren-jurist zijn opgeroepen dan noodzakelijk zou zijn, juist met het oogmerk ze allen te brengen op het vereiste peil, overigens geheel in de lijn van hetgeen kol Gonsalves destijds zelf bij Staf NTC heeft geïnitieerd.

Kol Graatsma. Daarop wil ik nog graag een aanvulling geven, zij het dat die in de toekomst ligt. Toen het Defensie Studie Centrum werd overgeheveld naar het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen „Clingendael”, behelsde het lesprogramma ook het onderwerp Crisisbeheersing. Dat wordt, zoals de kaarten nu liggen, voortgezet op het nieuwe instituut, en daarin zal ook de KL participeren voor zover het de militaire noodwetgeving betreft. Ik geef toe dat het door kol Gonsalves bedoelde manco aan cursussen daarmee niet aanstonds wordt opgeheven, maar ik verwacht wel dat op die wijze ruimere bekendheid zal kunnen worden gegeven aan het bijzonder moeilijke stuk recht dat het staatsnoodrecht nu eenmaal is. Daarnaast wil ik volmondig beamen wat bgen Kits zojuist heeft gezegd; het was niet aan mij dat antwoord aan kol Gonsalves te geven, aangezien het een verantwoordelijkheid van de NTC betreft.

Genmaj Cohen wil daaraan nog toevoegen dat, in overleg tussen het ministerie van binnenlandse zaken en dat van defensie, juist met het oog op de noodzakelijke hechte samenwerking en coördinatie op provinciaal en nationaal overlegniveau, de PMC'n en de NTC in hun functies ten minste vijf jaren zullen moeten dienen. Daarmee zal een einde komen aan de te snelle doorstroming, die in de vroegere situatie ertoe leidde dat men elke twee jaar te maken kreeg

met een nieuwe PMC. In het vervolg zal het mogelijk zijn de betrokkene te paard te helpen, te instrueren en te coachen, en dan vijf jaar van zijn verworven kennis te profiteren. Bovendien worden twee van de binnenkort vertrekende drie PMC'n opgevolgd door officieren die reeds in functie waren als plv PMC en die als zodanig terzake een goede voorbereiding hebben gekregen.

Kol Dieperink is enigszins door de inleider aan het twijfelen gebracht: bij de NTC pleegt men voor de grensoverschrijdende vervoeren en het vervoer van munitie hoofdzakelijk militaire eenheden van het eigen ressort te plannen, en voor het interne vervoer binnen Nederland voornamelijk te rekenen op transport in te vorderen civiele voertuigen. Hij heeft nu echter van de inleider gehoord dat in het kader van de Vervoersnoodwet een mogelijkheid aanwezig zou zijn om buiten Nederland met civiel vervoer te opereren, maar hij meent toch wel te mogen aannemen dat de inleider daaraan zóveel beperkingen zal hebben gesteld dat de daaraan vastzittende haken en ogen zullen leiden tot weinig soelaas in het geweldige probleem van het vervoersaanbod, vooral in de Lines-of-Communicationsector. Hij vraagt de inleider zo mogelijk zijn twijfels weg te nemen.

Kol Graatsma. Op basis van de Vervoersnoodwet bent u in eerste instantie afhankelijk van de minister van verkeer en waterstaat. Die is belast met de uitvoering. Alleen na de bepaalde fase, waarover ik al sprak, is het een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de minister van defensie en de minister van verkeer en waterstaat; er moet dan ook na dat tijdstip worden gedacht aan „Onze ministers”, wanneer in de wet de term wordt gebruikt van „Onze minister”.

Wat zegt nu art. 10 van die wet? „Onze minister kan bepalen dat houders van vervoermiddelen op de daartoe strekkende aanwijzing door of vanwege de directeur verplicht zijn met deze vervoermiddelen het vervoer van bepaalde personen of goederen te bewerkstelligen, en de vervoermiddelen daartoe volledig uitgerust op een aangewezen plaats ter beschikking te stellen”. En nu komt het: „Deze plaats alsmede de plaats van bestemming kunnen buiten Nederland zijn gelegen”, einde van het wetscitaat. Alleen zal daarover dus in het College Bewindvoering Nederlands Vervoer overeenstemming moeten zijn als het vervoer betreft ten behoeve van de militaire verdediging. Als er geen overeenstemming bestaat, kan na afkondiging van de staat van oorlog of de staat van beleg de Inspecteur Vervoerswezen in dat college een beslissende stem uitbrengen, zo is daarvoor de procedure. Maar wettelijk staat vast dat zowel de plaats van beschikbaarstelling als die van bestemming buiten Nederland gelegen mogen zijn.

Kol Dieperink informeert nog nader of onder „houders van vervoermiddelen” de eigenaren moeten worden verstaan.

Kol Graatsma. Dat hoeft niet. In dat verband liggen er momenteel wel een paar problemen over de vordering van voertuigen met onder andere leasingmaatschappijen, maar wij hebben te maken met de *houder*, en dat is niét hetzelfde als de eigenaar.

De heer Matzinger, burgerambtenaar van het ministerie van verkeer en waterstaat, haakt in op hetgeen kol Dieperink heeft te berde gebracht over het vervoer van Klasse-V-goederen: binnen het eigen land bij voorkeur met civiele voertuigen — dat spaart militair materieel — en naar het buitenland

zoveel mogelijk met militaire middelen. Zo stond het ook, in het bijzonder voor de veranderingen van het vorige jaar, omschreven in de vervoers- en verkeersinstructies die tot dusverre zijn verschenen. Hij beaamt het gelijk van de inleider als die art. 10 van de Vervoersnoodwet citeert inzake het buiten Nederland gelegen kunnen zijn van de plaats van aflevering en of bestemming, maar geeft anderszits kol Dieperink gelijk waar die stelt dat deze verplichting betrekking heeft op houders van vervoermiddelen. Hij refereert aan de door de inleider aangehaalde Arbeidsnoodwet, die zeer duidelijk is bestemd voor het opleggen van verplichtingen binnen Nederland, en waarvan art. 24 een uitzondering maakt voor werkzaamheden buiten Nederland: van de zijde van sprekers ministerie is daartegen destijds groot bezwaar gemaakt vanwege de grote moeilijkheden die eruit zouden voortvloeien als iemand buiten Nederland niét zou kunnen worden verplicht het werk bij zijn baas voort te zetten. Immers, waarom gaat het? De *houder* van het vervoermiddel is namelijk niét één man. Behalve in de eenwagenbedrijven is er zeker in de omvangrijke grotere ondernemingen, geen enkele eigenaar meer die zijn eigen automobiel chauffeert. Nu kunnen die werknemers krachtens de Arbeidsnoodwet worden verplicht hun normale werkzaamheden te blijven voortzetten of te hervatten. Maar dán zitten wij toch onmiddellijk weer met de beperking betreffende de grensoverschrijding! Er is bijzonder grondig overleg gevoerd, zowel met de Sectie Vervoer en Verkeer als met de NTC, en men is ervan uitgegaan dat een aantal chauffeurs best nog bereid zal zijn de grens te overschrijden mits er een behoorlijke premie tegenover wordt gesteld. Maar zodra het erom gaat hen te verplichten, is het wijzer dat niet eens te probe-

ren: mochten er chauffeurs bereid zijn, dan is dat mooi meegenomen.

Kol Graatsma. Het zal duidelijk zijn dat ik mij voor mijn inleiding strikt heb gehouden aan de formele aspecten, en mij niet heb uitgelaten over wat, afgezien van de wetsartikelen, eigenlijk het wenselijkste zou zijn. In die zin heb ik dan ook de vraag van kol Dieperink beantwoord. Met de door de heer Matzinger gegeven benadering kan ik overigens zeer wel meegaan.

De *voorzitter* zegt, aanvankelijk het gevoel te hebben gehad in een door de inleider bestuurde helikopter te hebben gezeten en het hele, duidelijk afgebakende terrein van het staatsnoodrecht bene-

den zich te hebben zien liggen. Hoe hoger in zo'n geval wordt gevlogen, hoe trager de grond beneden lijkt voorbij te schuiven; zodra men echter zakt — en dat overkwam hem al bij de Oorlogswet Nederland — hoe meer de snelheid ten opzichte van het aardoppervlak lijkt toe te nemen, met een evenredige vermindering van de mogelijkheid dat alles voldoende scherp te blijven waarnemen. Het voordeel van de helikopter is echter dat hij in de lucht kan stilhouden, zodat de details kunnen worden bestudeerd, en dat heeft de inleider ook gedaan; daardoor kreeg de eerste stelling ruim genoeg aandacht. Bij de volgende drie stellingen kreeg de voorzitter evenwel de indruk weer iets te snel te worden meegevoerd. In de gevoerde

discussie werd de vlieger als het ware alsnog ertoe gebracht opnieuw boven enkele nadere te beschouwen punten te gaan „hangen”, en de discussianten verdienen dank voor de duidelijkheid die zij aldus hielpen verschaffen.

Samenvattende dankt hij de inleider voor zijn voordracht, en meent dat die samen met de discussie stellig verdient te worden herlezen. De leden van de Koninklijke Vereniging zijn daartoe in de gelegenheid omdat zij het onverkorte verslag zullen kunnen aantreffen in hun kwartaaltijdschrift, en voor de niet-leden kan die mogelijkheid worden gerealiseerd als zij alsnog toetreden als lid. Vervolgens sluit hij deze welgeslaagde bijeenkomst.

M
iC

MILITAIRE SPECTATOR

Maandelijks ontvangen de leden van de Vereniging de Militaire Spectator.

Ten einde de toezending aan thans nog actief dienende officieren van Land- en Luchtmacht, tevens lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, ook na hun dienstverlating zeker te stellen, wordt belanghebbenden verzocht de ledenadministratie van de Vereniging (Karei Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk) in voorkomend geval in te lichten.