

Aan: H.K.O.
Van: K.O.6

22/4/59

HO 223/4/59

Winn
K.O. 6

Winn
K.O. 6

Weerlegging van dit doordacht en scherp geformuleerd artikel is niet eenvoudig. Deze bezwaren worden -maar slechts zeer ten dele- in de kamerverslagen besproken.

Het hoofdbezwaar tegen schrijversredenering is m.i. wel dat hij herhaaldelijk van stellingen, die betwistbaar zijn uitgaat en dan doorredenerend de aanwending ten kwade van deze wet veronderstelt. Evenals elke andere wet kan ook deze in handen van kwaadwilligen veel slechts aanrichten. Zo blijkt alweer dat het meer aankomt op goede wil van de uitvoerders der wet dan op de wet zelve. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de wet in een rechtsstaat de burgers waarborgen moet geven.

- a. Het eerste axioma is: Er is geen waarlijke behoefte aan z.g. burgerlijke noodtoestanden. De daarna volgende argumentaties bewijzen dit m.i. niet. Waarom in geval van serieus gevaar alleen militairen, met alle bezwaren van dien? En welke waarborgen zijn er dat de militaire toestanden alleen bij werkelijk oorlogsgevaar zullen worden afgekondigd. Door deze -minder ingrijpende- burgerlijke uitz. toestanden mogelijk te maken voorkomt men veelvuldig gebruik van St. v. Oorlog en Beleg.
- b. Wat de waardevolle tradities van justitie en burgemeester i.z. ordehandhaving betreft; dit lijkt me beslist een gevoelsargument en gaarne zou ik hier tegenover stellen dat met name in woelige tijden een snelle en vooral éénvormige beslissing zeer veel voordelen heeft.
- c. Voor het verwerpen van de toestand van verhoogde waakzaamheid (II) vind ik in het artikel geen enkel argument. Pleiten voor handhaving zou dus tegen windmolens vechten zijn. Niettemin zij verwezen naar het voorgaande. Het kan noodzakelijk zijn in mindere mate van de normale verhoudingen af te wijken als door de Burg. uitzonderingstoestand wordt bereikt. Zou dat rechtens onmogelijk zijn, dan was men tot afkondiging van de Burg. uitzonderingstoestand gedwongen. Waarom trouwens hier de parallel met Staat van Oorlog niet getrokken?
- d. De redenering die schr. als uiterst gevaarlijk kenschetslijkt mij in beginsel niet zo gek. Men moet er zeer van doordrongen zijn dat men hier niet in de sfeer van het Strafrecht is. Degene die geïnterneerd wordt, ondergaat deze maatregel niet, omdat hij iets ongeoorloofds deed, maar uitsluitend omdat het voortbestaan van de maatschappij dit noodzakelijk maakt. Het spreekt overigens vanzelf, dat geen regering de door schr. geopperde redenering ad absurdum zal volgen.

△("In de tweede plaats.....")

- e. Het bezwaar t.a.v. de nadere richtlijn bij A.M.v.B deel ik geheel.
- f. De redactie van 196 Gr. W. maakt inderdaad geen gelukkige indruk. Toch acht ik mede gelet op 195 Gr. W. volkomen verantwoord om het woord "Daarbij" (art. 195 3e lid jo. 196 2e lid) te doen terugslaan niet op het overgaan van de grondwettelijke bevoegdheden als zodanig, maar op de wet die dit bepaalt (De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks kan geschieden en regelt de gevolgen) Dan betekent het dus: Bij de wet, die de overgang van bevoegdheden regelt (d.i. de wet Buiten gew. bev. Burg. gezag) wordt tevens de afwijking van de grondrechten nader besproken (vgl. ook 195 2de lid "Bij de regeling", n.l. de regeling van de gevolgen)
- g. Het bezwaar tegen de internering is m.i. geheel onjuist geargumenteed. ~~De voorstelling van zaken als zou de recht bij de internering advies geven is trouwens niet overeenkomstig het wetsontwerp: het is nog "erger", een speciaal daarvoor benoemde commissie, veit het oordeel, waaraan overigens de Min. van Bin. zaken gebonden is.~~ Art. 160 G.W. spreekt van "twistgedingen over "eigendom en andere burgerlijke rechten". Het is dus duidelijk uit het verband, dat men deze "burgerlijke" rechten niet moet verwarren met "burgerrechten". Internering zal ongetwijfeld -zoals elke vrijheidsberoving- door de rechter behandeld kunnen worden, doch alleen op de vraag of zij juridisch (d.i. volgens de wet) in orde is. De beleidsvraag mag door de rechter -tenzij hem hierover uitdrukkelijk een oordeel is opgedragen- niet in zijn uitspraak betrokken worden. De rechter oordeelt ook niet over de vraag of de officier van justitie wel ernstige verdenking heeft gekoesterd toen hij de verdachte in bewaring stelde, of er in feite een zodanige toestand was dat bepaalde onwettige maatregelen (staatsnoodrecht) noodzakelijk waren. Dit schijnt mij wel schrijvers zwakte betoog.
- h. De stelling dat er geen middenweg tussen veiligheidsstaat (blijkbaar door schrijver als een net woord voor machtsstaat gezien) en rechtsstaat is, wordt -zoals hierboven al betoogd- nergens behoorlijk gedocumenteerd, laat staan bewezen. Ik zie de juistheid er ook niet van in. Waarom géén tussenweg als de meest rigoureuze middelen nog niet noodzakelijk zijn.
- i. Het rechterlijk advies in beleidszaken is niet zonder precedent. De uitleveringswet b.v. kent het ook. Ik kan niet inzien dat men de waardigheid van de rechterlijke macht aantast door haar te laten beslissen maar advies te vragen over een zaak, die niet onder haar verantwoordelijkheid berust. Bij gratie verlening is het evenmin de rechter die beslist, alleen advies. Ook hier is een beleidsaangelegenheid. Overigens is met deze internering wel zonderling omgesprongen.
- 1e ontwerp: minister beslist met advies speciale commissie;
2e ontwerp: speciale commissie beslist;
3e ontwerp: wederom minister beslist, dit maal echter op advies van de rechter.
- In het vreemdelingen recht is de zaak anders geregeld: daar beslist de rechter op een verzoek tot in vrijheidstelling. Speciaal a.g. dit onderwerp zij verwezen naar bijgevoegde bespreking van het Wetsontwerp Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk gezag in "Het Vaderland".

eigen belang niet alles aan het Hoofd van de B.V.D. kunnen overlaten. Het ontwerp mag zijn bezwaren hebben, en ook slechts aangenomen worden omdat men de harde noodzaak van deze bepalingen inziet, deze bezwaren liggen niet in de eerste plaats op formeel juridisch terrein. Pas wanneer men zich afvraagt of een dergelijke wet in een democratische rechtsstaat past, of het de rechten der burgers niet al te zeer voor het algemeen belang offert komt het probleem der rechtvaardiging van deze wet in wezen aan de orde. En dan is zijn bestaansrecht wellicht minder verzekerd.

April 1952

Burgerlijke noodtoestanden

I.

O^D een onbewaakt ogenblik is door een initiatiefwetsstel in onze grondwet een vrij ondoordachte bepaling opgenomen, welke een soort burgerlijke noodtoestand mogelijk maakt. Het wetsontwerp, ingediend ter uitvoering van dit grondwetsartikel, heeft heel wat wijzigingen ondergaan; in bepaalde opzichten is het verbeterd. Doch in heel de opzet blijft dit wetsontwerp, dat deze week in mondelinge behandeling zal komen, een allerongelukkigste zaak, welke in de praktijk veel meer kwaad dan nut zal stichten.

Voorreest is er geen waarlijke behoefte aan z.g. „burgerlijke noodtoestanden”. Er is een algemeen erkende behoefte aan een herziening van de verouderde Oorlogswet van 1899. De bestaande staatsrechtelijke regelingen op het stuk van handhaving van orde en veiligheid zijn voor het overige bevredigend; nodig is slechts, dat men het daadwerkelijke apparaat, in dienst der bevoegde autoriteiten, deugdelijk inricht.

Van tweeën één: de onlusten zijn zéér ernstig; er is inderdaad gewapend verzet te vrezen, zó, dat men in een ware revolutie belandt; óf wel, de onlusten zijn van een minder ernstig karakter. In het laatste geval kunnen wij met geen mogelijkheid begrijpen, wat men praktisch voor nut verwacht van de centralisatie van bevelsmacht, waarnaar het wetsontwerp streeft. De heer Van Rappard heeft in „Bestuurswetenschappen” op o.i. overtuigende wijze aangetoond, dat het wetsontwerp de constitutionele plaats van de burgemeester, tot schade van de ordehandhaving zelve, miskent. Terecht spreekt hij van „het technocratische verlangen om op het centrale burgerlijke hoofdkwartier als het ware met één schakelaar licht of donker te kunnen regelen”.

Is echter revolutie te duchten, of, zoals het wetsontwerp zegt: „oproerige beweging” in de eigenlijke zin des woords, en kunnen de gewone burgerlijke autoriteiten de toestand niet baas, dan behoort o.i. ook de militaire staat te worden afgekondigd. Met centralisatie van burgerlijke bevelsbevoegdheid bereikt men dan evenmin iets; het is dan een kwestie van effectieve hantering van de gewapende macht en van militair herstel van orde en rust. Alle overige moeilijkheden, welke de huidige Oorlogswet oplevert, kunnen door de naderende herziening dier wet worden opgelost.

Het tweede hoofdbezwaar tegen het wetsontwerp is, dat het de beginselen van de politieke veiligheidsstaat als het ware buiten de oevers der volstrekte noodzakelijkheid laat treden; in de gevallen van volstrekte noodzakelijkheid past de militaire noodtoestand; juist de vrees voor buitengewone militaire bevoegdheden schept de natuurlijke waarborg, dat men niet zonder zeer dringende redenen en zonder zeer reële bedreigingen uitzonderingsbevoegdheden gaat afkondigen. Men moet daarvoor zitten in een volle noodtoestand, voor welke men ook niet kan of moet streven naar allerlei juridische waarborgen. De rechtsstaat kan en moet dan ter wille van de nood wijken voor de veiligheidsstaat. Het huidige ontwerp evenwel doet de veiligheidsstaat lukken ook naar die sfeer, welke onvoldoende ernstig is om de militaire staat af te kondigen. Vandaar dat men het ze pogen moet constateren, de bevelen van de veiligheidsstaat en die van de rechtsstaat met elkander enigermaten te erzoenen, een pogen, dat in een grap is geëindigd.

classificatie nr.

Het derde hoofdbezwaar is, dat — zoals de Commissie van Voorbereiding terecht opmerkte — dit wetsontwerp eigenlijk slechts kan worden beoordeeld in samenhang met het nog in voorbereiding zijnde wetsontwerp tot herziening van de Oorlogswet. Een duidelijke en scherpe afbakening van burgerlijke en militaire bevoegdheden is van het allergrootste gewicht. Zonder te weten, hoe die afbakening er uit zal zien, kan men eigenlijk dit wetsontwerp nimmer aanvaarden; het is zelfs zeer de vraag of de herziene Oorlogswet heel dit wetsontwerp niet overbodig zal maken.

Kortom, dit product van legislatieve voorarbeid verraadt tot in zijn grondgedachten de ondoordachtetheit en de dilettantische improvisatie, waarmee het betrokken grondwetsartikel tot stand is gekomen. Het is Spielerei van gevaarlijke soort.

LATEN wij de zaak zo nuchter mogelijk bezien: wanneer gaat men De Waarheid verbieden, wanneer gaat men communisten interneren, wanneer gaat men allerlei actie-materiaal in beslag nemen? Toch wel alleen als men redelijkerwijze mag en moet aannemen, dat dit alles in een bepaalde fase in onze historie een duurzame verandering inhoudt, dat dit alles met name niet uitmondt in de joyeuse rentrée der martelaren. Óf wel er komt een poging tot revolutie, en dan heeft het communisme definitief te verdwijnen uit ons legale bestel; óf wel er zijn slechts verspreide stakingen en rellen van voorbijgaand karakter; in dit laatste geval zal men de communistische agitatie met de gewone machtsmiddelen moeten neerslaan. Het is absurd in zulk geval, zolang dus niet gesproken kan worden van een poging tot revolutie, uitgebreide series buitengewone maatregelen af te kondigen, welke onherroepelijk na verloop van een week of van enkele weken ongedaan moeten worden gemaakt. Een dergelijke overspannen en perfectionistische wijze van optreden kan slechts één gevolg hebben: men legt zijn kaarten op tafel; men levert de communisten ongekend propaganda-materiaal; men legt persoonlijke banden in de interneringskampen, welke het revolutionaire élan slechts aanwakkeren. Om het nu maar duidelijk te zeggen: als men de communisten interneert, dan moet men er op zijn voorbereid hen desnoods minstens voor enige jaren buitenslands te brengen, en dan moet heel het communistisch gedoe legaal aan een eind zijn; wil men deze beide dingen niet, dan betekent het alles een dwaasheid, waarvan men alleen maar berouw zal hebben. Het is een halfslachtig gedoe, dat slap is in kracht en krachtig is in slapheid en dat alle nadelen combineert en van de slapheid en van de kracht.

TEN slotte, sedert de bevestiging zien wij het streven uitgroeien de minister van Binnenlandse Zaken te bestempelen tot de centrale figuur, die voor orde en veiligheid heeft te waken. Dit streven gaat geheel tegen de draad van ons staatsbestel in. Sedert lange tijd is de zorg voor recht en orde te onzent aldus geregeld: zij is centraal als justitiële zorg, zij is plaatselijk als zuivere orde-politiek, als zuivere veiligheidszorg. Is zij centraal, dan valt de zorg onder de vorm van de rechtsstaat, onder de hoede van het justitiële bestuur, is zij

plaatselijk, dan valt de zorg onder de competentie van de burgemeester, die hier optreedt als magistraat met eigen imperium, met eigen verantwoordelijkheid. Zowel de justitiële als de plaatselijke magistratuur omkleden de tere machtsantering met de meest waardevolle tradities van het Nederlandse bestuursapparaat. De centralisatie, waarnaar Binnenlandse Zaken niet zonder succes streeft, is een doorbraak van deze constitutionele inrichting. Zij is een bedreiging zowel voor de rechtsstaat als voor de constitutionele plaats van de burgemeester. Zij leidt tot het denatureren van de uit bestuursoogpunt zo uiterst waardevolle betrekkingen tussen Minister, Commissaris der Koningin en burgemeester, betrekkingen, welke berusten op traditie, en niet op allerlei technische wettelijke formules.

F. D.

Burgerlijke noodtoestanden

II.

EENMAAL gegeven de regeling, zoals thans ontworpen, dienen nog enkele punten nader te worden bezien.

Vooreerst de splitsing in een minder vergaande „toestand van verhoogde waakzaamheid” en de „burgerlijke uitzonderingstoestand”; deze splitsing is o.i. ongelukkig. In de rechtsvorming is het beginsel, dat „wie het meerdere wil, ook het mindere moet willen” veelal ten eenenmale onjuist. Het meerdere kan men willen, omdat men het noodzakelijk acht; maar het mindere moet men veelal afwijzen, omdat men bij de normale verhoudingen wenst te blijven, tenzij die werkelijke noodzakelijkheid duidelijk blijkt en het meerdere op zijn plaats is.

Als men al de voorgestelde regeling wenst, dat men dan ten minste de zwakke „toestand van verhoogde waakzaamheid” schrapt. Men zou dan tevens de gelegenheid krijgen, de straffe bevelshierarchie, welke in de „burgerlijke uitzonderingstoestand” wordt ingevoerd (art. 15) te vervangen door de mildere regeling, welke thans bij de „toestand van verhoogde waakzaamheid” is voorgesteld; dit zou, eenmaal gegeven heel deze ongelukkige en ondoordachte zaak, dan nog een aanmerkelijke verbetering zijn.

In de tweede plaats worden diegenen, men aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat, dat zij de openbare orde, rust of veiligheid in gevaar zullen brengen”, bedreigd, vooreerst met uitzetting uit zeker gebied en met internering. Welnu, de aangehaalde formule is o.i. uiterst gevaarlijk. Immers, wie kan de openbare orde in ernstig gevaar brengen? Ook de anti-communisten; men kan — naar een bekend recept — beweren, dat allerlei figuren „provocerend” optreden; lieden, die met inzet van levensgevaar bereid zijn hof kerkelijke gebouwen te bevellen, kunnen geacht worden te provoceren, en aldus de openbare orde enz. in gevaar te brengen. Als er werkelijk eenmaal eens echte onbisten zijn, dan is het o.i. geenszins ondenkbaar, dat een dergelijke interpretatie van de woorden „in gevaar brengen” in bepaalde kringen opgeleid zal doen en dat hier en daar tendenties in deze richting zullen optreden. Vandaar, dat wij het noodzakelijk achten, dat de revolutionaire tendentie van het orde-bedreigend optreden in de wettelijke formule wordt vastgelegd. Als men de term: „in gevaar brengen” zou vervangen door „streven naar omverwerping van...” zou in dit opzicht al heel wat zijn gewonnen.

Ten derde, slechts in twee gevallen schrijft het wetsontwerp voor, dat ministeriële richtlijnen ten aanzien van de uitoefening der bijzondere bevoegdheden in een Algemene Maatregel van Bestuur moeten worden bevestigd; zou het niet bevorderlijk zijn voor de rechtszekerheid, als dit voorstel uitgebreid werd tot alle gevallen, waarin ministeriële regelingen gesteld worden omtrent de uitoefening der buitengewone bevoegdheden?

ER schuilen o.i. in dit wetsontwerp enkele eigenaardige ongrondwettigheden. Ingevolge de juridisch beschouwd ongelukkige redactie van artikel 196 der grondwet kan thans slechts in geval van overgang van grondwettelijke bevoegdheden inbreuk op bepaalde grondrechten worden gemaakt. Anders dan bij de militaire staten is het dus ongeoorloofd, een inbreuk op enigerlei grondrecht wettelijk mogelijk te maken, als er geen overgang is van grondwettelijke bevoegdheden! Welnu, voor zulke ongeoorloofde inbreuken zijn voorbeelden in het wetsontwerp aanwezig; zo artikel 19, dat inbreuk op een grondrecht (briefgeheim) toelaat, zonder dat o.i. sprake is van overgang van grondwettelijke bevoegdheid.

Evenzo komt het ons voor, dat de regeling, thans voorgesteld m.b.t. het beroep op de rechter bij internering ongrondwettig is. Immers hier wordt toch zonder twijfel inbreuk gemaakt op een „burgerlijk recht”, zodat grondwettelijk toegang tot de gewone rechter verzekerd is (art. 160); anderzijds laat artikel 196 niet toe, dat in de burgerlijke noodtoestanden afgeweken kan worden van de bepaling, dat niemand kan worden afgetrokken van de rechter welke de wet (laet staan de grondwet) hem toekent.

TEGEN de thans voorgestelde regeling bij internering bestaan overigens nog andere bedenkingen.

Wij begrijpen, dat bij hoogst dringende en gevaarlijke situaties, in welke o.i. een militaire staat vereist is, de beveiligingen van de burgers door de vormen van de rechtsstaat moeten wegvallen. Maar wij zien deze noodzaak allerminst in, als de toestand niet zó ernstig is, dat de militaire staat de enig juiste oplossing biedt. We stoten hier op de innerlijke tegenstrijdigheid van heel deze regeling. Is de toestand niet zó ernstig, dat de militaire staat gepast is, dan is o.i. elke speciale uitzonderingstoestand, en daarmee ook elke internering, welke het karakter van eenvoudige politiebewaking te boven gaat, uit den boze. Wil men haar dan evenwel toch, dan zal men o.i. de keuze moeten maken tussen het beginsel van de rechtsstaat en de eisen van de veiligheidsstaat. Elke tussenweg maakt van de rechtsstaat een farce en brengt de eisen van de veiligheidsstaat in gevaar.

Wij zien niet in, dat men de moed heeft een regeling voor te stellen, in welke de rechterlijke macht geplaatst wordt voor een bij voorbaat absurde taak. De ontworpen regeling wil aan de geïnterneerden de bevoegdheid geven een bezwaarschrift bij de rechtbank in te dienen; omtrent dit bezwaarschrift moet de rechter dan een „oordeel” geven, dat de betekenis heeft van een „advies” aan de minister van Binnenlandse Zaken. Nu is deze figuur op zichzelf al bijzonder onbevredigend. Maar wat dit voorstel tot iets absurds maakt, ligt hierin, dat de voorgestelde regeling aan de rechter eik middel onthoudt: gegevens te verkrijgen, welke hem in staat zouden stellen, zich een werkelijk „oordeel” omtrent het bezwaarschrift te vormen, zulks alhoewel de wet de rechter hiertoe verplicht. De administratie is op generlei wijze gehouden, de rechter de gegevens te verschaffen, welke hij behoeft om een oordeel te geven. Wij achten zodanige regeling in strijd met de waardigheid van de rechterlijke macht; zij leidt er slechts toe, dat de rechter zich compromitteert; de regeling biedt een schijn van rechtsbescherming, welke o.i. erger is dan een openlijke erkenning, dat de geïnterneerden afhankelijk zijn van het bien vouloir van de administratie (lees: de B.V.D.).

E. D.

Documentnummer: Maasbode

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

Opmerkingenveld

Geen weigeringsgrond toegepast.