

Redactionele kanttekeningen

Gelegenheidsnoodrecht

T. Koopmans, 'Gelegenheidsnoodrecht', Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1973., pp. 527-529. [Juridisch Stippelwerk]

Toen in september 1970, ter gelegenheid van het bezoek van president SOEHARTO, een aanslag plaatsvond op de residentie van de Indonesische ambassadeur te Wassenaar, werd een politiecordoon om Den Haag gelegd teneinde te voorkomen dat Zuidmolukkers aldaar zouden demonstreren of zich naar de plaats van de aanslag zouden begeven. De opdracht daar-toe ging uit van de Regering. De controle was vrij fiks: schrijver dezes moest die dag tweemaal door de barrière, en hij maakte toen enkele van die schaarse momenten mee waarin zijn Friese afkomst hem goed van pas kwam.

Aan de tand gevoeld over de wettigheid van dit optreden erkende de toenmalige Minister BEERNINK, mede namens de Minister van Justitie, dat de rechtsgrondslag vrij wankel was (antwoord op vragen ROETHOF, Aanhangsel II, 1969-1970, no. 1627). Na de verklaring dat het onderzoek naar aanwezigheid van wapens geschiedde op grond van art.14 Vuurwapenwet en art.6 Wet wering ongewenste handwapens (een mooie vondst), vervolgde de Minister:

'De Regering was zich er bij het geven van de overige opdrachten (. . .) van bewust dat deze niet berustten op een wetsbepaling. Zij achtte zich tot het geven van die opdrachten gerechtigd en verplicht ter nakoming van haar door het volkenrecht opgelegde verplichtingen met betrekking tot de veiligheid van het staatshoofd van Indonesië, als ook ter handhaving van openbare orde en veiligheid. De door haar genomen maatregelen waren evenredig aan de gebleken gevaren.'

Dit antwoord munt, zacht gezegd, niet uit door duidelijkheid. Het argument ontleend aan de handhaving van openbare orde en veiligheid laat buiten beschouwing dat de zorg voor deze handhaving binnen Nederland in ons wettelijk stelsel in andere handen is gelegd dan in die van de Regering: men leze er de Gemeentewet en de Politiewet maar op na.

Het argument ontleend aan het volkenrecht lijkt sterker, maar houdt bij enig doordenken toch geen steek: het volkenrecht kan het Koninkrijk een verplichting met betrekking tot de veiligheid van buitenlandse staats-
hoofden opleggen, het kan niet, met voorbijgaan van onze nationale com-
petentieverdeling, de Minister een bevoegdheid verlenen die normaal aan
de Tweede Kamer, de kantonrechter of de burgemeester toekomt. De
slotopmerking uit het geciteerde antwoord, waarin de evenredigheid tus-
sen gevaren en maatregelen aan de orde wordt gesteld – een gedachten-
gang die meestal in verband met noodsituaties naar voren komt – maakt
echter waarschijnlijk dat de Minister iets anders heeft bedoeld dan hij
heeft gezegd: nl. dat Nederland verplicht was voor de veiligheid in te
staan, dat een noodsituatie ontstond waarin die veiligheid niet gewaar-
borgd was, dat binnen de bestaande competentieverdeling niet effectief
kon worden opgetreden ter bestrijding van de gevaren en dat daarom de
Regering, met terzijdestelling van die competentie-verdeling, gemeend
heeft te moeten ingrijpen.

Aldus geamendeerd klinkt de redenering plausibeler dan in het Re-
geringsantwoord. Het is deze geamendeerde redenering die ik nu zou
willen bestrijden.

Van tweeën één, zo zou men kunnen zeggen: òf men vertrouwt op het
aloude gezegde 'nood breekt wet', handelt in noodsituaties naar bevind
van zaken, en laat het aan rechter en vertegenwoordigende organen over
om later, als de stormen zijn geluwd, vast te stellen of bij dit optreden wel
gebleven is binnen de grenzen gesteld door ongeschreven beginselen van
behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel; òf men codificeert
(objectief) noodrecht, waardoor in wettelijke voorschriften wordt vast-
gelegd wat er kan geschieden, en hoe de bevoegdheden zijn verdeeld, als
de nood aan de man komt. De eerste oplossing is in beginsel die van
'40-'45 geweest, de tweede is thans principieel gekozen in de Duitse
Bondsrepubliek, door grondwettelijke regeling van de 'Notstandsgesetz-
gebung', die enkele jaren geleden zoveel hartstocht heeft opgeroepen.
Voor die tweede koers zijn ook wel goede gronden aan te voeren; zij zijn
voor een deel te vinden in de memories van toelichting die diverse na-
oorlogse bewindslieden hebben doen neerschrijven ter verdediging van
wetten als de Algemene Vorderingswet, de Scheepvaartnoodwet, de
Noodwet Arbeidsvoorziening e.t.q. Men kan zich afvragen of met het
totstandbrengen van deze wetten een verstandig beleid is gevoerd: vele
ervan schijnen uit te gaan van een situatie waarin Nederland bezet gebied
is, doch de Regering vanuit Londen, Ottawa of Washington de strijd
voortzet (het zijn niet alleen generaals die de vorige oorlog proberen te
winnen). In elk geval: het is nu eenmaal het beleid dat gevoerd is en dat

in een uitvoerig brok wetgeving is neergelegd.

Onder die omstandigheden rijst de volgende vraag: kan men enerzijds noodsituaties uitvoerig reguleren, maar anderzijds toch in geval van concrete gevaren een beroep doen op buitenwettelijk noodrecht? Het lijkt mij dubieus.

De toestand heeft aldus een paradoxaal kantje: het heeft er alle schijn van dat gevaren zoals bij de Wassenaarse aanslag tot uiting kwamen, op het ogenblik veel reëler zijn dan die van een gewapend conflict in West-Europa of van revolutionaire woelingen op grote schaal. Maar ook de Wet Buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag is niet berekend op aanslagen, bezettingen, kidnapping, gijzelingen, stadsguerilla en andere vormen van modern politiek geweld. Wij hebben dan wel de noodwetgeving die wij niet, niet die wij wel nodig hebben. Misschien willen wij die laatste ook wel niet: de discussies over de reorganisatie van de politie neigen er althans eerder toe om zo weinig mogelijk aan de Regering toe te vertrouwen – vele Kamerleden willen zelfs gewestelijke politie voordat er gewesten zijn (V.V. Nota Herziening Politiewet, Bijlagen II, 1972–1973, 10124 nr. 6). Ik wil die keus op dit moment niet aanvechten, maar stel mij de simpele vraag of men in kringen van Regering en Staten-Generaal de consequenties ziet van wat men aan het doen is. Wij combineren een uitvoerig stelsel van niet-toepasselijke noodwetgeving met een steeds gecompliceerder institutioneel bestel waarin de verantwoordelijkheid voor de openbare orde is versplinterd, maar wij vinden kennelijk *wel* dat de Regering iets moet doen als er echt van gevaar sprake is (het optreden naar aanleiding van Wassenaar heeft althans in dit opzicht weinig kritiek gewekt). Dat levert met elkaar een morele aanmoediging op tot wets-overtreding door de hoogste gezagsdragers.

In een tijd waarin politieke moraliteit toch al laag genoteerd staat, is dat weinig aantrekkelijk.

T.K.