

VEREENIGING
TER BEOEFENING VAN DE KRIJGSWETENSCHAP.
1891-1892.

Vergadering van Maandag, 23 November 1891, des
avonds ten acht ure,
in het Gebouw voor Kunsten en Wetenschappen te Utrecht.

Voorzitter : generaal NETSCHER.

De Voorzitter: Het is mij bijzonder aangenaam, Mijne Heeren, deze tweede algemeene vergadering te mogen presideeren hier in Utrecht, een centrum van geleerdheid en wetenschap niet alléén, maar ook in verband met de verdediging der Hollandsche waterlinie, in vele opzichten zoo merkwaardig uit een historisch en een militair oogpunt.

Het doet mij genoegen hier een groot getal leden tegenwoordig te zien, want dat nu *deze lezing hier* gehouden wordt, is niet geheel toevallig. Ik mag wel zeggen dat hierbij eenig opzet heeft voorgezeten, daar het te behandelen onderwerp eigenaardig hier thuis behoort.

Wanneer immers de vijand, wat God verhoede, eens van de oostelijke grens ons land binnendrong, dan zou het Utrecht wezen, dat in de eerste plaats verkeerden zou in den toestand, dien de geachte spreker van dezen avond zich voorstelt toe te lichten.

Alvorens daartoe echter kan worden overgegaan, hebben wij eerst onze gewone werkzaamheden af te doen.

In de eerste plaats heb ik het genoegen mede te deelen, dat

de heer L. J. Risseeuw, luit.-kol. der artillerie, in de vorige algemeene vergadering tot lid van het Bestuur gekozen, die benoeming heeft aangenomen.

Voorts is aan de orde de ballotage van candidaten.

Mag ik de heeren Van Till en Van der Garden verzoeken met mij het bureau van stemopneming te willen uitmaken.

De uitslag der stemming is, dat met algemeene stemmen tot leden worden toegelaten de heeren :

Jhr. P. G. Siberg, 1e Luit. b/h. Reg. Grenadiers en Jagers; J. A. L. M. Struiken, 1e Luit. der Infanterie en P. M. Vogel-sang, 1e Luit. der Infanterie, allen te 's-Gravenhage. F. J. Bleeker, Jhr. J. J. Boreel, R. de Groot, U. P. Goudschaal, J. C. C. Phaff en P. A. de Ridder, allen 2e Luit. der Infanterie en E. F. Insinger, 2e Luit. der Artillerie, allen te Breda. G. B. Lulius van Goor, 2e Luit. der d.d. Schutterij, te Gouda. D. C. van der Nagel, Kapitein der Infanterie, te Naarden. Jhr. J. van Heemskerck van Beest, 1e Luit.-Adj. der Genie en P. J. P. van der Steur, 2e Luit. der Genie, beiden te Utrecht.

Het woord is thans aan den heer G. C. R. HOETINK, Leeraar aan de Hoogere Krijgsschool te 's-Gravenhage, tot het houden zijner voordracht over :

den rechtstoestand in zake den staat van oorlog en van beleg.

De heer HOETINK:

Mijne Heeren!

Het zal u waarschijnlijk niet ongepast voorkomen, indien ik mijne rede aanvang met de herinnering dat het heden een jaar geleden is, dat Koning Willem III aan het vorstelijk gezin en aan het vaderland is ontvallen.

Hoewel de wijze waarop sedert het Koninklijk gezag werd waargenomen, verheven is boven mijn lof, reken ik op U aller iustemming, wanneer ik het heengaan van onzen koning nog steeds een zwaar verlies noem; een verlies waardoor eene leemte is ontstaan, die niet meer kan worden aangevuld; in menig opzicht een onherstelbaar verlies ons. Wij blijven dit gevoelen; wij zullen het, naar ik vrees, steeds meer gevoelen.

Intusschen staat het leven niet stil met zijn groote en kleine eischen, en zoo aanvaard ook ik voor heden avond mijn bescheiden taak.

Toen ik van uw geacht bestuur de vereerende uitnoodiging ontving tot het vervullen eener spreekbeurt, heeft mij dit eenige moeilijke dagen berokkend. Zeer noode wilde ik het verzoek weigeren, maar, u zult het gevoelen, de keuze van een onderwerp was mij eenigszins lastig. Tijdens den grooten strijd tot verbetering onzer legerorganisatie, kon de beteekenis van andere onderwerpen niet winnen, vooral daar mijne keuze natuurlijk beperkt werd tot de quaestiën van niet zuiver militairen aard.

Intusschen heb ik gemeend dat eene bespreking van den rechtstoestand ten aanzien van den Staat van Oorlog en van Beleg hare nuttige zijde kon hebben. Het kwam mij voor hier een terrein te hebben gevonden, waar men met eenige vrucht werkzaam kan zijn ook zonder vele bepaald nieuwe denkbeelden te verkondigen. Ik wilde eene poging aanwenden om zoo mogelijk bij te dragen dit zeer ingewikkeld onderwerp tot meerdere klaarheid te brengen, want zoo ergens, dan is hier, om zeer uiteenlopende redenen, de verwarring van begrippen buitengewoon groot.

In het Voorl. Verslag der Tweede Kamer omtrent het wetsontwerp tot vaststelling van het regeeringsreglement voor Oost-Indië, wordt bij art. 39 van het ontwerp (art. 43 der bestaande wet) aangeteekend:

»In een der afdeelingen achtte men het verkeerd, bij het reglement te spreken van eenen toestand die niet wettelijk omschreven of geregeld is. Wat *reglens* is, in staat van oorlog of beleg weet men noch hier te lande noch in Indië. Men wees daarbij op de geschiedenis der laatste grondwetsherziening en op het Fransche decreet van 24 Dec. 1811 dat hier te lande *niet* (1) geldig is.»

Behalve wat de laatste uitdrukking betreft, die mij te absoluut schijnt, zon ik, lettende op den bestaanden rechtstoestand, met deze verklaring grootendeels instemmen.

(1) Ik cursiveer.

Onder vigueur van de Grondwet van 1848, en in hoofdzaak op dit oogenblik nog, is het toch uiterst moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, met voldoende zekerheid uit te maken wat positief recht op het stuk van het zoogenaamde kriegsrecht is.

Op 17 Dec. 1875 bij gelegenheid eener discussie naar aanleiding der nieuwe instructie voor vesting- en fortcommandanten verklaarde de toenmalige minister van Binnenl. Zaken, de heer Heemskerk, in de Tweede Kamer: »Wij hebben het genoeg eenige onzer uitstekende rechtsgeleerden in de vergadering te hebben, maar ik durf hen en den meest bekwamen hoogleeraar in het recht gerust vragen of zij op staanden voet met zekerheid kunnen aanwijzen welke bepalingen van die verordeningen (de wet van 1791 en het keizerl. decreet van 1811) nog gelden.» En ik geloof dat een ieder die studie van het onderwerp heeft gemaakt, met deze uitspraak zal instemmen. Wij hebben te doen met reeksen van bepalingen, waarvan sommige honderd jaar oud, geschreven voor economische-, militaire- en rechtstoestanden van een eeuw geleden, passende niet voor Nederland maar voor het revolutionaire Frankrijk van die dagen. Dat er in die verordeningen bepalingen voorkomen welke, hoe men overigens ook over hare juridische geldigheid moge denken, bij ons tegenwoordig niet meer toegepast *kunnen* worden, ik behoef dat zeker in dezen kring niet nader aan te toonen. De voorschriften moeten dan in meerdere of mindere mate pasklaar gemaakt worden voor het constitutioneele Nederland onzer dagen; in het heden moeten de hoogere en lagere autoriteiten worden aangewezen, die voor de in de oude verordeningen genoemden in de plaats treden, en daartoe behoort niet zelden eene verbeeldingskracht en scherpzinnigheid, waarin de Nederlandsche regeeringen wel is waar niet zijn te kort geschoten, maar die aan nauwgezette juridische gewetens ongetwijfeld hoogst pijnlijke oogenblikken hebben berokkend.

Ik moet hier terstond doen opmerken, dat niettegenstaande de grondwetsherziening van 1887 den staat van oorlog en van beleg nitdrukkelijk als mogelijk erkent voor elk gedeelte van het grondgebied des Rijks, nog op dit oogenblik dezelfde toestand van verwarring en onzekerheid bestaat als vóór de grond-

wetsherziening, en dat die toestand ook nog voortduurt totdat de wet is ingevoerd, die volgens art. 187 der Grondwet de wijze moet regelen waarop, en de gevallen waarin de bedoelde toestand wordt in het leven geroepen.

Is dus de verklaring der leden van de Tweede Kamer van 1854 dat men »noch hier te lande noch in Indië weet, wat *rechtens* is in staat van oorlog of van beleg”, moeilijk tegen te spreken en ook nog op den feitelijken toestand van het oogenblik toepasselijk, ik geloof niet dat wij in redelijken twijfel kunnen verkeeren omtrent de beteekenis van de *zaak*, van het *beginsel* waarom het hier te doen is. Ik zie in de geopenbaarde behoefte aan eene goede regeling van het zoogenaamde krijgsrecht een van de sterkste bewijzen voor de ontwikkeling van het rechtsgevoel onzer dagen. De tijden van ruw geweld, van de voortdurende heerschappij van het zwaard over het recht, toen wij altijd, en wel in een geheel regelloozen staat van beleg leefden — die tijden zijn reeds verre achter ons. Al blijft het misschien waar, dat groote vraagstukken niet beslist worden door redeneering maar door bloed en tranen — men zoekt toch na beëindiging van de worsteling zoo spoedig mogelijk den grondslag van het recht terug te vinden. De stelling dat in eene welgeordende maatschappij de burgerlijke overheid staat boven de militaire, dat de fysieke kracht van den staat niet het recht decreeteert maar de dienaar is van het recht — die stelling behoeft voor niemand meer verdedigd te worden. Doch ook waar het kanon optreedt ter beslissing van rechtsvragen tusschen de strijdende volken, daar eischt nog het volkenrecht, zelfs in die dagen, de inachtneming van gewichtige rechtsregelen. En indien het bij de verdediging van den vaderlandschen bodem noodig is, dat de burgerij van hare rechten prijs geve, waar de gebiedende noodzakelijkheid bestaat dat het militaire gezag met groote kracht kan optreden, terwijl de omstandigheden de schorsing van sommige grondwettige voorschriften en wettelijke bepalingen vorderen — daar tracht men ook voor die exceptioneele toestanden te blijven op den bodem van het recht, de dan noodige buitengewone bevoegdheden te doen steunen op de wet.

Hierin ligt m. i. de groote beteekenis van het geheele

onderwerp. De behoefte aan eene goede regeling van den staat van oorlog en van beleg is eene hulde aan de zooveel doenlijke heerschappij van het recht onder alle omstandigheden. Men wil niet, of althans niet anders dan in de alleruiterste noodzakelijkheid leven met de leer van het: »Nood breekt wet" of met de gevaarlijke leuze: »Het heil van het land gaat boven de wet". Neen de wet zelve moet nevens de beginselen, die voor gewone tijden en omstandigheden gelden, uitmaken wat in die buitengewone omstandigheden van oorlog, oproer of opstand, naar gelang van den ernst van het oogenblik, recht zal zijn.

Alzoo omschreven, is het gebied van het uitzonderingsrecht inderdaad zeer groot. Ik ben dan ook niet geneigd het beginsel van dit recht te zoeken in éene enkele, zij het ook zeer gewichtige, afwijking van het gewone recht. In het rapport van de Staatscommissie van 1883 voor de grondwetsherziening lezen wij op blz. 27: »Het eigenlijk oogmerk van den staat van beleg of oorlog is de hoogste macht te brengen in handen van het militair gezag". Ongeveer in den zelfden geest had o. a. de heer Godefroi zich in de zitting der Tweede Kamer van 17 Dec. 1875 uitgelaten. Bij deze uitspraak volgde de heer Godefroi echter het criterium van het decreet van 1811, waaraan hij de instructie voor vesting- en fortcommandanten toetste. En in dezen gedachtengang was de uitspraak volkomen juist. Waar wij daarentegen, afgescheiden van het bestaande recht, in de betekenissen van het geheele beginsel wenschen door te dringen, daar zie ik in de overheersching van het burgerlijk gezag door het militaire niet *het* oogmerk maar één van de oogmerken van den staat van beleg.

Onafhankelijk toch van de vraag wie het gezag voert, is het duidelijk dat dit gezag in eene belegerde vesting of in eene streek gedeeltelijk door den vijand bezet, onmogelijk alle bestaande wettelijke voorschriften kan naleven. De verdediging zelve eischt in zeer vele gevallen speciale bepalingen voor die omstandigheden. Ik herinner hier slechts aan eenige voorschriften reeds in onze wetgeving te vinden, aan de bekende bepalingen van art. 73 der onteigeningswet, aan de wet van 1853 op de verboden kringen, aan de wet op de inkwartie-

ringen. In al deze gevallen geldt voor den oorlogstoestand tegenover de burgers een ander materieel recht, en dat andere recht bestaat of het hoogste gezag in handen is van burgers of wel van militairen. Ook ons strafrecht kent zekere misdrijven als speciale oorlogsdelicten in de artt. 100 v.v. In het Voorl. Verslag omtrent het door de vorige regeering ingediende wetsontwerp tot uitvoering van art. 187 der Grondwet worden onder de aandacht der regeering gebracht tal van onderwerpen, die volgens de meening van velen, wettelijke voorziening voor de exceptionele toestanden waarover wij handelen, vorderen. Men noemde nog eens het vraagstuk der opruiming; het in gebruik nemen van gemeentelijke en particuliere eigendommen zonder dat tot onteigening wordt overgegaan; het begraven van lijken; het opmaken van acten van geboorte en overlijden en van uiterste willen; het instellen eener geheime politie; de brandweer en den dienst daarbij, en nog enkele punten meer.

Doch behalve deze lijst van onderwerpen, die op de defensie zelve betrekking hebben of daarmede direct verband houden, zijn er andere wettelijke voorschriften omtrent zaken, waarbij de militaire belangen niet zoo direct betrokken zijn, en die toch in tijden van oorlog onmogelijk in hunnen geheel en omvang altijd toegepast kunnen worden, zoodat ook hier voorziening noodig schijnt. Ik wijs U b.v. op de bepalingen van de artt. 20 en 21 van de armenwet, die voorschrijven dat de ondersteuning der armen wordt overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid, terwijl geen burgerlijk bestuur onderstand mag verleenen dan bij volstrekte onvermijdelijkheid. Is een dergelijke bepaling, waarbij ondersteuning uit de rijkskas geheel is uitgesloten, altijd te handhaven b.v. in eene belegerde vesting? Is te handhaven onder alle omstandigheden de bepaling van art. 1 der wet van 1865 regelende de uitoefening der geneeskunst, dat die uitoefening alleen geoorloofd is aan degenen, aan wie de bevoegdheid daartoe volgens de wet is toegekend? Kan men de hand houden aan de voorschriften der wet op het krankziinnigenwezen, van de kieswet en zooveel andere wetten?

Ik haal deze voorbeelden slechts aan om te doen zien, dat de overgang van het hoogste gezag op de militaire autoriteiten niet *het* kenmerk is van den staat van oorlog of van beleg. Het komt mij voor, dat wij de zaak zoo moeten opvatten, dat met de afkondiging van den staat van oorlog of van beleg een eigenaardige rechtstoestand in het leven wordt geroepen, beheerscht door een complex van regelen uit dezelfde bron voortgevloeid als de normale, doch daarvan afwijkende, omdat die normale bepalingen voor de abnormale verhoudingen, welke wij hier op het oog hebben, niet passen. Het zal tot dien rechtstoestand *behooren*, dat de militaire autoriteit een geheel andere positie inneemt dan in gewone tijden.

Op welke wijze kan de wetgever hier nu te werk gaan? Het is duidelijk dat in het algemeen tweeërlei methode te volgen is. Het spreekt van zelf dat de bevoegdheid om in bijzondere gevallen van de Grondwet af te wijken alleen kan steunen op de Grondwet zelve. Wat nu de overige wetgeving betreft, zou iedere wet, die hiervoor in aanmerking komt, nevens de normale voorschriften, bepalingen kunnen bevatten, welke zullen gelden als uitzonderingsrecht. Zoo zou b.v. de wet die, ter uitvoering van art. 9 der Grondwet, de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering moet regelen en beperken, naast eene regeling voor gewone tijden, bepalingen kunnen bevatten, die gelden voor het deel van het grondgebied, hetwelk in staat van oorlog of van beleg verklaard is.

De wet ter uitvoering van art. 187 der Grondwet zou dan, behalve eenige voorschriften van algemeenen aard en de afwijking van enkele grondwettelijke bepalingen, uitsluitend de wijze te regelen hebben, waarop de uitzonderingstoestand geboren werd.

De andere methode is dat éene enkele wet niet alleen de algemeene bepalingen bevat, doch tevens al de veranderingen aanwijst, die bij de afkondiging van den staat van beleg of oorlog in de geheele wetgeving worden aangebracht.

Wanneer onze wetgeving steeds met eene goede algemeene regeling van het onderwerp rekening had kunnen houden, dan ware er voor eerstgenoemde methode zeker zeer veel te zeggen. Dit is echter niet het geval geweest. In ieder speciaal geval heeft men zich

zoo goed mogelijk trachten te redden, en eenheid van richting is daarbij niet altijd voldoende in het oog gehouden. Wij hebben thans in sommige wetten, zooals o. a. ook in ons strafrecht, bepalingen, die geschreven zijn voor tijden van oorlog of oorlogsgevaar, en aan deze begrippen is dikwijls eene fictieve en niet altijd een zelfde beteekenis gegeven. De bedoelde bepalingen gaan dus werken zoodra het oorlog is of de toestand geboren wordt, die in de speciale wet met oorlog of oorlogsgevaar is gelijk gesteld, ook zonder dat er altijd van *staat* van oorlog of van beleg sprake behoeft te zijn. Een enkele maal wordt, gelijk U bekend is, in speciale wetten de staat van oorlog of van beleg uitdrukkelijk genoemd. Door het ontbreken van behoorlijke algemeene bepalingen omtrent het uitzonderingsrecht, is er echter in onze wetgeving eene verwarring ontstaan, waardoor de bedoelde speciale voorschriften niet zoo gemakkelijk door nieuwe formeele bepalingen kunnen worden beheerscht, en bovendien geheel onvoldoende zijn.

Zooals de zaken thans staan, geloof ik dat de wet tot uitvoering van art. 187 der Grondwet, zooveel mogelijk, de wijzigingen in onze wetgeving, die door den staat van oorlog of van beleg in het leven moeten worden geroepen, dient op te nemen. Ik kom echter op dit punt terug.

Met de door mij omschreven beteekenis van den exceptionelen rechtstoestand, is de naam *staat van oorlog of van beleg* al zeer weinig in overeenstemming. Dit wordt dan ook algemeen erkend. Zeer duidelijk is deze omstandigheid geconstateerd in de memorie van toelichting van het wetsontwerp tot uitvoering van artikel 187 der Grondwet door de vorige regering ingediend.

»De beteekenis der woorden: »*staat van vrede*», »*staat van oorlog*» en »*staat van beleg*», zoo lezen wij daar, »ver-eischen allereerst eene opzettelijke toelichting; men versta daaronder geheel iets anders dan *toestand* of *tijd* van vrede, van oorlog of van beleg. Zelfs wanneer de oorlog reeds is uitgebroken, kan verreweg het grootste gedeelte van het land in staat van vrede verkeerren; omgekeerd kan een gedeelte van

het Rijk in staat van oorlog of in staat van beleg verkeerren ook wanneer de oorlog nog niet is uitgebroken.”

Een zoo groote wanverhouding tusschen het begrip en den naam eener zaak heeft zeker hare bedenkelijke zijde. Wij hebben toch in onze wetgeving de namen *staat van oorlog*, *geval van oorlog* en *tijd van oorlog*, uitdrukkingen die, zooals ik reeds opmerkte, door wettelijke definitiën ieder hare eigene meer of minder fictieve beteekenis hebben, hetgeen tot moeilijkheid en verwarring aanleiding geeft.

Gelijk bij andere onderwerpen, is ook hier de *zaak* ontgroeid aan den *naam*. In de Fransche wet van 10 Juli 1791 wordt nog door geene definitie aan de namen *staat van oorlog* of *staat van beleg* geweld gepleegd. Vestingen en forten konden in staat van oorlog verklaard worden door eene wet op het voorstel des Konings. Was het wetgevend lichaam niet vergaderd, dan zou de Koning op eigen gezag doch op persoonlijke verantwoordelijkheid der ministers den staat van oorlog kunnen afkondigen. Dit besluit zou dan later door het wetgevend lichaam kunnen worden goedgekeurd of vernietigd. (artt. 8 en 9).

Die zelfde plaatsen kwamen in den staat van beleg «non seulement dès l'instant que les attaques seront commencées, mais même aussitôt que par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies, les communications du dehors au-dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de dix huit cent toises des crêtes des chemins couverts». (art. 11.)

Hier is dus slechts sprake van een wezenlijk beleg of althans van een zeer ernstig gevaar daarvoor. Dat de staat van oorlog nog van eene wettelijke verklaring afhangt, daarmede was zeker niet bedoeld, dat ook zonder werkelijken oorlog de *staat van oorlog* zou kunnen bestaan, doch omgekeerd dat ook wanneer de oorlog is uitgebroken de *staat van oorlog* voor een bepaalde vesting nog geen uitgemaakte zaak is. Deze beslissing is den wetgever voorbehouden. De staat van beleg is geheel en al eene quaestie van feiten. Die staat wordt ook weder opgeheven door het verdwijnen van de feiten, die hem veroorzaakten. (art. 12.) Van een fictieven staat van oorlog of beleg is geen sprake.

De eerste stap in deze laatste richting werd gedaan door eene

wet van 10 Fructidor van het jaar V, waarbij de staat van oorlog en beleg ook werd toegepast op binnenlandsche onlusten, bij opstand of oproer. Terwijl deze wet den bedoelden toestand nog wilde doen in het leven roepen door het wetgevend gezag, werd negen dagen later het recht tot verklaring van den staat van beleg opgedragen aan het directoire.

Hoewel deze wetten van het jaar 1798 hier te lande nooit zijn afgekondigd, zijn zij niet van belang ontbloot, omdat zij eenigszins als model gediend hebben voor het keizerlijk decreet van 24 Dec. 1811 «relatif à l'organisation et au service des Etats-major des Places». Bij dit decreet wordt de fictieve staat van oorlog en van beleg voor hetgeen deze wet noemt *places* d. z. *places de guerre* openlijk erkend.

De staat van oorlog ontstaat volgens art. 52 toch niet alleen «en temps de guerre», doch ook «en tout temps, par des travaux qui ouvrent la place, lorsqu'elle est située sur les côtes ou en première ligne»; en bovendien «par des rassemblemens formés dans le rayon de cinq journées de marches, sans l'autorisation des magistrats».

Wij hebben hier dus reeds voorbeelden dat de *staat* van oorlog ook in *tijd* van vrede van zelf ontstaat door de feiten, die hetzij dan een buitenlandsch of een binnenlandsch gevaar doen duchten. Maar bovendien kan de *staat van oorlog* intreden, zonder oorlog en ook zonder de genoemde gevaarlijk geachte omstandigheden, in tijd van vrede «par un décret de l'empereur, lorsque les circonstances obligent de donner plus de force et d'action à la police militaire, sans qu'il soit nécessaire de mettre la place en état de siège».

Ook de staat van beleg ontstaat volgens dit decreet behalve door een aanval of eene insluiting door een buitenlandschen vijand, dus bij een werkelijk beleg, «par un décret de l'empereur, par une sédition intérieure, ou enfin par des rassemblemens formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats».

Sedert is de fictieve staat van oorlog en beleg algemeen erkend, en beteekenen de benamingen, dikwijls voor elkander genomen, in het algemeen een toestand, waarin een exceptio-

neel kriegsrecht voor het gewone recht in de plaats treedt. Onderscheidt men tusschen de beide benamingen, dan geldt de staat van oorlog voor minder ernstige toestanden dan de staat van beleg. Volgens de oude Fransche verordeningen moeten in het eerste geval de burger-antoriteiten ten aanzien van de openbare orde en de politie met het militair gezag in overleg treden, terwijl in het laatste geval de burger-antoriteiten geheel aan de militaire ondergeschikt worden.

Al valt het niet te loochenen dat de fictieve beteekenis der benamingen reeds veel aanleiding tot verwarring gegeven heeft en nog geeft, zoo zal het toch goed zijn zich aan deze benamingen, die ook in onze herziene grondwet gebezigd worden, zooveel doenlijk te houden. Nieuwe benamingen — de ervaring heeft dit op velerlei gebied geleerd — verdringen niet zoo gemakkelijk eene oude, zij het ook zeer gebrekkige, nomenclatuur, die nu eenmaal burgerrecht heeft verkregen. De wanverhouding tusschen de *zaak* en den *naam* vorderen echter, zoowel bij den wetgever als bij dengenen, die de wet uitvoert, buitengewone omzichtigheid.

Aan welke eischen zal nu eene goede regeling van het uitzonderingsrecht moeten voldoen? Daartoe beginne de wetgever met de vrees af te leggen voor de «militaire willekeur». De tijden dat de militair geacht werd geplaatst te zijn *tegenover* de burgermaatschappij zijn voorbij, en de overblijfselen dezer historische tegenstelling zullen meer en meer een rudimentair karakter gaan aannemen. De geheele geest onzer staatsinstellingen, de wijze van opleiding der officieren en hunne verdere vorming, de voortdurende aanraking met de burgerij bij de gemeenschappelijke nitoeffening van politieke rechten, en niet te vergeten het werkdadig aandeel door elementen uit het leger aan den hedendaagschen wetgevenden arbeid genomen — dat alles zijn zoovele waarborgen dat de militair zich, misschien meer dan dit een halve eeuw geleden het geval was, één gaat gevoelen met zijne medeburgers, en dat hij, in tijden van gevaar met burgerlijk gezag bekleed, zich diep zal doordringen van de groote verantwoordelijkheid, die ook in dit opzicht

op hem rust, zoodat hij zijne krachten niet zal overschatten.

In de dubbele Kamer voor de grondwets-herziening in 1848 heeft de heer L. D. Storm een treurig tafreel opgehangen van den druk, dien de provincie Noord-Brabant in 1830 door den staat van beleg ondervonden heeft. Aan het slot zijner beschouwingen haalde deze afgevaardigde het volgende voorbeeld aan:

«Nog dezer dagen werd mij door een lid van deze Kamer, destijds eene hooge militaire betrekking in ons leger bekleedende, er aan herinnerd, hoe den burgemeester van een onzer voorname steden, een man, om zijn karakter algemeen geacht, door den opperbevelhebber verboden werd zich met de assessoren buiten de stadspoort te begeven met het oogmerk, om den Prins van Oranje, onzen tegenwoordigen Koning bij zijn komst in die vesting, hulde te brengen».

Maar dergelijke vreeselijke dingen zouden zeker tegenwoordig niet meer voorkomen. Niet waar, Mijne Heeren, loyale burgemeesters zouden heden ten dage door de militaire autoriteiten niet meer belemmerd worden in de uiting hunner vaderlands-lievende gevoelens tegenover vorstelijke bezoekers!

Overtuigd dat eene goede regeling van het uitzonderingsrecht niet mogelijk is, wanneer de wetgever uitgaat van wantrouwen tegen het militair gezag, zou ik dus de bevoegdheden aan dat gezag met milde hand willen zien toegekend, doch dit alles onder deze ééne voorwaarde dat de macht waarmee de autoriteiten worden bekleed, goed zij gedefinieerd, zoodat alle partijen duidelijk en flink weten, waar zij aan toe zijn. De militaire autoriteit behoort den juisten omvang te kennen van het gezag dat zij bevoegd en verplicht is op hare verantwoordelijkheid nit te oefenen; de burgers moeten een groot deel hunner rechten prijs geven, doch hetgeen van die rechten en vrijheden overblijft, dient onwrikbaar vast te staan, en niet door min of meer gewaagde wetsinterpretatiën kunnen worden weggetooverd.

Van deze beginselen scheen nog niet geheel en al doordrongen de Minister van Oorlog, de generaal Enderlein, toen hij den 16den Dec. 1875 in de Tweede Kamer o. a. zeide:

«Wat de militaire chef in den oorlog volstrekt behoeft — en zich, zoo hij zijn plicht doet, ook zal verschaffen — is het be-

wustzijn van elk een, dat zijn gezag in de eerste plaats gehoorzaamheid eischt en ook kan afdwingen, *juist omdat hij dit gezag ontleent aan het gevaar van het oogenblik en niet aan de rechtskundige interpretatie van een tal van wetsbepalingen*. 1)

Rechtskundige interpretatie van een tal van wetsbepalingen. Ziehier M. H. den zuiveren tegenhanger van de «militaire willekeur». De wetgever is hier het groote *bête noire*, want de behoefte aan regelen gevoelt zelfs de heer Enderlein. «De instructiën», zegt hij «moeten de macht van de militaire bevelhebbers in goede verhouding tot hunne verantwoordelijkheid regelen» enz. «Daardoor alleen kan worden voorkomen dat de doortastende militaire bevelhebbers hun gezag niet met bezadigdheid zouden voeren en dat de zwaartillenden tot zwakheid vervallen». Merkwaardig is het zeker dat de man, die zoo bevreesd was voor wettelijke regelingen, welke naar zijne meening «een toestand scheppen waarbij allerlei civiele en militaire autoriteiten met een allerwege bedild gezag door elkander woelen», het keizerlijk decreet van 1811, als gevende een voldoende grondslag voor «de instructiën», in bescherming neemt, alsof niet juist dit decreet de grootste bron is voor twijfel en aarzeling en aanleiding geeft tot al de nadeelen, die alleen door duidelijke wettelijke voorschriften kunnen worden weggenomen.

Het is mijne bedoeling dit in de eerste plaats aan te toonen. Uit het onvoldoende van den bestaanden toestand zal dan van zelve de noodzakelijkheid der nieuwe grondwettige bepalingen blijken, en de wenschelijkheid dat de wetgever aan die voorschriften zoo spoedig mogelijk leven geve.

Zijn de oude verordeningen van Franschen oorsprong nog van kracht? Deze vraag heeft tot vele en uiteenlopende beschouwingen aanleiding gegeven. Ik ecarteer hierbij de opvatting, ik zeg niet door de regeering van 1876 in eene parlementaire nota *verdedigd*, maar toch naar aanleiding dier nota aan die regeering *toegeschreven*, alsof nl. de werking der Grondwet en der andere wetten zou zijn beperkt «tot gewone tijden

1) Ik cursiveer.

en omstandigheden». De commissie uit de Tweede Kamer in wier handen deze nota gesteld werd, meende in zekere uitdrukkingen der regeering omtrent het zoogenaamde *krijgsrecht* eene opvatting te bespeuren alsof het een uitgemaakte zaak is, dat de Koning door de afkondiging van den staat van beleg ons geheele staatsrecht op non-activiteit kon stellen.

Het is niet noodig hier de redenen te ontwikkelen waarom mij deze opvatting der genoemde commissie onjuist voorkomt. Wat de zaak zelve betreft, is het zoo duidelijk mogelijk, dat ook het *krijgsrecht* moet stennen op de Grondwet en op de wet, naar de gewone beginselen van staatsrecht. Eene andere opvatting zou in elk geval bezwaarlijk te rijmen zijn met tal van bepalingen in de Grondwet en andere wetten, die juist voor den oorlogstoestand geschreven zijn. Die bepalingen zouden inderdaad geen zin hebben, wanneer in de moeilijke tijden, waarover wij hier handelen, ons geheele staatsrecht eenvoudig aan den kapstok gehangen werd.

Het vraagstuk der geldigheid van de Fransche verordeningen hangt geheel en al aan de add. bepalingen resp. in 1815, 1848 en 1887 aan de Grondwet toegevoegd. 1)

Ik zal U niet vermoeien, M. H. met eene niteenzetting van den strijd, die tusschen de beoefenaren van het staatsrecht gevoerd is, en nog heden ten dage gevoerd wordt over de beteekenis van deze transitoire bepalingen, over de vraag nl. of die artikelen ook beschermen wetten en besluiten, welke in strijd zijn met de nieuwe grondwettige voorschriften. Alleen dit. De meest gangbare opvatting schijnt mij tegenwoordig deze, dat wel beschermd worden bestaande wetsbepalingen die in

1) Add. Art. 2 Grondwet 1815:

„Alle bestaande autoriteiten blijven voortduren, en alle thans in werking zijnde wetten behouden kracht, totdat daarin op eene andere wijze zal zijn voorzien.”

Add. Art. 3 Grondwet 1848:

„Alle op het oogenblik der afkondiging van de veranderingen in de Grondwet verbindende wetten, reglementen en besluiten worden gehandhaafd, totdat zij achtereenvolgens door andere worden vervangen.”

Art. 11 der add. artikelen van de tegenwoordige Grondwet is hiermede gelijkloidend.

strijd zijn met de nieuwe Grondwet — hetgeen niets tegenstrijdigs oplevert, omdat ook de add. bepalingen een deel zijn van de Grondwet — doch dat zulks toch alleen het geval is voor zoover de nieuwe grondwettige voorschriften slechts kunnen werken door eene nadere tussekenkomst van den wetgever. Volgens die opvatting moet de zinsnede van het 3^e add. artikel der Grondwet van 1848 «totdat zij achtereenvolgens door andere (wetten) worden vervangen» deze beteekenis hebben, dat bepalingen, die eenvoudig gemist kunnen worden of die onmogelijk te vervangen zijn, omdat de nieuwe Grondwet eene nadere wettelijke regeling van het onderwerp geheel buitensluit, enkel door haren strijd met de Grondwet terstond vervallen.

Het is duidelijk dat volgens deze zienswijze de vraag of de meermalen genoemde Fransche verordeningen nog van kracht zijn, voor een overwegend deel beheerscht wordt door deze andere, of onze grondwetten van 1815 en 1848, hoewel zij niet uitdrukkelijk gewag maken van den staat van oorlog of van beleg, eene regeling van het onderwerp onmogelijk maken. Wanneer het waar is dat een uitzonderingsrecht als hier bedoeld, geheel en al lag buiten de gedachte onzer nieuwere constituties dan zon het, naar het ook mij voorkomt, met de rechtsgeldigheid der oude bepalingen al heel onzeker staan. Het zou toch inderdaad eene zonderlinge wijze van wetgeving zijn, indien de Grondwet door een add. artikel, bepalingen handhaafde «totdat zij door andere worden vervangen», wanneer dit vervangen op eene fundamenteele onmogelijkheid stuit.

Intusschen ben ik niet van meening dat onder vigueur van de grondwetten van 1815 en 1848 eene wettelijke regeling van den staat van oorlog en van beleg geheel en al onmogelijk was. Dat de constitutie over de zaak volkomen zweeg, was zeer zeker eene fout, waarop reeds door Thorbecke in zijn bekende «Bijdrage» uitdrukkelijk is gewezen. Wij lezen in dit werkje blz. 108: «In het ontwerp der Commissie, gelijk in het ministeriële voorstel, ontbreekt de noodzakelijke bepaling, dat het regt, om eene plaats in staat van beleg te verklaren, en de gevolgen van zoodanige verklaring door de wet zullen worden geregeld.»

Maar hoezeer ik met deze woorden gaarne instem, moet niet uit het oog verloren worden, dat de *regeering* in 1848 de mogelijkheid eener nadere wettelijke regeling van het onderwerp uitdrukkelijk heeft volgehouden. Toen in de avondzitting van 6 Oct. 1848 de heer L. D. Storm de quaestie in de dubbele Kamer ter sprake bracht, antwoordde de Minister van Oorlog:

«Het in staat van beleg stellen van vestingen vindt alleen in eenen buitengewonen toestand van zaken plaats. Het wordt alsdan geregeld naar de wet van 1791 en het bekende decreet van 1811, welke volgens het 3^e der' add. artikelen van de Grondwet kracht van wet houden.

De voormelde wetsbepalingen Edel Mogende Heeren! zouden echter later kunnen worden herzien, en kunnen alsdan zeer wel het onderwerp eener wet nitmaken».

Ook reeds bij de schriftelijke gedachtenwisseling had de regeering zich ongeveer in denzelfden geest uitgelaten, en er zelfs bijgevoegd, dat er voor eene nadere wettelijke regeling «geene bepaling in de Grondwet te vinden (is), noch omtrent het regt van vereeniging, noch omtrent het aanwijzen der regtsmacht bij de wet, welke eene behoorlijke regeling van dit onderwerp zouden in den weg staan».

Deze verklaring heeft in later tijd tot ernstige critiek aanleiding gegeven, en m. i. tot op zekere hoogte terecht. Gaarne stem ik b. v. met Prof. Buys in, waar hij in zijn bekende werk over de Grondwet de stelling verdedigt, dat eene «bruikbare regeling» onder de Grondwet van 1848 niet mogelijk was, omdat niet mocht worden afgeweken van de Grondwet. Ook de oud-Minister Weitzel is van dit gevoelen, aangezien «onder een staat van beleg, die iets zal beteekenen» rechten en vrijheden in de Grondwet geschonken, niet in haren geheelen omvang kunnen blijven gehandhaafd. Hij beroept zich daarbij op de grondwettelijke bepaling omtrent de vrijheid van drukpers, en op het voorschrift van art. 140, dat aan den gemeenternad de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente wordt overgelaten.

Ik zal deze bewering niet tegenspreken, maar ter beoordeeling van de vraag die wij hier bespreken, of de oude verordeningen

door de bekende add. bepaling der Grondwet beschermd worden, is het niet de quaestie of er volgens de Grondwet van 1848 een *goede* regeling van het onderwerp mogelijk was, maar of eene regeling, hetzij dan goed of minder goed, al dan niet eene staats-rechterlijke onmogelijkheid moest genoemd worden.

En dit laatste nu was naar mijne opvatting niet het geval. Om een voorbeeld te noemen door den Minister Weitzel aangehaald; de Grondwet van 1848 zeide wel dat het bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad moest worden overgelaten, maar nergens stond in de Grondwet geschreven, dat de zorg voor de openbare orde en de politie eene zaak is, die tot de huishouding der gemeente behoort. Dat aan het hoofd der gemeente in het algemeen de handhaving der openbare orde wordt opgedragen, dit is eene zaak van *wetgeving*, niet van *grondwetgeving*, en niets belette dat de wet, hoewel in het algemeen de zorg voor de openbare orde aan den burgemeester bleef toevertrouwd, een uitzonderingstoestand ging erkennen, waarin de handhaving of het herstel der openbare orde geheel en al eene rijkszaak werd, onder het beheer der militaire autoriteiten. Hierdoor zou, volkomen overeenkomstig het staatsrecht naar de Grondwet van 1848, het verordnungsrecht der gemeentebesturen *op dit stuk* tijdelijk vervallen. Ook werd de wetgever in niets bemoeilijkt om de *regels* en *perken* voor de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering voor buitengewone tijden anders en scherper te stellen dan voor de normale omstandigheden. Het voorschrift dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van den rechter, dien de wet toekent, belette niet dat de *wet*, voor bepaalde misdrijven in tijd van oorlog gepleegd, een *krijgsraad* als rechter *toekende*.

Ongeschonden had natuurlijk moeten blijven het recht van petitie, waartegen geen bezwaar bestaat; ook het voorschrift omtrent de onschendbaarheid der woning, maar de wet had kunnen bepalen, dat voor het geval dat eene plaats in staat van beleg verkeert — of wil men liever in geval van oorlog of oproer — de last om eene woning tegen den wil van den bewoner binnen te treden, kan gegeven worden door de militaire autoriteit. Dan werd het domicilie alleen geschonden, zooals de Grondwet

zeide «op last eener macht door de wet bevoegd verklaard dien last te geven».

Genoeg om aan te toonen, niet dat onder vigueur van de Grondwet van 1848 eene doeltreffende regeling van het uitzonderingsrecht mogelijk was, maar wel dat de *zaak* niet is verboden of zelfs vergeten, al zwijgt de Grondwet er over. En dit is voldoende om tot de conclusie te komen, dat de add. bepaling, die de bestaande wetten handhaafde «totdat zij door andere zijn vervangen», hare beschermende hand ook uitstrekt over de ongrondwettige, oude Fransche verordeningen, aangezien aan het verwijzen naar hare vervanging wel degelijk een gezonde zin te hechten is. Tot aan eene nieuwe wettelijke regeling op dit stuk, bleven zij van kracht.

Bij verschillende gelegenheden dat na de grondwets-herziening van 1848 de vraag in de Staten-Generaal is besproken, werd dan ook door opvolgende regeeringen steeds de mogelijkheid eener nieuwe wettelijke regeling vooropgesteld, hoewel geen enkele van eene ernstige poging in deze richting gedaan, heeft blijk gegeven.

Nadat in de vergadering van de Tweede Kamer van 16 en 17 December 1875 eene uitvoerige discussie had plaats gehad over de nieuwe instructie voor vesting- en fortcommandanten, waarbij zoowel de overeenstemming dier instructie met de Fransche wet als de geldigheid dier oude verordeningen betwist werd, nam de Kamer eene motie aan van den heer Van Houten, waardoor de regeering werd uitgenoodigd de Kamer op dit stuk nader in te lichten.

De nota naar aanleiding van deze motie, die eerst op 13 Juni 1876 werd aangenomen, door de regeering in Augustus van dat jaar ingediend, bleef zeer langen tijd bij de Kamer in behandeling. Eerst den 11^{en} Oct. 1882 werd, bij gelegenheid eener groote algemeene opruiming, de conclusie der commissie van onderzoek aangenomen. Met de regeering had die commissie in haar rapport de algemeene geldigheid der oude verordeningen erkend, maar tevens de noodzakelijkheid eener nieuwe regeling betoogd, eene noodzakelijkheid die werd toegegeven, zoowel door de regeering van 1876 als door de regeering van 1882.

De minister Renther deelde zelfs mede, dat sedert geruimen tijd een wetsontwerp in bewerking was. De moeijelijkheid der regeling «waarbij drie departementen betrokken zijn», werd evenwel zoodanig geaccentueerd, dat weinigen zich de illusie gemaakt zullen hebben, dat het ook dezen minister met die nieuwe regeling groote ernst was. Ik zou trouwens de laatste zijn geweest hem daarvan in de toen bestaande omstandigheden een ernstige grief te maken. Merkwaardig is het echter, dat de heer Kappeyne, die in December 1875 zoozeer op eene nieuwe regeling van dit onderwerp aandrong, tijdens zijn ministerschap van geen stap in deze richting heeft blijk gegeven.

Wij nemen dus de algemeene geldigheid der oude verordeningen aan. Doch hoever gaat die? De heer Kappeyne ontkende in December 1875 de toepasselijkheid van de wet van 1791 omdat deze wet in art. 2 zegt: «Ne seront réputés places de guerre ou postes militaires que ceux énoncés au tableau annexé au présent décret», welke lijst slechts bij de wet kon worden aangevuld, hetgeen ten aanzien van ons land niet is geschied. Nu worden echter in art. 50 van het decreet van 24 Dec. 1811, dat hier te lande natuurlijk toepasselijk was, de artikelen der wet van 1791, waarop het voor ons onderwerp vooral aankomt, uitdrukkelijk gehandhaafd, behoudens de wijzigingen door het decreet in die bepalingen gebracht. Aangezien de regeling van 1811 geene beperking voor zijne toepasselijkheid bevatte, en eenvoudig sprak van *places*, werden hierdoor de aangehaalde bepalingen der wet van 1791, behoudens de reserve in het decreet gemaakt, ook bij ons te lande van kracht.

Het ligt niet in mijne bedoeling in bijzonderheden na te gaan welke artikelen van het decreet door eene latere regeling van het behandelde onderwerp kunnen geacht worden hunne geldigheid te hebben verloren. Over éene hoofdquaestie echter een enkel woord. Het meermalen genoemde add. artikel van de Grondwet van 1848 beschermt de oude bepalingen «totdat zij achterevoigens door andere worden vervangen». Is dit laatste nu niet het geval geweest door de gemeentewet van 1851, die in de artt. 184 v.v. over de handhaving der openbare orde handelt? De heer

Kappeyne beweert dat hierdoor geheel is komen te vervallen de fictieve staat van oorlog en van beleg, waarvan in de artt. 52 en 53 van het decreet gesproken wordt. Die staatsman laat gelden hetgeen in het decreet verordend is omtrent den staat van oorlog «en temps de guerre», doch rekent door de invoering der gemeentewet vervallen, hetgeen geschreven is voor «en tout temps». Hetzelfde beweert hij ten aanzien van den staat van beleg. Waar deze ontstaat door krijgsgesbeurtenissen, daar wordt de geldigheid van het decreet niet betwist; *wel* waar de staat van oorlog of van beleg zou ontstaan door samenscholingen en oproer of door een besluit des keizers «lorsque les circonstances obligent de donner plus de force à la police militaire». In *die* gevallen rekent de heer Kappeyne het decreet vervangen door de gemeentewet.

Ter beoordeeling dezer redeneering is het natuurlijk de groote vraag: wat is het object van het decreet, en wat is het object van de gemeentewet? Kan geacht worden dat de laatste in het onderwerp van het decreet voorziet, omdat zij o. a. bepalingen bevat tot handhaving der openbare orde?

Ik geloof dat de heer Kappeyne te ver gaat wanneer hij beweert dat — behoudens het geval van werkelijken oorlog — de gemeentewet het object in de Fransche wetten behandeld, in zijn geheelen omvang regelt. Vooreerst is dit natuurlijk niet het geval voor zoover de bepalingen strekken ter afwering van een buitelandisch gevaar in het verschiet, want daarmede heeft de gemeentewet uit den aard der zaak niets uit te staan; doch m. i. evenmin bij *oproer* of *opstand* en veel minder nog in geval van *burger-oorlog*. De gemeentewet voorziet toch alleen in die min ernstige storingen van de openbare orde, welke zij met «oproerige beweging», «samenschooling» of dergelijke benamingen aanduidt, en die in elk geval een volkomen plaatselijk karakter moet hebben; niet in de gevallen dat de storing het meer ernstige karakter van een oproer aanneemt. *Dat* onderwerp is in onze nieuwere wetgeving nog niet geregeld.

Het schijnt mij dus toe, dat voor het laatste geval het decreet nog van kracht is, maar ik reken door de gemeentewet vervallen het recht om eene plaats in staat van oorlog te verklaren,

op grond van eenvoudige samenscholing. De onderscheiding zal zeker in de praktijk moeilijk met scherpe lijnen zijn aan te duiden. Doch hieruit blijkt weder het zonderlinge van den toestand. Het oude decreet spreekt in algemeene bewoordingen, de gemeentewet behandelt een onderdeel. Wat is nu blijven bestaan, wat vervallen? Voor zoover de handhaving der openbare orde in den staat van vrede betreft, zijn echter zeer zeker alle oude bepalingen, voor zoover die met onze nieuwere wetgeving in strijd zijn, opgeheven, daar dit punt onmiskenbaar door de gemeentewet is geregeld, en dus tegenwoordig door die wet wordt beheerscht. Is er eenmaal in het onderwerp voorzien, dan houdt de rechtsgeldigheid der oude voorschriften van zelve op. Hier is geen keuze. Op dit stuk is de Grondwet zoo duidelijk mogelijk, zoodat ik niet kan aannemen, hetgeen de opinie der ministers Heemskerk en van Lijnden in 1876 scheen te zijn, dat de intrekking opzettelijk door de wet moet geschieden.

Bij dit alles vergete men echter niet, dat ook wanneer men het ontleedmes niet te diep in de oude bepalingen zet, wanneer men geneigd is hare toepasselijkheid met een niet te scherp oog te critiseeren, dat dan nog de artikelen van het decreet zeer slecht slaan op onze toestanden. Om iets te noemen, zwijgt het decreet uit den aard der zaak van een toestand van vrede, waarin echter ernstige maatregelen moeten genomen worden tot handhaving der neutraliteit. De bepaling van art. 52 dat eene vesting in staat van oorlog kan worden verklaard *«en tout temps par des travaux qui ouvrent la place, lorsqu'elle est située sur les côtés ou en première ligne»*, is de eenige die geldt voor den vredestoestand met het oog op een buitenlandsch gevaar. En die bepaling kan ons natuurlijk niet helpen. De geheele regeling past noodwendig niet op onze toestanden.

Eene vesting kan in sommige gevallen in staat van oorlog of van beleg verklaard worden door een decreet des keizers, doch het blijft eene open quacstie welke macht in ons staatsrecht subintreert voor *«un décret de l'empereur»*, want onder het keizerrijk gaf dit evenzeer uiting aan den wil van de uitvoerende als van de wetgevende macht, terwijl volgens de wet van 1791 de staat van oorlog bepaald werd door eene wet.

Moet nu — behalve natuurlijk in de omstandigheid dat de staat van oorlog of van beleg ontstaat door de feiten — de toestand worden verklaard door de wet of door een Kon. Besluit?

Er is zeker voor de eerste opvatting zeer veel te zeggen in verband met het eerste add. artikel van de Grondwet van 1815. Daarin werden immers *niet* — zooals in de latere grondwetten — beschermd alle op het oogenblik van de afkondiging der veranderingen in de Grondwet verbindende wetten, reglementen en besluiten, maar alleen «alle thans in werking zijnde *wetten*». Is dus een *décret de l'empereur* geen wet, dan wordt het door het add. artikel van de Grondwet van 1815 in het geheel niet in het leven gehouden. Is het *wel* eene wet, dan is ook de opvatting zeer te verdedigen, dat de verklaring eener vesting in staat van oorlog of van beleg in vele gevallen slechts kan geschieden *door eene wet*.

Is deze laatste meening juist, dan zou zij van bedenkelijken invloed worden op de rechtsgeldigheid der instructie voor vesting- en fortcommandanten van 1875, waarin wordt aangenomen, dat de staat van oorlog of van beleg intreedt door eene verklaring des Konings.

Het is bekend hoe de rechtsgeldigheid dezer instructie in het algemeen eene zeer betwiste zaak is, afgescheiden zelfs van het vraagstuk der geldigheid van de oude verordeningen. De regeering van 1876 heeft ten aanzien dezer quaestie een zeer eigenaardig standpunt ingenomen. Zij heeft de vraag zoo gesteld, dat niet moet beoordeeld worden of de instructie in ieder opzicht overeenstemt met het decreet van 1811, maar of zij zich beweegt binnen de grenzen van dit decreet; m. a. w. is de zaak zoo voorgesteld, dat de instructie niet moet beschouwd worden als een zelfstandig staatsstuk, doch alleen als een maatregel ten behoeve der militaire autoriteiten, waaruit deze kunnen leeren hoe danig zij naar de zienswijze der hooge regeering in de bedoelde omstandigheden van hunne bevoegdheden gebruik moeten maken. Volgens de regeering was de strekking der instructie dat «het krijgsrecht niet zwaarder zal drukken dan volgens de thans heerschende begrippen noodig en mogelijk is».

Ik zal U niet bezig houden met de behandeling der vraag in

hoeverre de regeering in dit haar streven werkelijk was geslaagd, en of de instructie inderdaad altijd binnen de grenzen der wet blijft, hetgeen door bekwame juristen is betwist. Doch zelfs wanneer men hieraan niet twijfelt, dan nog kan de vraag ernstig gesteld worden of de add. bepalingen der Grondwet, ook al beschermen zij o. a. *verbindende besluiten* welke in strijd zijn met de Grondwet, tevens de bevoegdheid gaven om die besluiten, zonder acht te geven op de Grondwet en andere wetten, te *wijzigen*, zich bij dezen arbeid alleen de vraag stellende of men blijft binnen de grenzen van verouderde, ongrondwettige, doch alleen door overgangsbepalingen nog voortlevende wetsbepalingen.

Hoewel zeer geneigd de goede bedoelingen der regeering van 1875 te erkennen, zou ik deze vraag niet gaarne met een gerust geweten bevestigend beantwoorden. En ik geloof dan ook niet, dat na het in 1875 en 1876 voorgevallene, eenige regeering licht tot eene nieuwe wijziging der instructie zal overgaan, alvorens het geheele onderwerp behoorlijk bij de wet is geregeld, hoe hoog noodig eene dergelijke wijziging uit een zuiver militair oogpunt ook zij, en uit dit oogpunt ongetwijfeld de minste bezwaren oplevert. Op den 11den October 1882 wees het toenmalig lid der Tweede Kamer, de heer Kool, op de noodzakelijkheid om de instructie op sommige punten reeds dadelijk te herzien, en wel omdat zij in disharmonie is met de organieke bepalingen, welke bij onze verdediging van toepassing zullen zijn. Hoewel de Minister Reuther daarop eene wijziging in bedoelden zin toezegde, is hiervan tot heden nooit iets gekomen. Zoo zeer ziet men er tegen op — en terecht — om weder de hand te steken in deze netelige quaestie.

Maar al stapt men over alle *dubia* heen, niet rekenende de moeilijkheden, die ik hier in het kort geschilderd heb, dan nog moeten aan de elasticiteit der oude verordeningen, gelijk aan ons staatsrechterlijk geweten, hooge eischen gesteld worden om de bestaande regeling pasklaar te maken voor de tegenwoordige toestanden.

De wet van 1791 was toepasselijk op *places de guerre ou postes militaires*, het decreet van 1811 sprak eenvoudig van *places*. Is

nu dit decreet alleen toepasselijk op de weinige vestingen die wij nog hebben, en op de forten, of ook op de landstreken ingesloten door de liniën van verdediging, aangenomen bij de vestingwet van 1874? De oud-Minister Weitzel, de auteur van de vestingwet, beantwoordt deze vraag ontkennend, en mij dunkt terecht. Maar zelfs al huldigt men de meest ruime opvatting, die met eenige mogelijkheid aan het begrip *vesting* te geven is, dan nog kan op grond van het decreet van 1811 nooit elk gedeelte van het grondgebied in staat van oorlog of beleg verklaard worden. En dit bezwaar geldt niet alleen voor tijden van oorlog of oorlogsgevaar, doch ook bij binnenlandsche onlusten. Men kan waarlijk niet zeggen, dat er uit de oude verordeningen niet gehaald wordt wat er in zit, indien b. v. in geval van oproer Amsterdam — enkel omdat deze stad is ingesloten door eene reeks van versterkingen, ter verdediging tegen een buitenlandschen vijand — in staat van oorlog of van beleg verklaard werd. Doch nooit kunnen die oude bepalingen dienen, wanneer in Rotterdam of Den Haag of in de Friesche veenkoloniën dergelijke ernstige onlusten mochten uitbreken. En evenmin kan dit, wanneer oorlog of oorlogsgevaar den uitzonderingsmaatregel noodig maakten.

Is het genoeg M. H.? Wanneer ik mijne beschouwingen omtrent den bestaanden toestand resumeer, dan komen wij tot de volgende conclusie. Wij zien dat de rechtsverhoudingen op het stuk van den staat van oorlog en van beleg worden beheerscht door bepalingen, welker algemeene toepasselijkheid door bekwame juristen wordt bestreden of in twijfel getrokken. Neemt men in het algemeen de rechtsgeldigheid dier bepalingen toch aan, dan bestaat er groote onzekerheid bij de beantwoording der vraag welke der oude voorschriften kunnen geacht worden door eene latere regeling te zijn vervallen, en bepaald ernstige twijfel of door de invoering der gemeentewet niet een groot gedeelte van dien grondslag aller beschouwingen, het keizerlijk decreet van 24 Dec. 1811, zijn kracht heeft verloren. Hebben wij ons echter over deze bezwaren heengezet, dan zien wij dat aan de oude verordeningen uitvoering gegeven wordt door eene

instructie welker grondwettigheid om meer dan ééne reden evenzeer wordt betwist als hare overeenstemming met de wet, waaraan zij hare kracht moet ontleenen. En ook voor degenen, die al deze bedenkingen, van verschillenden graad en rangorde, niet achten, is hetgeen men de bestaande regeling noemt, geheel onvoldoende. De leemten in die regeling houden toch eene noodige herziening eener op zich zelve reeds verouderde instructie, ook op zuiver militair gebied, tegen, terwijl de geheele organisatie, zelfs bij de uiterste toepassing der leer van de rekbaarheid der lichamen, slechts geldig is voor een betrekkelijk klein gedeelte van ons land.

Hoe dan ook door U, Mijne Heeren, over verschillende onderdeelen mijner beschouwingen wordt geoordeeld, ik verwacht geen tegenspraak van de stelling, dat door den bestaanden toestand evenmin voldaan is aan de eischen, die in 's lands belang door het militair gezag moeten worden gesteld, als dat er voldoende waarborgen bestaan voor de rechten der burgerij en der civiele autoriteiten, en dat vooral aan dien eersten eisch, waardoor alleen een krachtig handelen mogelijk wordt zonder krenking van wezenlijke belangen, n.l. zekerheid van recht, op zeer treurige wijze wordt te kort gedaan. Ik vrees dan ook zeer, dat mocht de bestaande regeling in toepassing moeten komen, er inderdaad veel gevaar zou bestaan voor hetgeen de heer Enderlein zoozeer duchtte van eene nieuwe *wettelijke* regeling, dat wij een toestand zouden beleven, «waarbij allerlei civiele en militaire autoriteiten met een allerwege bedild gezag, naar een tal van wetsbepalingen verwezen, door elkander woelen».

Voor de staatscommissie van 1883, belast met het doen van voorstellen tot grondwets-herziening, was het niet twijfelachtig of de schuld, die sedert Thorbecke in 1848 zijne «Bijdrage» schreef, of eigenlijk reeds sedert 1815, openstond, moest worden ingelost. In art. 187 van haar ontwerp stelde zij dan ook een geheel van goed in elkander sluitende bepalingen voor. De rechtstoestand van den staat van oorlog en van beleg, die kon worden toegepast op «elk gedeelte van het grondgebied des Rijks», werd hierbij als een wezenlijk bestanddeel van ons staatsrecht erkend.

Waarin die uitzonderingstoestand zou bestaan, dit werd natuurlijk in hoofdzaak ter regeling aan *de wet* opgedragen. Het grondwetsartikel bepaalde alleen, hetgeen slechts door de Grondwet bepaald mag worden, dat bij de organieke wet kan worden voorgeschreven, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten deele op het militair gezag overgaan, en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden. Verder werden, op het voetspoor van sommige vreemde constituties, nog eenige artikelen van de Grondwet genoemd, waarvan bij de voor te stellen wettelijke regeling kon worden afgeweken nl. die betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereeniging en vergadering, de onschendbaarheid van de woning en van het brievengeheim, en eindelijk van het voorschrift dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van den rechter, dien de wet hem toekent. Dit laatste echter alleen voor het geval van werkelijken oorlog.

Omtrent de gevallen, waarin de exceptioneele rechtstoestand kan worden in het leven geroepen, werd eenvoudig bepaald, dat het zou zijn «ter handhaving van de uit- of inwendige zekerheid». De uitwerking werd hier geheel aan de wet overgelaten, evenals de wijze, waarop de toestand in het leven kon worden geroepen. De Grondwet zou echter bepalen dat de verklaring geschiedt «door of van wege den Koning», doch dat het *voortduren* van den toestand steeds bekrachtiging door de wet vordert. Er werd ten aanzien van dit laatste punt dus eene regeling bedoeld als voor de buitengewone bijeenroeping der militia geldt. De Koning roept bijeen; de wet bepaalt het *samenblijven*.

De regeering nam de voorgestelde regeling nagenoeg onveranderd over, doch schrapte de bepaling, dat het voortduren van den staat van oorlog of van beleg steeds bekrachtiging door de wet vordert. Zij meende dat de beslissing over dit vraagpunt moest worden overgelaten aan de organieke wet, ter uitvoering van het grondwetsartikel.

De schriftelijke gedachtenwisseling tusschen de regeering en de Tweede Kamer naar aanleiding van dit artikel gevoerd, is

niet zeer belangrijk geweest. Van de zijde der Kamer is steeds aangedrongen op herstel van het voorstel der staatscommissie in zake de verplichte bekrachtiging in ieder bijzonder geval door de wet, terwijl de regering hardnekkig bleef vasthouden aan haar stelsel, dat de Grondwet op dit punt niet behoort te praëjudicieren. Ter verdediging dezer meening beriep zij zich vooral op de eigenaardige wijze, waarop ons land zal worden verdedigd. De omslag aan eene wettelijke bekrachtiging steeds onvermijdelijk verbonden, zou er — zoo meende men — toe kunnen leiden dat, ter vermindering van voor de defensie schadelijke vertraging, een misschien belangrijk grooter deel der bevolking onder den druk van het krijgsrecht kwam dan volstrekt noodig ware.

Bij het mondeling debat heeft de heer de Beaufort eene poging gedaan om het voorstel der staatscommissie te herstellen, terwijl de heer Rooseboom een middenweg trachtte te vinden door de wettelijke bekrachtiging te vorderen «behalve voor het geval van oorlog of oorlogsgevaar»; of, zooals het amendement later gewijzigd werd, voor alle gevallen behalve alleen voor het geval van *oorlog*. Beide amendementen zijn echter verworpen, omdat ook de Kamer de quaestie blijkbaar meer geschikt achtte om door de organieke wet te worden uitgemaakt dan door de Grondwet. De regel voor alle gevallen voor te schrijven scheen, met het oog op de zeer exceptioneele omstandigheden die zich kunnen voordoen — men denke slechts aan het geval dat de Staten-Generaal buiten machte zijn een besluit te nemen — te absoluut. Te *beslissen* dat de wettelijke bekrachtiging voor sommige gevallen *niet* noodig zou zijn, gelijk het amendement-Rooseboom wilde, dezen weg wilde de Kamer evenmin op. Dat toch, in elk geval buiten werkelijken oorlog, de bekrachtiging door de wet gevorderd werd, daarvoor zou de wetgever van de toekomst wel zorgen.

De vrees van den heer Farncombe Sanders, dat met niet voldoende duidelijkheid zou zijn uitgedrukt dat alleen voor het geval van werkelijken oorlog, en niet voor binnenlandsche onlusten, kan worden afgeweken van de grondwettelijke bepaling dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van den

rechter, dien de wet hem toekent 1), berustte, naar het mij voorkomt, op een misverstand. Er staat toch zoo duidelijk mogelijk in het laatste lid van het artikel «voor *het geval van oorlog*» enz. Dit is natuurlijk geheel iets anders dan *staat van oorlog*, waarmede de heer Sanders de uitdrukking verwarde.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer is, zoo noodig, door de regeering nog duidelijker dan in de Tweede Kamer geconstateerd dat alleen in geval van werkelijken oorlog, dus noch bij oorlogsgevaar, noch bij oproer of onlusten, de burgers voor krijgsraden kunnen worden getrokken. Zelfs de heer Sanders, die wegens de genoemde grievige zijne goedkeuring aan het geheele wetsontwerp betreffende de defensie bij de eerste behandeling onthield, was met deze regeeringsverklaring zoo tevreden, dat hij bij de definitieve vaststelling van de wijzigingen in het VIIIe hoofdstuk der Grondwet in de Tweede Kamer, vóór stemde.

Omtrent ééne quaestie had de Eerste Kamer nog inlichtingen gevraagd nl. of er onder het begrip *oorlog* ook valt *burgeroorlog*, gelijk dit mede is aangenomen in art. 87 van het strafwetboek. Vasthoudende aan de verklaring dat onder oorlog niet zijn begrepen *oproer* of *onlusten*, zeide de regeering in haar antwoord dat «oorlog rechtens bestaat, wanneer de tegen elkander staande gewapende machten als oorlogvoerende partijen erkend worden». «Hieroever bestaat», zoo ging zij voort, «naar het volkenrecht geen verschil».

Het komt mij voor dat de regeering zich hier zeer voorzichtig en juist heeft uitgelaten. Of een gewapend verzet het karakter aanneemt van *oproer*, *opstand* of *burgeroorlog*, dat is eene quaestie van feiten. Is de laatste meest ernstige toestand aanwezig, dan mag ook gederogeerd worden aan art. 156, 1^{ste} lid, der Grondwet. Maar dan verkeeren wij zeker in een geheel anderen toestand dan van «binnenlandsche onlusten».

Over de beteekenis van art. 156 der Grondwet moet ik mij

1)

Art. 156, 1e lid:

„Niemand kan tegen zijnen wil worden afgetrokken van den regter, dien de wet hem toekent.”

nog een kleine uitweiding veroorloven. Ik geloof dat aan de bevoegdheid om van dit artikel al of niet te mogen afwijken te groote beteekenis is gehecht. Zooals het voorschrift in de Grondwet staat, is het eigenlijk overbodig. Wanneer toch de wet — voldoende aan de opdracht van art. 155 der Grondwet — het rechtscollege aanwijst, waarvoor iemand wegens een bepaald strafbaar feit te recht staat, dan spreekt het toch wel van zelf, dat de persoon in quaestie niet voor een anderen rechter gebracht kan worden op last van een gezag, hetwelk altijd lager staat dan de wet. Eene bepaling als van art. 103 van het keizerlijk decreet van 1811 1) is hier te lande onbestaanbaar, omdat het volgens dit artikel van den gouverneur of den vestingcommandant afhangt of iemand voor den gewonen rechter dan wel voor den krijgsraad zal te recht staan. Dit is in strijd met art. 155 der Grondwet, hetwelk voorschrijft dat de rechterlijke macht alleen wordt uitgeoefend door rechters welke *de wet* — niet de militaire commandant — aanwijst 2). En van dit artikel mag nooit worden afgeweken.

Wel staat de Grondwet toe — en hiertegen verzet zich ook art. 156, 1^{ste} lid niet — dat *de wet* in sommige gevallen een krijgsraad als *rechter* aanwijst. Het is dan echter noodig, dat de wet de samenstelling van den krijgsraad bepaalt, en zij zelve beslist voor welke feiten en in welke gevallen die krijgsraad als *rechter* optreedt. Het naar omstandigheden ter beslissing aan den militairen commandant over te laten of iemand voor den eenen of den anderen rechter zal verschijnen — dit gedooft ons staatsrecht *niet*, ook *zonder* het aangehaalde art. 156, 1^{ste} lid.

Bij de grondwetsherziening in 1887 is nog eene zwakke poging aangewend om aan de redactie van art. 156 eene zoodanige uitbreiding, te geven dat het een wapen was tegen de wet zelve, aan wie verboden zou worden nitzonderings-rechtbanken op te

1) „Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire, choisi, autant que possible, parmi les officiers de gendarmerie; et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires”.

2) „De rechterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door regters, welke de wet aanwijst.”

richten. De heer van Diggelen had gaarne eene bepaling gewenscht als in art. 7 der Pruisische constitutie: «Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. — Ausnahme-Gerichte und ausserordentliche Kommissionen sind unstatthaft». — Zoo luidden de artt. 53 en 54 van het Fransche charter van 1830: «Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. — Il ne pourra en conséquence être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être.» Ongeveer in den zelfden geest spreekt art. 94 van de Belgische constitutie.

Aan de wenschen van den heer van Diggelen is echter geen gevolg gegeven. Het eenige wat die afgevaardigde verkreeg, was dat de Minister van Justitie als zijne meening te kennen gaf, dat wij met alle gerustheid wel zooveel vertrouwen in den wetgever der toekomst kunnen stellen. «Wat misschien in constituties van andere landen wenschelijk is», zeide de heer du Tour, «is dit niet in Nederland». Zoo mogelijk is dus door het korte debat van 1887 nog duidelijker geworden, dat het voorschrift van art. 156 den *wetgever* niet bindt, en daarmede schijnt mij de beteekenis van de geheele bepaling al zeer gering.

In het voorbijgaan zij hier nog opgemerkt, dat men zich ook van het gewicht van het door den heer van Diggelen zoo geroemde art. 7 der Pruisische constitutie geen overdreven voorstellingen moet maken, omdat het behoort tot de artikelen van die constitutie, welke in geval van oorlog of oproer enz. buiten werking kunnen worden gesteld. De aangehaalde bepalingen van het Fransche *charter* hebben echter aan het Fransche hof van cassatie in 1832 aanleiding gegeven om het vonnis te vernietigen, waarbij iemand door een krijgsraad ter dood was veroordeeld wegens *rebellie*. Het hof besliste dat het charter de toepassing verbood van het zooeven aangehaalde art. 103 van het keizerlijk decreet van 1811. Zooals ik opmerkte, is dit artikel — hoewel op eenigszins andere gronden — eveneens onbestaanbaar met ons staatsrecht.

Alles te zamen genomen, geloof ik dat art. 187 1) zooals

1)

Art. 187:

„Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan door of van

het in onze Grondwet is aangenomen, aan redelijke eischen voor eene goede regeling van het onderwerp zeer wel voldoet, en hierover waren in 1887 allen het in hoofdzaak eens.

Doch — ik wees er reeds vroeger op — zijn wij hiermede niet geholpen, zoolang de organieke wet in het grondwets-artikel bedoeld, er niet is. De schijnbaar positieve bepaling dat door of van wege den Koning elk gedeelte van het grondgebied des Rijks in staat van oorlog of van beleg verklaard kan worden, is zonder beteekenis, zoolang de wet niet de wijze waarop, en de gevallen waarin zulks geschieden kan, heeft geregeld. Door die wet kan ook eerst leven gegeven worden aan de 2^e en de 3^e al. van het artikel. Tot dien tijd hangt de geldigheid van elke bestaande, met de vroegere Grondwet strijdige wetsbepaling, nog steeds aan de oude Fransche wetten.

Bij Kon. Boodschap van 27 April 1890 is door de vorige regeering bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ahangig gemaakt, zooals het heet, «ter uitvoering van art. 187 der Grondwet». Inderdaad is de strekking van dit ontwerp, gelijk trouwens in den considerans ook staat uitgedrukt, ruimer, en getuigt het veelmeer van eene poging om de verhouding tusschen de burgerlijke en militaire autoriteiten onder alle omstandigheden, dus ook voor den staat van vrede, meer in het algemeen te regelen.

De regeering heeft zich hierdoor hare taak niet gemakkelijk gemaakt. Wil men toch de bedoelde verhouding, ook voor den staat van vrede, naar behooren organiseeren, dan schijnt het

wege den Koning elk gedeelte van het grondgebied des Rijks in staat van oorlog of in staat van beleg verklaard worden. De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks geschieden kan en regelt de gevolgen.

Bij die regeling kan worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten deele op het militair gezag overgaan, en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden.

Daarbij kan wijders afgeweken worden van de artt. 7 (vrijheid van drukpers), 9 (recht van vereeniging en vergadering), 158 (onschendbaarheid der woning) en 159 (onschendbaarheid van het brievengeheim).

Voor het geval van oorlog kan ook van art. 156, 1^e lid, worden afgeweken."

mij dat aan dit onderwerp meer vast is dan de regeering scheen te denken toen zij meende te kunnen volstaan met het uit den weg ruimen van eenige niet zeer ernstige conflicten, die in den loop der tijden tusschen burger- en militaire autoriteiten zijn ontstaan, wat b.v. de wederzijdsche verhouding betreft in geval van onlusten, of ten aanzien van maatregelen om de orde van marcheerende troepen niet te verstoren en dergelijke.

Een algemeen geacht militair maakte mij dezer dagen de opmerking, dat het wetsontwerp door de vorige regeering ingediend, geheel onvolledig was, omdat het geene bepalingen bevatte omtrent de verplichting van gemeentebesturen om reeds in tijd van vrede in overleg te treden met de militaire autoriteiten ten aanzien van maatregelen in het belang van het onderhoud der bevolking in geval van beleg. Ik antwoordde dat deze belangrijke quaestie niet behoorde tot het uitzonderingsrecht, doch dat zij veelmeer wees op eene leemte in het normale recht. «Maar,» zoo was de repliek, «het ontwerp regelt toch ook den staat van vrede», en toen begreep ik dat mijn zeggeman in zijne grieven tegenover de vorige regeering gelijk had, doch tevens dat eene regeering die al deze vraagstukken in éene wet tot oplossing wilde brengen, hare krachten zon overschatten en waarschijnlijk niet zou slagen.

Wij verkeerden — men vergeet dit vooral niet — ten aanzien van het kriegsrecht werkelijk in een zonderlingen, zeer achterlijken toestand. Sedert een lange reeks van jaren is er bij den wetgeevenden arbeid al bijzonder weinig acht op geslagen. Een enkele maal is men tot het juiste besef gekomen hoe verward en onvoldoende de toestanden zijn, maar zeer spoedig werd steeds ingezien dat verbeteren heel lastig was, en heeft men zich, met eene verwijzing naar het oude Fransche recht en naar de noodzakelijkheid eener nieuwe wettelijke regeling, van de zaak afgemaakt. Voor het overige heeft men de oogen maar liefst gesloten, in de overtuiging dat er dan ook wel geen gevaar zon zijn.

Is een dergelijke toestand nu op eens te verbeteren? Ik geloof het niet. Het komt mij voor dat het voor alles wenschelijk is alle krachten in te spannen om zoo goed mogelijk uitvoering

te geven aan art. 187 der Grondwet. Dan hebben wij een basis om op voort te bouwen, en bij den wetgegenden arbeid van de toekomst zal, meer dan tot dusverre, op de oorlogsbehoeften — ook wat de voorbereiding in vreedstijd betreft — kunnen worden gerekend. Zoo zouden o. a. bij eene herziening van de gemeentewet bepalingen kunnen worden gemaakt omtrent het onderwerp zoo even door mij aangeroerd. Het eenige wat, naar het mij voorkomt, in de wet die ons thans bezig houdt, ten aanzien van den staat van vrede behoort te worden opgenomen, zijn enkele bepalingen omtrent de samenwerking van burgerlijke en militaire autoriteiten bij verstoring der openbare orde, omtrent de bevoegdheid om van de wapenen gebruik te maken, omtrent waarschuwingen enz. Men bepale zich echter tot een minimum, en zie af van hetgeen, ook tegen de bedoeling der regeering, zou kunnen worden aangezien voor eene poging om bij deze gelegenheid de verhouding tusschen de militaire en de burgerlijke autoriteiten voor den *staat van vrede* volledig te regelen. Begeeft men zich op dezen laatsten weg, dan worden er verwachtingen opgewekt, waaraan op eens toch bezwaarlijk is te voldoen.

Wat de eigenlijke uitvoering van art. 187 der Grondwet betreft, onderscheidde het ontwerp, hetwelk nu reeds in den algemeenen zondvloed van door de tegenwoordige regeering ingetrokken wetsontwerpen verzwolgen is, op het voetspoor van de Fransche wetten, tusschen den *staat van oorlog* en den *staat van beleg*, en wijdde aan elk dezer toestanden een hoofdstuk, bepalingen bevattende, die geldig zullen zijn wanneer één dezer toestanden in het leven is geroepen.

Het is mij niet mogelijk een volledig overzicht van de voorgestelde regeling te geven, en daarop critiek uit te oefenen. Hiertoe ontbreekt de tijd. Ik zal mij dus tot zeer enkele opmerkingen omtrent hoofdpunten moeten bepalen.

Een hoofdbezwaar is, naar het mij toeschijnt, dat het wetsontwerp weder blijk geeft van het streven, bij het departement van oorlog trouwens niet zeldzaam, om aan den wetgever zooveel mogelijk te ontkomen; om voor eene bevolen wettelijke regeling liever eene ruime machtiging in de plaats

te stellen om de quaestie eenvoudig bij koninklijk besluit af te doen. Hier gaat men zelfs nog verder. Uit den aard der zaak wordt in het ontwerp eene groote macht gegeven aan «het militair gezag». Van dat «militair gezag» kan zelfs volgens art. 4 de *verklaring* tot het in staat van beleg stellen in zekere gevallen uitgaan. En zijn wij eenmaal in dien toestand, dan overheerscht dat gezag de burger-autoriteiten. Het kan — om enkele voorbeelden te geven van de groote macht aan het militair gezag toegekend — het verlaten van het in staat van beleg verkeerende terrein zoowel gebieden als verbieden; het kan onze brieven openen, huiszoeking laten doen; het stelt politieverordeningen vast enz. enz.; het kan zelfs volgens art. 39 aan de burgers den dienstplicht opleggen.

Nu ben ik, M. H., zooals ik reeds zeide, niet zoo heel bang voor de «militaire willekeur». Ik reken dat de voorschriften, die ik aanhaalde en ook die ik niet noemde, voor het meerendeel althans, nuttig en noodig zijn, en wil er mij gaarne aan onderwerpen. Maar nu is het toch niet te veel geëischt, wanneer ik er prijs op stel te weten door welke autoriteit dat militair gezag met die groote bevoegdheden wel wordt uitgeoefend.

En wat lezen wij dan in art. 9 van het ontwerp? Niet anders dan eenvoudig: «Het militair gezag, in deze wet bedoeld, wordt uitgeoefend door de autoriteiten, daartoe door Ons of van Onzentwege aangewezen». «*Door Ons of van Onzentwege*». Men lette hier wel op. De wet delegeert dus niet alleen aan de Kroon, maar de Kroon kan die macht op nieuw delegeren, zoodat ook een hooger geplaatste militaire autoriteit een lagere zou mogen aanwijzen, die al de bevoegdheden krijgt in de wet aan het «militair gezag» gegeven. Nemen wij nu verder in aanmerking dat b. v. de huiszoeking volgens art. 42 nog weder kan geschieden door iemand *van wege* het militair gezag, dan begint het haast moeilijk te worden de verschillende graden van delegatie uit elkander te houden. Zooals het ontwerp luidde, bestaat er *in de wet* zelfs geen waarborg, dat b. v. bij een opstootje in de Friesche veenkolonien, een patronille-commandant, een 2e luitenant of zelfs een onder-officier, den staat van beleg afkondigt.

Nu zegge men niet: dat zal niet gebeuren. Ik meende dat

ook, en was van oordeel dat wij hier alleen stonden voor het bezwaar om eene goede redactie te vinden, welk bezwaar het departement van oorlog — voor zich zeker het gemakkelijkst — wilde oplossen door een zeer groote bevoegdheid aan het uitvoerend gezag. Ik ben echter van deze meening teruggekomen toen een hoog geplaatst militair mij verzekerde, dat de militaire toestanden het tegenwoordig wel degelijk noodig kunnen maken, dat het militair gezag in den zin van ons onderwerp wordt uitgeoefend door autoriteiten van lagen rang, misschien zelfs door een onder-officier. Nu neme men het mij niet kwalijk, dat ik hiertegen opkom. Ik ben niet blind voor de moeilijkheden uit een militair oogpunt, nu de staat van oorlog en van beleg ook op andere gedeelten van het grondgebied dan op *vestingen* toepasselijk wordt, zoodat de titel *vestingcommandant* onbruikbaar is, en de titel *commandeerende generaal* ook zijne bezwaren schijnt te hebben. Zijn er aan het vinden van een bruikbaren titel hier te lande volstrekt onoverkomelijke bezwaren verbonden, dan is het zeker het minste wat de wet doen kan, dat zij een minimum rang bepale voor de autoriteit die in den zin der wet het militair gezag zal uitoefenen. 1) Ik zou er zeker bezwaar tegen hebben, dat hiertoe een officier van zeer lagen rang kon worden aangewezen.

Mijn tweede hoofdgrief geldt het 2^{de} lid van art. 7, (2) waardoor geene wettelijke bekrachting van den staat van oorlog of van beleg wordt gevorderd in geval van oorlog. Zoo de tusschen-

1) Mogelijk ware deze redactie te gebruiken:

„De uitoefening van het militair gezag in den zin dezer wet, wordt, naar regelen bij algemeenen maatregel van bestuur vast te stellen, door Ons opgedragen aan den bevelhebber van het veldleger, aan den commandant eener divisie van het veldleger, of aan de zelfstandig optredende commandanten van verdedigingsstellingen, vestingen en forten.”

(2) Art. 7. Binnen eene maand nadat de staat van oorlog of de staat van beleg is ingetreden, wordt een voorstel van wet tot bekrachtiging daarvan ingediend. Indien dat voorstel van wet niet wordt aangenomen, wordt, zoodra van die omstandigheid door Ons, overeenkomstig art. 113 of art. 114 der Grondwet, is kennis bekomen, de staat van oorlog of de staat van beleg door Ons opgeheven.

Geene wettelijke bekrachtiging van den staat van oorlog of van den staat van beleg wordt gevorderd in geval van oorlog.

komst van den wetgever ooit in éenige zaak gerechtvaardigd schijnt, dan is het zeker wel hier, waar het geldt de schorsing van eenige gewichtige grondwettelijke voorschriften, en in het algemeen het creëren van een geheel exceptioneelen rechtstoestand. Het eenige argument, dat m. i. tegen eene bekrachtiging door de wet voor alle gevallen, kan worden ingebracht, is de mogelijkheid dat de Staten-Generaal wel eens buiten machte zouden kunnen zijn om te vergaderen en een besluit te nemen. Er is echter zeer goed eene redactie te vinden, waardoor in dat geval de voorloopige toestand, door een besluit des Konings of van Koningswege ontstaan, voor onbepaalden tijd wordt bestendigd. Laat men het laatste lid van art. 7 eenvoudig weg, dan behoeft immers de Koning den staat van oorlog of van beleg, die voorloopig is ingetreden, niet op te heffen, daar de Kroon als de Staten-Generaal niet kunnen vergaderen, ook geen bericht kan krijgen dat een wetsontwerp is verworpen. Met de redactie van het eerste lid van art. 7 wordt van zelf verkregen dat de invloed der Staten-Generaal zich alleen laat gevoelen, wanneer zij in staat zijn een besluit te nemen. Er zou dan alleen eene bepaling aan het artikel moeten worden toegevoegd, dat wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd zijn, de bijeenroeping zoo spoedig mogelijk geschiedt.

In verband met dit bezwaar komt mij ook het voorschrift omtrent de opheffing van den uitzonderingstoestand onvoldoende voor. Er staat in art. 5 alleen dat de opheffing geschiedt door den Koning. Wanneer dus, hetzij dan met of zonder medewerking van den wetgever, het kriegsrecht eenmaal is ingetreden, zou het alleen aan de regeering te beoordeelen staan of die toestand nog langer behoeft voort te duren. De bepalingen van het ontwerp waren ongetwijfeld ook in dit opzicht niet genoeg uitgewerkt.

Er werd zelfs niet uitdrukkelijk bepaald, dat wanneer voor het geval van oorlog de staat van oorlog of van beleg buiten medewerking van de Staten-Generaal was ontstaan, die medewerking in elk geval moest worden ingeroepen om den toestand na het eindigen van den oorlog nog eenigen tijd te doen voortduren. Ook voor het geval van binnenlandsche onlusten,

was er geen sprake van het in acht nemen van zekere termijnen. Het zou mij het meest wenschelijk voorkomen, dat er bij elke wettelijke bekrachtiging steeds een maximumtijd bepaald werd voor het voortduren van den toestand, terwijl de regeering verplicht werd, zoo noodig, vóór de expiratie van den termijn opnieuw een bekrachtigingsvoorstel bij de Staten-Generaal aanhangig te maken. Verder zou de organieke wet kunnen voorschrijven dat het eindigen van een oorlogstoestand aan het kriegsrecht een einde maakt, behoudens het recht des Konings om, onder nadere bekrachtiging van de wet, den staat van oorlog of van beleg voor sommige streken opnieuw af te kondigen. Op verschillende punten zou dus de regeeringsvoordracht moeten worden aangevuld en uitgewerkt, want ook de bevoegdheid des Konings om, wanneer de Staten-Generaal — door de verwerping van een bekrachtigingsvoorstel overeenkomstig art. 7 — tot opheffing van den uitzonderingstoestand noodzaken, dien toestand weder voorloopig in werking te doen treden, is niet met duidelijkheid geregeld.

Maar evenmin in de regeling van de gevolgen die de toepassing van het kriegsrecht medebrengt, scheen mij het voorstel in elk opzicht zeer gelukkig. In § 4 van de Pruisische wet van 1851 lezen wij: «*Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militär-befehlshaber über.*» Dat is duidelijk. De *vollziehende Gewalt* — wij zouden zeggen: de uitvoerende macht — komt in handen van het militair gezag binnen de grenzen der wet; de wet zelf blijft onaangetast. Maar wat zeide art. 28 van ons ontwerp? «De burgerlijke overheden zijn (in den staat van beleg) verplicht te gehoorzamen aan de bevelen van het militair gezag, gegeven overeenkomstig de door Ons vastgestelde instructiën». Wat beteekent nu dat «overeenkomstig de door Ons vastgestelde instructiën»? Heeft de Koning zich hierbij te houden aan de wet, of zou de bedoeling zijn dat krachtens dit artikel alle wetten zwijgen, en het bestuur door het militair gezag uit te oefenen, door niets ter wereld is gebonden dan door de Koninklijke instructiën?

Het is zeker jammer dat de vorige regeering niet in staat

is geweest om door beantwoording van het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer, hetwelk wegens het steeds verdaagde sectie-onderzoek eerst in April van dit jaar is verschenen, de quaeſtie die ik hier op het oog heb, tot volkomen klaarheid te brengen. Wanneer wij letten op de interpretatie door den vorigen Minister van Binnenl. Zaken aan art. 186 van de gemeentewet gegeven, dan zou er zeker alleszins reden tot ongerustheid zijn. Het is toch bekend dat die minister de bepaling, dat de burgemeester bevoegd is om in geval van oproerige beweging *alle* bevelen te geven, die hij ter handhaving der orde noodig acht, zoo absoluut opvatte, dat de burgemeester bij die bevelen de wetten volstrekt niet behoefde in acht te nemen. Eene dergelijke interpretatie, die eene monstrueuze interpretatie is genoemd, ware zeker met evenveel recht toe te passen op het zooeven aangehaalde art. 28, waarbij aan de burger-autoriteiten eenvoudig de plicht tot gehoorzaamheid aan de bevelen van het militair gezag wordt opgelegd.

Tegen de onderstelling dat dit de zienswijze der vorige regering zou zijn geweest, pleit echter de omstandigheid dat bij eenige artikelen van het voorstel uitdrukkelijk afwijkingen van de gewone wetgeving werden geconstateerd, o. a. juist van de wet op het recht van vereeniging en vergadering. Ook zouden de bepalingen der wet op het dragen van wapenen door het militair gezag kunnen worden gewijzigd, en voorschriften van de arbeidswet van 1889 buiten werking worden gesteld. Al deze bepalingen hadden geen zin, indien art. 28 de geheele wetgeving eenvoudig aan het goeddunken van het militair gezag overleverde.

Doch zoodra wij de opvatting huldigen, dat het militair gezag aan de wet gebonden blijft wanneer eene afwijking niet uitdrukkelijk is toegestaan, doet zich de vraag voor of de bevoegdheid tot die afwijking in het voorstel wel voldoende geregeld was. In mijne inleiding merkte ik reeds op hoe in het zooeven genoemde Voorloopig Verslag op eene reeks van noodzakelijke wettelijke voorzieningen de aandacht is gevestigd, die voor den staat van beleg niet kunnen worden gemist. Zoo zullen mischien o. a. de wettelijke voorschriften omtrent het begraven van lijken, of die omtrent het opmaken van acten van den

burgerlijken stand in eene belegerde vesting of in het geheel niet, of onder te bezwarende omstandigheden kunnen worden toegepast. In de bestaande instructie voor vesting- en fort-commandanten is hierin, zij het ook naar het oordeel van sommigen op onwettige wijze, voorzien. Vervalt het decreet van 1811 en daarmede de grondslag voor de bedoelde instructie, dan dienen er nieuwe wettelijke voorschriften op dit stuk in het leven te worden geroepen.

Dat de vorige regeering zulks niet noodig scheen te achten, zou haast weder tot de veronderstelling leiden, dat naar hare meening het meermalen genoemde art. 28 voldoende bevoegdheid tot afwijking van wettelijke bepalingen gaf. Hoe dit alles zij, ik vrees geen tegenspraak als ik den eisch stel dat deze quaestie in elk geval tot volkomen klaarheid zou moeten worden gebracht.

Komt men echter eenmaal tot het meer volledig aanwijzen van wetsbepalingen, waarvan gedurende den staat van oorlog of van beleg mag worden afgeweken, of die voor deze toestanden moeten worden gewijzigd, dan is het zeker uiterst moeilijk hierbij volledigheid te betrachten. Daartoe diende met groote zorg onze geheele wetgeving te worden nagegaan, en bij een dergelijk nauwgezet onderzoek zou blijken hoe omvangrijk eene goede voorziening moest zijn. De vorige regeering heeft b.v. gedacht aan de wet op het dragen van wapenen en aan de arbeidswet, twee wetten onder haar bestuur tot stand gekomen. Heeft zij daarentegen, behalve de onderwerpen in het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer genoemd, niet tal van andere bepalingen over het hoofd gezien, voorschriften van — ik noemde ze reeds — de kieswet, de armenwet, de wet op het krankzinnigenwezen, de onderwijswetten, de geneeskundige wetten enz., die min of meer onuitvoerbaar worden, of waarvan de uitvoering bedenkelijk is te achten?

Toch schijnt mij eene voorziening zeer noodig. Men zegt misschien: *«à l'impossible nul n'est tenu»*; als de uitvoering van de wet onmogelijk wordt, dan wordt zij eenvoudig niet uitgevoerd; voor *force majeure* moet men buigen». Men bedenke echter dat de ongewijzigde toepassing eener wet in de toestanden, die wij hier bespreken, hoogst schadelijk kan zijn, ook al wordt

de uitvoering niet door overmacht helet. Wie kan b.v. in het algemeen beslissen welke nadeelige gevolgen de agitatie eener periodieke verkiezing bij de reeds sterk geschokte gemoederen van de bevolking eener belegerde vesting kan hebben? Toch zouden die verkiezingen volgens de wet moeten doorgaan. Zouden zij een wettig resultaat kunnen hebben, terwijl misschien een groot aantal burgers buiten machte was van hun recht gebruik te maken? Mij dunkt er dient op deze dingen te worden gelet.

Ik heb het reeds gezegd, en ik herhaal het thans: Is eenmaal het onderwerp van het uitzonderingsrecht in het algemeen op een goeden voet gebracht, dan zal in het vervolg bij elke organieke wettelijke regeling kunnen worden overwogen of de voordracht ook uitzonderingen moet toestaan of speciale bepalingen bevatten voor den staat van oorlog of van beleg. Dan worden de moeilijkheden verdeeld, en is de taak in ieder bijzonder geval niet te zwaar. Nu echter de wetgeving voor een zeer groot deel is opgebouwd zonder met die toestanden rekening te houden, komt het mij haast eene onmogelijke taak voor om bij ééne wet al het ontbrekende aan te vullen, en al de veranderingen en afwijkingen te bepalen, welke in die geheele wetgeving zouden gevorderd worden, hoezeer men in deze richting ook zijn best wil doen en behoort te doen.

Ik heb mij daarom de vraag gesteld of men voor den staat van beleg niet zijn toevlucht zou moeten nemen tot eene machtiging aan de Kroon ongeveer in den geest als in art. 23 van het regeringsreglement voor Oost-Indië steeds aan den gouverneur-generaal is verleend. (1) Ik erken natuurlijk de groote moeilijkheid om voor een voorschrift in dezen zin eene passende redactie te vinden. Doch dit neemt niet weg, dat dezelfde gedachtengang die eene dergelijke bepaling, bij wijze van vei-

(1) „Onverminderd het geval voorzien bij art. 43 en behoudens de bepalingen van dit reglement, is de G.-G. bevoegd, om in dringende omstandigheden voor geheel Nederlandsch Indië of voor bepaalde gedeelten daarvan onder nadere bekrachtiging door de wet, bij algemeene verordening, wetten geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen.

Van deze handeling wordt door den Koning onverwijld kennis gegeven aan de Staten Generaal.”

ligheidsklep, voor onze ver afgelegen koloniën *steeds* noodig deed achten, evenzeer geldt voor een gedeelte van het grondgebied, hetwelk in den exceptionneelen toestand verkeert, die wordt aangeduid door den staat van beleg.

Men zou wellicht zelfs een stap verder moeten gaan, en overwegen of ook aan den bevelhebber van het veldleger, en aan de commandanten onzer groote verdedigingsliniën, onder zekere reserve, de bevoegdheid om voor het grondgebied, hetwelk in staat van beleg verkeert, in zeer dringende omstandigheden te derogereren aan de wet, niet zou behooren te worden toegekend. Misschien ware dit onderwerp ook te regelen in eene wet op de legerorganisatie, waarbij in het algemeen aan de positie der bedoelde hooge bevelhebbers eene plaats zou kunnen worden ingeruimd. (1)

(1) Voor het geval dat men de quaestie bij het ontwerp tot uitvoering van art. 187, der Grondwet wilde regelen, heb ik de volgende drie artikelen ontworpen, die eene plaatsing zouden moeten vinden in het hoofdstuk handelende over den staat van beleg en liefst tusschen de artt. 12 en 13.

Art. A.

„Behalve in de gevallen waarin de wet tot afwijking of verandering van bepaalde wettelijke voorschriften uitdrukkelijk machtiging verleent, kan door Ons, in geval van oorlog, indien dringende omstandigheden het vorderen, na gehoord advies van den Raad van State, worden bevolen, dat voor het geheele in staat van beleg verkeerende grondgebied, of voor gedeelten daarvan, de werking van bepaalde wettelijke voorschriften wordt geschorst, wanneer de onveranderde naleving der bedoelde wettelijke voorschriften, hetzij onoverkomelijke belemmeringen ondervindt, hetzij in de gegeven omstandigheden onbestaanbaar is te achten met de veiligheid van eenig gedeelte van het grondgebied des Rijks.

Een besluit krachtens de vorige alinea genomen, treedt in werking op het in het besluit vermelde tijdstip.

Zoo spoedig mogelijk na de afkondiging van het besluit wordt een voorstel tot bekrachtiging daarvan bij de Staten-Generaal aanhangig gemaakt. Indien dit voorstel van wet niet wordt aangenomen, wordt het genomen besluit door Ons ingetrokken, onmiddellijk nadat door Ons van de niet-aaneming, overeenkomstig art. 113 of art. 114 der Grondwet, is kennis bekomen. Deze intrekking brengt, voor zoover doenlijk, de vernietiging mede van de gevolgen van het besluit.”

Art. B.

„De bevoegdheid in al. 1 van het vorig artikel omschreven, kan, voor het geval dat de gemeenschap met den zetel der regeering mocht worden verbroken, door Ons, na gehoord advies van den Raad van State, bij

Nog op andere punten schijnt mij de voordracht van 1890 onvolledig. Zoo mis ik elke bepaling omtrent het financieel beheer in het algemeen, en omtrent de plaatselijke geldmiddelen in het bijzonder. Volgens art. 28 worden de burger-autoriteiten verplicht aan de bevelen van het militair gezag te gehoorzamen. In de oude verordeningen werd die gehoorzaamheid alleen opgelegd wat betreft de openbare orde en de politie. Het ontwerp van 1890 geeft het voorschrift, en bedoelt het volgens de toelichting ook, in algemeenen zin. Zijn nu de burgerautoriteiten ook verplicht de bevelen op te volgen van het militair gezag omtrent het doen van uitgaven? uitgaven boven de begrooting mischien? En hoe is het met het gemeentelijke budgetrecht zelf gesteld? Behoort ook niet geregeld te worden het recht van het militair gezag om in sommige gevallen, des noods een gedwongen, beroep te doen op de burgers om voorschotten te verstrekken tot versterking der kas? Ziehier tal van vragen

een in het *Staatsblad* te plaatsen besluit, worden toegekend aan den bevelhebber van het veldleger en aan de bevelhebbers van verdedigingsstellingen, vestingen en forten, voor zoover betreft het grondgebied waar zij het militair gezag uitoefenen.

Een besluit krachtens de vorige alinea door een dier bevelhebbers genomen, treedt in werking op het in dat besluit vermelde tijdstip. Het wordt door den betrokken bevelhebber zoo spoedig mogelijk te Onzer kennis gebracht.

Indien Wij, na gehoord advies van den Raad van State, Onze goedkeuring aan dit besluit onthouden, wordt deze beschikking zoo spoedig mogelijk aan den betrokken bevelhebber medegedeeld. Deze zorgt dan dat het door hem genomen besluit terstond buiten werking wordt gesteld, en dat de gevolgen, voor zoover doenlijk, worden vernietigd.

Indien het besluit door Ons wordt goedgekeurd, wordt de 3e al. van het vorig artikel van toepassing."

Art. C.

"De besluiten krachtens de beide voorgaande artikelen door Ons of de militaire bevelhebbers genomen, worden afgekondigd op de door Ons te bepalen wijze."

Door eene regeling in dezen zin zou er, naar het mij voorkomt, voor gewaakt worden, dat men zooveel doenlijk blijft op den bodem van de wet. Langs wettelijken weg krijgt het gezag op deze wijze bevoegdheden, die het zich anders, door den nood gedrongen, en dan zonder de vereischte waarborgen, wellicht toch zou moeten verschaffen. Het laatste is altijd af te keuren voor alle partijen.

welke met vele kunnen worden uitgebreid, die zich bij eene ernstige studie van het onderwerp aan ons opdringen. Ik zal ze niet trachten te beantwoorden, doch meen het recht te hebben het eene leemte van de voordracht te noemen, dat zij over deze aangelegenheid geheel zwijgt. De wet op de inkwartieringen enz. regelt natuurlijk *dit* punt ook niet.

Tot mijn leedwezen M. H. moet ik aan mijne beschouwingen een einde maken. Ik had nog gaarne een woord van critiek gesproken omtrent art. 39, waarbij aan het militair gezag de bevoegdheid gegeven wordt niet-militairen in te deelen bij de militaire macht, ook tot het doen van zuiver militaire diensten, eene bepaling, die mij in dit ontwerp geheel onnoodig voorkomt nu de Grondwet den wetgever, die krachtens art. 181 den verplichten krijgsdienst regelt, volledige volmacht geeft om zonder eenige beperking dit onderwerp te behandelen. Zoo heb ik meerdere gewichtige quaestiën slechts even kunnen aanroeren. Tal van andere punten van meer of minder belang ben ik genoodzaakt geheel te laten rusten. Zeer ongaarne moet ik daaronder rangschikken het hoogst gewichtige vraagstuk van de rechtspleging, hetwelk geregeld was in art. 43. Ik zag echter geen kans mijne beschouwingen daarover te passen in de ruimte die mij is toegestaan. En liever dan over dit punt heen te glijden, liet ik het geheel onaangeroerd.

Mijne beschouwingen zijn dus verre van volledig. Ik hoop dat het «schikken, sparen en snoeien», hetwelk ik met groote consequentie moest toepassen, aan de duidelijkheid niet al te zeer zal hebben geschaad. Natuurlijk had ik ten aanzien van het ontwerp-1890 ietwat vollediger kunnen zijn, wanneer ik had kunnen besluiten de beschouwingen omtrent den bestaanden toestand weg te laten.

Dit kwam mij echter niet wenschelijk voor. Wanneer de wetgever zich eenmaal ernstig aan den arbeid wil zetten tot regeling van het onderwerp, dan zal het, ook buiten mij, aan critiek niet ontbreken. Doch is die ernst wel aanwezig? Van de plannen der tegenwoordige regeering met betrekking tot het onderwerp dat ons heden avond bezig houdt, weet ik niets. Of de volks-

vertegenwoordiging sterk zal drijven om tot eene regeling te komen — de traagheid waarmede het ontwerp der afgetreden regeering is begroet, doet het mij haast betwijfelen. In de vorige Kamer was, mede op dit punt, de heer Rooseboom de voornaamste drijvende kracht, maar die kracht, waarvan het gemis in het algemeen zoo zeer gevoeld wordt, is nu, voor de behartiging ook van deze aangelegenheid, aan de Nederlandsche volksvertegenwoordiging ontvallen.

In het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer omtrent het VIII^e hoofdstuk der staatsbegrooting voor 1892, waarin ten aanzien van tal van punten de wetgeving betreffende, naar de gevoelens en plannen van den nieuwen Minister van Oorlog wordt geïnformeerd, is met geen enkel woord van den staat van oorlog of van beleg gesproken; niet gevraagd of de regeering van plan is het ontwerp harer voorgangster, hetzij dan al of niet belangrijk gewijzigd, weder in te dienen. Wil men wellicht het onderwerp voorloopig liefst doodzwijgen? Het schijnt, dat er onder onze volksvertegenwoordigers zijn, die eene regeling van dit belang ook al beschouwen als eene uiting van het «militairisme», hetgeen zeker geen hoogen dunk zou geven van de studie, die deze heeren van de materie gemaakt hebben. Anderen volgen, zooals dat wel meer gaat, een soort van struisvogel-politiek; men durft het onderwerp blijkbaar niet aan; het is te moeilijk. Komt er oorlog, schijnt men te denken, dan zal men zich wel weten te redden: «nood breekt wet».

Ziet M. H., tegen een dergelijk stelsel wenschte ik vooral te protesteeren. Men make des noods eene regeling met gebreken, maar eene regeling moet er komen; de bestaande toestand is onverdedigbaar, onverantwoordelijk in alle opzichten. Ik heb bij dien toestand eenigszins nitvoerig stil gestaan om nog eens te doen uitkomen, dat eene duidelijke wettelijke regeling van het onderwerp alleen in staat is een einde te maken aan een staat van zaken, waarin als de nood aan den man komt, den militairen bevelhebber de noodzakelijke steun ontbreekt, waardoor hij alleen met zelfvertrouwen en rechtvaardigheid tegenover de burgerij kan optreden; en waarin het recht van den burger zal afhangen van de meerdere of mindere energie of lichtvaardigheid,

waarmede een bevelhebber zich uit den onmogelijken toestand, waarin de nalatigheid van den wetgever hem gebracht heeft, weet te redden.

Een dergelijke toestand mag niet bestendig worden. Dat verbiedt het rechts- en rechtsvaardigheidsgevoel van het Ned. Volk. Dat verbiedt ook de politieke moraliteit. U, M. H. — en zoo mogelijk ook anderen — van deze waarheid nog dieper te door-
dringen, dit was het voornaamste streven mijner voordracht.

De VOORZITTER: Is er iemand die naar aanleiding van het gesprokene iets in het midden wenscht te brengen, dan zal ik hem daartoe gaarne het woord verleen.

De heer BEYERINCK: Ik geloof dat allen met mij met genoeg de doorwrochte rede van den geachten spreker zullen hebben gehoord. Ik meen die rede te kunnen verdeelen in drie hoofdpunten: 1°. algemeene beschouwingen; 2°. *rechtskundige* beschouwingen; en 3°. toepassing op bijzondere gevallen.

Wanneer wij nu het voorrecht hadden hier enkele rechtsgeleerden te zien, dan zouden wij wellicht van hen omtrent het tweede gedeelte enige opmerkingen vernemen.

Wat mij betreft, bij de algemeene beschouwingen heeft mij eene uitdrukking getroffen, waarop ik even wil wijzen. Wij hoorden toch van den geachten spreker eene veroordeeling van het: nood breekt wet. Ik meen daartegen te moeten opkomen, vooral omdat er in tijden van oorlog of van staat van beleg gevallen kunnen voorkomen, waarin het dringend noodig is dadelijk krachtig te handelen.

Verre van mij dat ik als militair zou willen huldigen een stelsel van geweld en zeker zou ik in dit opzicht den eerbied der militairen voor de wet niet willen achterstellen bij dien van den burger.

Maar ik herhaal dat het mij getroffen heeft in het eerste gedeelte der rede, dat: nood breekt wet, zoo in het algemeen te zien verwerpen.

Wanneer men de dagen van 1830 en van vroeger nagaat, dan zal menig geval in herinnering komen, waarin het noodig was

dat stelsel van: nood breekt wet, toe te passen. En de geachte spreker zal het mij niet ten kwade duiden wanneer ik, als militair, zeg dat het vooral voor een vestingcommandant dikwerf kan voorkomen, dat hij wel verplicht is het: nood breekt wet toe te passen. Het spreekt echter van zelf dat daarbij steeds met kennis en gezond verstand moet worden te werk gegaan en dat men bij de toepassing er van volstrekt niet elk menschelijk gevoel heeft uit te schudden.

De heer VAN TILL: Ik ben geen rechtsgeleerde en zal mij dan ook niet aan rechtskundige beschouwingen wagen. Doch de Heer Hoetink, van den rechtstoestand gewagende en zeggende dat die onvoldoende is, wees er op, dat er verschillende feiten waren aan te toonen, waarbij het rechtsgevoel werd geschonden. Nu wil ik dit wel aannemen, maar het ware mij toch wel aangenaam geweest wanneer de geachte spreker eenige meer afschrikwekkende voorbeelden had aangehaald, dan dat van een generaal, die bij een zekere gelegenheid een burger verbood hulde aan den Koning te brengen. Wanneer er geen erger feiten zijn aan te halen, dan schijnt mij de toestand toch nog niet zoo bijzonder verschrikkelijk.

De heer W. POP: Mijnheer de Voorzitter! Wanneer ik heden avond een oogenblik het woord neem, dan doe ik dat met eenigen schroom. Reeds eenige jaren geleden toch, toen ik het voorrecht had den heer Hoetink in zijne betrekking als leeraar in het staatsrecht te leeren kennen, heb ik mogen opmerken, dat zijne voordrachten steeds den stempel van ernstige studie droegen. Die ervaring is, door hetgeen ik heden avond van hem heb mogen vernemen, wederom bij mij bevestigd. Ik besef dus ten volle, dat zijne kennis in deze materie verre boven de mijne verheven is en daarom is het, dat ik mij slechts tot zeer enkele opmerkingen bepalen zal.

Ik begriip volkomen, dat de regeling der rechtstoestanden voor den staat van oorlog en van beleg een even belangrijke als moeilijke quaestie is. Wanneer men niet onder den oogblikkelijken, pijnlijken dwang der omstandigheden verkeert,

vind ik het zeer verklaarbaar — al kan ik het ook niet goedkeuren —, dat men aarzelt om voor zekere bijzondere gevallen aan het militair gezag een buitengewone rechtsmacht toe te kennen. Juist in rustige tijden treedt de vrees voor «het militaire spook» — die ik ook hier en daar in spreker's rede heb meenen te zien doorschemeren — des te meer op den voorgrond. Dat is dan ook naar mijne meening de reden, dat dit gewichtig vraagstuk zoolang reeds in staat van wijzen is en allicht nog gernimen tijd in dien toestand zal verblijven.

Wanneer nu echter door de vorige regeering eene poging is aangewend om deze belangrijke zaak te regelen, dan meen ik, dat men haar daarvoor allereerst dankbaar moet wezen en men verder bij de beoordeeling van haren arbeid niet uit het oog mag verliezen, dat zij een zeer moeilijke taak te vervullen had.

Nu zegt de heer Hoetink bij zijn critiek van het werk der vorige regeering, dat het op hem den indruk heeft gemaakt, alsof zij, in stede van eene *bepaalde, wettelijke regeling*, in de door haar bedoelde gevallen aan het militair gezag slechts een *ruime machtiging* heeft willen verleen. Maar al ware dat zoo, dan zou dat naar mijne meening niet zoozeer zijn af te keuren. Juist bij eene zoo moeilijke quacstie als die, welke ons thans bezighoudt, moet men, dunkt mij, voor alles vermijden *te* veel in détails te treden, omdat men daardoor op het bezwaar zou kunnen stuiten, dat voor sommige omstandigheden waarop de aandacht niet gevallen is of wellicht niet kon vallen, het militair gezag *te* veel gebonden en het daardoor bij het volvoeren van zijn zeer zware taak bemoeijijkt zou worden. Juist daarom zou ik wenschen dat het burgerlijk gezag onder de bedoelde omstandigheden aan het militair gezag onderworpen werd, volgens «*door Ons gegeven instructiën*», wat de heer Hoetink afkeurt.

Verder heeft spreker bezwaar gemaakt tegen de uitdrukking in het wetsontwerp voorkomende, dat zij, die bevoegd zijn tot het uitoefenen van het daarin geregelde, bijzondere gezag, zonden worden aangewezen «*door Ons of van Onzentwege*» en wilde hij in de wet een minimum-rang (kapitein) aangegeven zien, waar beneden men niet meer met dat gezag bekleed zou

mogen worden. Hiermede kan ik niet instemmen. Gesteld toch, dat de Kroon aan den commandant van een onzer sperforten, dat in vredestand bezet is, de machtiging verleend heeft tot het afkondigen van den staat van oorlog en van beleg. Nu zou de heer Hoetink verlangen, dat het recht hiertoe niet toekwam aan hem, die op een gegeven oogenblik het commando voerde, doch aan een bepaald persoon, bijv. kapitein A. Toch zou het hier zeer goed kunnen voorkomen, dat die kapitein, om een of andere reden, niet ter plaatse of niet in staat was het commando te voeren, terwijl zijne functiën tijdelijk door een luitenant of wellicht — al moge dit een uitzonderingsgeval zijn — door een onderofficier worden waargenomen. Zou het nu niet verkeerd zijn om aan die militairen de bevoegdheid te onthouden om bij, mogelijk plotseling opkomend, oorlogsgevaar des georderd van de verleende machtiging gebruik te mogen maken en zou het daarom niet beter zijn voor die gevallen geen bepaalden rang vast te stellen, maar aan het uitvoerend gezag over te laten de wijze, waarop in elk bijzonder geval hierin ten besten nutte voor het algemeen belang voorzien moet worden?

Overtuigd van de bezwaren, welke aan een *rolledige* regeling der onderwerpelijke quaestie verbonden zijn, heeft de heer Hoetink voorlezing gedaan van een tweetal door hem ontworpen artikelen, welke z. i. eene plaats in het wetsontwerp hadden behooren te vinden. Hij ging daarbij uit van de gedachte, dat de Wet, bij het aangeven van de verschillende gevallen, waarin afwijking van de in normale tijden geldende rechtsbeginselen veroorloofd is, toch eenige gevallen zou kunnen vergeten en het daarom noodig is in urgente gevallen verdere afwijkingen te gelasten. In het tweede artikel worden de militaire autoriteiten aangewezen, die door de Kroon tot die afwijking gemachtigd kunnen worden. Maar gesteld nu eens, dat een onzer stellingen, bijv. Den Helder, aan alle zijden ingesloten is en de commandant dier stelling het in het belang der verdediging noodzakelijk acht zekere wettelijke bepalingen te wijzigen. Hoe zal hij dan daarvan de Kroon kennis kunnen geven en door haar tot die afwijking gemachtigd kunnen worden? De commandant zal hier wederom op eigen gezag moeten handelen en

daaruit blijkt m. i. weder het voordeel verbonden aan een ruime machtiging boven eene wettelijke regeling, die tot in alle details beproeft te gaan.

Ik herhaal dus wat ik in den aanvang reeds opmerkte: Het onderwerp is zeer moeilijk tot in bijzonderheden te regelen en juist omdat de militaire macht in zulke exceptioneele gevallen voldoende vrijheid van handelen moet bezitten, zou ik wenschen, dat bij de Wet bepaald werd, dat in de bedoelde gevallen het burgerlijk gezag onderworpen werd aan het militair gezag «volgens door de Kroon gegeven instructiën». Zij, aan wie de Kroon deze macht in handen geeft, zullen ongetwijfeld, zooveel dit in hun vermogen is, de belangen van het algemeen met de eischen van het oogenblik weten te vereenigen en zeer zeker het in hen gestelde vertrouwen niet beschamen.

De heer HUBER: Mijnheer de Voorzitter! Ik zal zeer kort zijn. In zijne slotwoorden zeide de geachte spreker, dat de onwettige toestand, zooals die thans bestaat, onverdedigbaar is. Maar nu zou ik meenen, dat ons land onverdedigbaar is, wanneer een bevelhebber, die zulk eene groote verantwoordelijkheid heeft te dragen en aan wien het leven en welzijn van militairen en burgers is toevertrouwd, steeds in tijden van oorlog, met het wetboek onder den arm moet loopen om met de meeste nauwgezetheid na te gaan of het een of ander waartoe hij de bevelen geeft, wel zijn overeenkomstig de wet en of hij daarmee niet buiten zijne bevoegdheid zou gaan. M. i. moet hij de grootst mogelijke macht bezitten om, behoudens latere verantwoordelijkheid, al datgene te bevelen, wat hij in het belang der verdediging noodzakelijk acht. Voor hem moet in den uitgebreidsten zin van het woord, van toepassing zijn: *sic volo, sic jubeo*.

De VOORZITTER: Bij het gesprokene door de verschillende heeren wensch ik nog iets te voegen. Het is zeker geen gemakkelijke taak in het strijdperk te treden met iemand, zoo behoorlijk ten strijde toegerust als de heer Hoetink. Dit is dan ook geenszins mijne bedoeling, vooral daar ik in hoofdzaak het met hem eens ben.

En hoewel het mij nu niet verwondert dat enkelen opmerkingen naar aanleiding der gehoudene rede hebben gemaakt, zoo geloof ik toch dat de bedoeling van den spreker in verschillend opzicht niet volkomen juist is begrepen.

Men had vooral bezwaar tegen hetgeen gezegd is omtrent de bekende uitdrukking: nood breekt wet. Maar ik meen dat de geachte spreker daartegen niet zoo erg is te velde getrokken als door velen is opgevat.

Als ik den heer Hoetink goed begrepen heb, dan heeft hij gezegd, dat alleen dan wanneer er geen behoorlijke wettelijke regeling zou zijn, het: nood breekt wet, in toepassing zou kunnen komen. Zijn uitgangspunt was dit: «ik als rechtskundige wensch dat alles zooveel mogelijk wettelijk worde geregeld.» Maar hij begrijpt tevens dat in eene belegerde vesting, of wanneer een afdeeling van het leger afgesloten is van de hoofdmacht, de commandant daarvan naar omstandigheden eigenmachtig zal *moeten* handelen; waarschijnlijk zal deze dan zooveel mogelijk de wet opvolgen, maar zoo noodig, zal hij op eigen gezag handelen, gedachtig aan het: *le succès absout tout*.

Bij zoodanig eigenmachtig optreden, soms in strijd met de gewone wet, speelt zulk een commandant echter natuurlijk hoog spel, want bij gunstig resultaat wordt hij geroemd en vereerd als een onafhankelijk en verdienstelijk bevelhebber (zooals generaal Dibbets in Maastricht na 1830), terwijl bij ongunstigen loop der gebeurtenissen op hem de steen wordt geworpen, wegens zijne meer of min tyrannieke maatregelen en het hem zijn goeden naam en positie zou kunnen kosten!

Met den heer Hoetink zal zeker ieder wenschen dat er zoo mogelijk eenige wettelijke bepalingen worden gemaakt, die tot leiddraad kunnen strekken; maar alles zal toch van de omstandigheden en van het meer of minder zelfstandig karakter van den commandant afhangen.

Wat betreft het idée dat zelfs een onderofficier met het bevel in tijd van oorlog of beleg zou kunnen worden belast, dit geval is zoo onwaarschijnlijk, dat ik mij daarin niet wensch te verdiepen. In den regel toch zullen de forten en andere versterkingen wel door officieren worden gecommandeerd en

zal men op hunne intelligentie voldoende kunnen vertrouwen.

Overigens heeft de heer Hoetink ons een reeks nieuwe gezichtspunten geopend, waarvoor wij hem zeker allen zeer dankbaar zijn.

De heer BEYERINCK: Een enkel woord nog. Mijn eerste indruk bij het hooren van den heer Hoetink was, dat door hem onvoorwaardelijk veroordeeld werd het: nood breekt wet. Later, in den loop zijner rede, werd dit wel eenigszins verzwakt, maar aan het slot er van meende ik er eene herhaling van te hebben gehoord en van daar mijne opmerking.

De heer HOETINK: Ik begin met mijn dank te betuigen aan de verschillende sprekers voor de welwillende wijze, waarop zij over mijne rede hebben gesproken, en de belangstelling waarvan zij door hunne deelneming aan dit debat hebben blijk gegeven.

Er zal wel altijd verschil van opvatting overblijven tusschen de ultra-militaire en de staatsrechterlijke opvatting van het onderwerp, en zoo bestaat ook dat verschil tusschen den heer Huber en mij. Ging toch het denkbeeld van dien geachten spreker door, dat in tijd van oorlog aan de militaire autoriteit alles geoorloofd is, dan houdt elke redeneering over de quaestie op; dan is alle studie over het onderwerp te vergeefs; dan is de grondwetsherziening op dit stuk zonder beteekenis; dan heeft de vorige regeering met haar ontwerp-wettelijke regeling vergeefsch werk gedaan, en dan heb ook ik heden avond volkomen vergeefs gesproken. Zijne opvatting komt hierop neder: In geval van oorlog, zal men zich weten te redden zonder zich aan eenigen wettelijken regel gebonden te achten. Met een dergelijke opvatting van zaken is geen debat mogelijk.

Maar nu verzoek ik toch aan hen, die zich op het standpunt van het recht blijven plaatsen, er wel op te letten dat, wanneer ik op wettelijke regeling heb aangedrongen, het mij daarbij allerminst te doen is om aan de militaire autoriteiten minder macht toe te kennen dan zij nu hebben.

Wanneer ik mijne denkheden, naar ik hoop, duidelijk genoeg heb uiteengezet, dan zal daaruit ook zijn gebleken, dat

ik juist van gevoelen ben, dat de militaire autoriteiten volgens de bestaande regelen, in menig opzicht, geen voldoende macht hebben. Er heerscht de grootste onzekerheid, en eene duidelijke omschrijving van bevoegdheid om te doen, wat het oogenblikkelijk belang eischt, bestaat thans niet.

Ik wil voor het oogenblik alle andere strijdvragen laten rusten, en er alleen nog even op wijzen, dat hetgeen men de bestaande regeling noemt, nooit op een ander deel des lands van toepassing kan zijn dan op *vestingen*.

Ik zou mij naar het gevoelen van de heeren Beyerinck en Pop te sterk hebben uitgelaten tegen het: «nood breekt wet».

Ik hoop dat het verschil voor een groot deel aan misverstand moet worden toegeschreven. Ik zal mij ten aanzien van dit punt niet duidelijk genoeg hebben uitgedrukt. Het doel van mijne rede was vooral te doen nitkomen, dat de toepassing der leer, door den heer Beyerinck zoozeer in bescherming genomen, tot het allerniterste minimum moet worden beperkt.

Ik ben echter niet zoover gegaan te zeggen, dat men zonder wettelijke bevoegdheid, nooit of nimmer van de wet zal moeten afwijken.

Aan het slot mijner rede, waarop blijkbaar de opmerking van den heer Beyerinck sloeg, ben ik opgekomen tegen de leer van hen, die eene wettelijke regeling minder noodig schijnen te achten, omdat men zich indien er oorlog komt toch wel zou redden met de leer: «nood breekt wet», en heb toen geprotesteerd tegen een staat van zaken, waarin o. a. «het recht van den burger afhangt van de meerdere of mindere energie of lichtvaardigheid, waarmede een bevelhebber zich uit den onmogelijken toestand, waarin de nalatigheid van den wetgever hem gebracht heeft, weet te redden».

Daarbij ging ik van de onderstelling uit dat, wanneer iemand zich in een onmogelijken toestand bevindt, hij wel genoodzaakt is zich zoo goed en zoo kwaad als het gaat, daarnit te redden. Doch nu was de strekking van mijn betoog juist om er zoo veel doenlijk tegen te waken, dat men niet in zulk een onmogelijken toestand zou geraken.

Ik erken gaarne, dat er zich omstandigheden kunnen voor-

doen, waarin men wel verplicht is buiten zijn boekje te gaan, doch juist omdat ik de mogelijkheid daarvan heb voorzien, wensch ik die gevallen tot een minimum te beperken, door een behoorlijke wettelijke regeling, waarbij het mij allermiust te doen is om op de bevoegdheden van het militair gezag te beknibbelen.

Ik kom thans in het bijzonder tot den heer Pop, en verheug er mij slechts in, dien geachten spreker nog even slagvaardig te vinden als in vroeger jaren, toen hij mij de eer zijner oppositie ook niet onthield. Aan eene insluiting, bijv. van den commandant van Den Helder, heb ik, bij de door mij ontworpen artikelen, wel degelijk gedacht, doch ik begrijp mij zeer goed dat de heer Pop de beteekenis van deze bepalingen op eene enkele voorlezing niet terstond heeft gevat. Er staat in het tweede van die artikelen al. 2 :

«Een besluit krachtens de vorige alinea door een dier bevelhebbers genomen, treedt in werking op het in dat besluit vermelde tijdstip. Het wordt door den betrokken bevelhebber zoo *spoedig mogelijk* te Onzer kennis gebracht.»

De bedoelde door den commandant te nemen besluiten treden dus in werking op het in die besluiten vermelde tijdstip. Kunnen zij niet ter kennis van de Kroon gebracht worden, dan *blijven* zij in werking. Is het wel mogelijk dat de Kroon er kennis van neemt, dan beslist de regeering in eerste instantie. Keurt zij het besluit af, dan wordt het buiten werking gesteld, zoodra de commandant er bericht van krijgt. Vereenigt de Kroon zich daarentegen met het besluit, dan blijft het voorloopig van kracht tot de Staten-Generaal beslist hebben. Zijn deze niet in staat om een besluit te nemen, dan wordt ook in dit geval de voorloopige werking van het door den commandant genomen besluit niet afgebroken en blijft de toestand zóó als hij is.

Waartoe ik wil komen is dit : dat men zich zoo lang mogelijk op den wettelijken weg zal blijven bewegen, en voor het geval dat men genoodzaakt wordt daarvan af te wijken, de bevoegdheid tot die afwijking op de wet zal berusten. In dat geval behoort zoodra mogelijk tot de regelmatige orde van zaken te worden teruggekeerd. Eene nadere overweging van het door mij gesprokene zal dit van zelf doen inzien.

Door den heer van Till is de opmerking gemaakt, dat ik wel gesproken heb van schending van het rechtsgevoel door de bestaande regeling, maar dat ik weinig voorbeelden tot staving heb aangehaald. Kortheidshalve heb ik maar een klein gedeelte uit de rede van den heer Storm aangehaald. Ik wil er echter gaarne nog iets meer uit voorlezen. De heer Storm had de woorden van Thorbecke, die ook door mij geciteerd zijn, aangehaald en liet dan volgen:

«Deze aanmerking moest mij vooral treffen, die afgevaardigden uit eene provincie, waar in 1830 alle de steden werden in staat van oorlog en vervolgens in staat van beleg gesteld en gedurende negen lange en bange jaren in staat van beleg werden gehouden. Een goed deel der ingezetenen dier provincie werd, al dien tijd, van alle waarborgen voor regt en vrijheid beroofd, met één woord de Grondwet werd buiten werking gesteld. Ik wil thans niet ophalen van al wat men gedurende dien noodlottigen tijd had te verduren; men leest niet zonder huivering de Fransche wet, toen in uitvoering gebracht, en thans nog in werking, waarbij een volstrekt en onbegrensd dictatorschap in handen van den opperbevelhebber overgaat; er is van die macht ruimschoots gebruik of misbruik gemaakt, ik zal geen voorbeelden of daadzaken aanhalen; ééne kan ik niet verzwijgen: nog dezer dagen» enz. En dan volgt, hetgeen ik — zooals de heer van Till terecht onderstelde — eenigszins ironisch, mededeelde.

Overigens, wanneer ik gezegd heb dat door den bestaanden toestand het rechtsgevoel geschonden wordt, dan heb ik daarmee niet bedoeld, dat op dit oogenblik het *recht* geschonden wordt. Wij leven gelukkig niet in den staat van oorlog of van beleg; de voorbeelden zijn daarom uit den aard der zaak schaarsch. Mijne meening is dat het rechts- en rechtvaardigheidsgevoel van het Nederlandsche volk geschonden wordt, wanneer men menschen in een toestand plaatst, waarin plicht handelen gebiedt, doch waarbij men hun de noodige bevoegdheid tot handelen onthoudt, en hen dus indirect dwingt tot daden, die niet goorloofd zijn. Dezen onmogelijken toestand acht ik in strijd met het rechtvaardigheidsgevoel van het Nederlandsche volk.

En nu komt er oppositie van eene zijde, waar ik die het minst verwacht had.

Ik zou wenschen te vragen: vinden de heeren het zoo aangenaam in een onmogelijken toestand te verkeerén? Ik vind dit zoo aangenaam en zoo goed niet, en daarom acht ik het noodig dat de wetgever aan de militaire autoriteiten buitengewone macht geeft, doch tevens dat die macht dan ook duidelijk worde omschreven.

Door den heer Pop is gezegd, dat velen zoo angstig zijn in het geven van die buitengewone macht aan de militaire autoriteiten. Ik zal dat niet tegenspreken, maar ik geloof toch niet dat deze invloed zoo overwegend is, en wil althans persoonlijk niet gaarne onder die angstigen gerangschikt worden.

Waar de geachte spreker dank brengt aan de vorige regeering, dat zij bij de Staten-Generaal een wetsontwerp tot regeling dezer zaak heeft aanhangig gemaakt, dan sluit ik mij hierbij zeer gaarne aan, hetgeen echter de mogelijkheid van oppositie op sommige punten niet buitensluit. Ik zou overigens niet gaarne achterstaan in waardeering van den vorigen Minister van Oorlog.

Wat nu betreft de quaestie van den minimum-rang, die m. i. voor de autoriteit welke het militair gezag in den zin der wet zal nitoeffenen, noodwendig moet worden bepaald, ik blijf van meening dat het niet aangaat aan een onderofficier het recht te verleen den staat van beleg te verklaren, het brievengeheim op te heffen, enz. Ik meen dat hieromtrent in de wet wel degelijk waarborgen moeten voorkomen. In mijne rede heb ik eene andere redactie voor eene omschrijving van het «militair gezag» in den zin dezer wet aan de hand gedaan. Ik voelde mij echter met militaire zaken niet voldoende vertrouwd om die redactie bepaald te durven aanbevelen, en daarom zeide ik dat het *minste* wat de wet in deze doen kan, is het bepalen van een minimum-rang, waarbij ik mij echter wel onthouden heb een bepaalden rang te noemen. Weet de heer Pop er wat beters op, ik hond mij aanbevolen het te vernemen.

Ten slotte dank ik onzen geachten Voorzitter zeer voor zijne woorden. Hij heeft mij in hoofdzaak niet bestreden, en waar

er ook tusschen hem en mij nog verschil van gevoelen overblijft, schijnt het mij niet noodig hierop nog nader de aandacht te vestigen.

Ik meen hiermede te kunnen volstaan, en dank de heeren die aan de discussie hebben deelgenomen nogmaals voor de aandacht, die zij wel aan mijne voordracht hebben willen schenken. Mocht ik bij mijne beantwoording van de verschillende sprekers nog iets hebben verzuimd, dan zullen de heeren wel zoo goed zijn mij daarop attent te maken.

De heer W. Pop: Een enkel woord nog, Mijnheer de Voorzitter! Ik voor mij zal op dit oogenblik geen andere redactie van de door den heer Hoetink ontworpen artikelen aangeven, maar blijf bij mijne meening, dat de nitdrukking voorkomende in de regerings-voordracht: «van Ons of van Onzentwege» voldoende is.

Overigens voeg ik hier nog bij, dat mijne opmerkingen alleen ten doel hadden om te wijzen op de bezwaren, welke verbonden kunnen zijn aan eene regeling, die (in stede van aan de militaire macht die vrijheid van handelen te geven, welke zij — onder zooveel doenlijke eerbiediging van ieders belangen — in zulke hoogst ernstige omstandigheden zal behoeven) het gezag der militaire autoriteit beknipt en hare machtsuitingen dwingt in een keurslijf van beperkende bepalingen, welke dikwerf aan een krachtig handelen ernstige hinderpalen in den weg zouden kunnen leggen.

De Voorzitter zeide zooeven: «le succès absout tout» en dat is zeker waar; hem, die als overwinnaar uit den strijd terugkeert, zal veel vergeven kunnen worden. Maar naast het succès staat het échec en als men denkt aan de verschillende enquêtes, die in Frankrijk na het einde van den fransch-duitschen oorlog gehouden zijn, dan ligt er in het daarbij voorgevallene m. i. eene aanwijzing, die er voor pleit om zorg te dragen, dat hij die naar beste weten en innige overtuiging gedaan heeft, wat hij in 's lands belang noodzakelijk achtte, doch die échec geleden heeft, niet mag ter verantwoording worden geroepen, omdat hij een of meerdere wettelijke bepalingen — verborgen in een

van die tallooze artikelen — heeft over het hoofd gezien of door nood gedrongen heeft moeten wijzigen. En daartegen kan alleen gewaakt worden door aan hen, die de Kroon in zulke moeilijke omstandigheden met haar vertrouwen vereert, geen onnoodige hinderpalen in den weg te leggen.

De heer HOETINK: Nog een paar woorden in antwoord aan den vorigen spreker. Deze wil zeer veel aan het uitvoerend gezag hebben opgedragen. Ik heb daar niet tegen, doch men kan in dat opzicht toch werkelijk ook te ver gaan. Men vergete niet dat het hier toch geen kleinigheden betreft, zoodat een beroep op het «vele» dat op ander gebied wel aan het uitvoerend gezag wordt overgelaten minder toepasselijk schijnt. Het betreft hier o. a. grondwettelijke rechten waaraan in gewone omstandigheden niet kan worden gederogerd dan door de Grondwet zelf. Nu komt men al bij de *wet*, die dan verder eene zoo ruime bevoegdheid zou geven aan het uitvoerend gezag, dat de Grondwet ten slotte aan de hoede zou zijn toevertrouwd van een zeer laag staande militaire autoriteit. Hierover moet niet te licht worden gedacht.

Ten slotte heeft de heer Pop een woord gesproken waardoor hij zeer juist de noodzakelijkheid eener goede omschrijving van bevoegdheid heeft aangetoond. Had de president gezegd: «*Le succès absout tout*», de heer Pop antwoordt: «er kan ook een échec zijn». Zeer zeker. Daarom wil ik den militairen bevelhebber niet aan de hachelijke kansen van succès of échec prijsgeven. Het succès *alleen* kan hem redden als hij zijne bevoegdheden overschrijden moet; wanneer hij genoodzaakt wordt te *doen* wat hij niet doen *mag*. Laat de wet dus zijne bevoegdheid zoo regelen, dat hij niet behoeft te doen, wat hij niet mag. Dan is zijne positie veiliger.

De VOORZITTER: Wanneer thans niemand meer het woord verlangt te voeren, dan wensch ik nog te zeggen, dat de laatste woorden van den spreker mij zeer bevalen. Zij drukken geheel uit, wat ik straks reeds heb willen zeggen, nl. dat in bijzondere gevallen aan de militaire autoriteiten een zekere vrijheid *moet*

worden gelaten. Maar dat het wenschelijk is, om reeds bij tijds zooveel mogelijk de gevallen wettelijk te omschrijven, waarin die militaire autoriteiten bevoegd zullen zijn eigenmachtig, en zoo noodig met terzijdestelling van de gewone wet en van de burgerlijke autoriteiten, te handelen. Voor commandanten van energiek karakter is zoodanige wettelijke volmacht wellicht minder noodig, want zij zullen zich wel weten te behelpen met het *nood breekt wet*, maar voor bevelhebbers van meer weifelend karakter zou het een groote steun zijn, wanneer op die wijze hunne verantwoordelijkheid eenigszins gedekt werd; het zou hen meer onbeschoemd en dus krachtiger in hunne handelingen maken.

Het zij mij ten slotte geoorloofd namens de vergadering, den geachten spreker hartelijken dank te betuigen voor zijne hoogst interessante en duidelijke voordracht. Ik heb daaruit veel geleerd en zeker ook velen met mij en hiermede, M. H., sluit ik de vergadering.

De Secretaris,

G. N. H. SCHULTZ VAN HAEGEN.