

9 4 3 8 3 4
DATUM 10 FEB. 1969
Bijl. I

CO 932597
2A

*gaarne daarbij
begrijpen. Hetgeen over
de bevoegdheid van de inter*

Hr.Directeur-Generaal O.O.en V./ H. BVD.

Op mijn verzoek heeft de Juridisch Adviseur zich bezig gehouden met de betekenis van artikel 24 Wet B.B.B.G. en artikel 57 O.W.N., waarop Uw onderlinge correspondentie d.d. 4 november 1968, nr.932.597 (BVD) en 28 november 1968, nr.67034 Kab.(O.O.en V.) betrekking heeft.

De terzake door uitgebrachte nota voeg ik in fotocopie hierbij; met de inhoud daarvan kan ik mij zeer wel verenigen.

Ik stel U voor thans aan de hand van de conclusies, vervat in de bijgevoegde nota, tot de opstelling van nieuwe lijsten over te gaan.

7 februari 1969.

DE SECRETARIS-GENERAAL,

g b

De document mag niet worden ver-
menigvuldigd dan met toestemming
van de afzender.

JURIDISCH ADVISEUR.

No. J69/N

Onderwerp:Betekenis van art.24 Wet
B.B.B.G. en art.57 O.W.N.

De Heer Secretaris-Generaal.

Over het mij voorgelegde geschilpunt tussen het Hoofd B.V.D. en de D.G.-O.O.en V. ten aanzien van de betekenis van art.24 Wet B.B.B.G. en art.57 O.W.N. deel ik U het volgende als mijn zienswijze mede.

De kern van het geschilpunt is de vraag of personen die ervan worden verdacht te spioneren of voorbereidingen te treffen voor sabotage al dan niet op grond van de genoemde artikelen kunnen worden geïnterneerd. Deze artikelen luiden als volgt:

art.24 Wet B.B.B.G.: 1. Indien de omstandigheden, die tot de vaststelling van de burgerlijke-uitzonderings-toestand hebben geleid, naar het oordeel van Onze Minister-President een bedreiging voor het volksbestaan inhouden, zijn Onze Minister van Binnenlandse Zaken, en, indien onverwijld ingrijpen noodzakelijk is, Onze Commissaris in de provincie bevoegd iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat, dat hij de openbare orde in gevaar zal brengen, te doen interneren.

art.57 O.W.N.: 1. Het militair gezag is bevoegd iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat, dat hij de uit- of inwendige veiligheid in gevaar zal brengen, in de bewaring van Onze Minister van Justitie, of, indien en zolang dit niet mogelijk is, in militaire bewaring te stellen.

Het lijkt mij het gemakkelijkst mijn zienswijze te formuleren door de eerste nota van de B.V.D. op de voet te volgen.

Ad 1 t/m 3. Betoogd wordt dat art.24 Wet BBBG bij amendement is gewijzigd; daarbij is o.a. in plaats van "ernstig vermoeden" opgenomen "gegrond vermoeden". Aangezien het amendement beoogde de burger meer zekerheid te bieden, mag - aldus de Nota - worden aangenomen dat de voorstellers met "gegrond vermoeden" beoogden een zwaardere eis aan de bewijsvoering te stellen dan met "ernstig vermoeden". Mede op grond van een geciteerde regeringsuitspraak volgt dan de conclusie: Het vermoeden moet dus gebaseerd zijn op "bekende feiten", m.a.w. op wat wij noemen antecedenten, en niet op gissingen, indrukken, voorgevoelens e.d.

De D.G. kan zich met deze opvatting, als ik goed zie, wel verenigen. Ik ook. Ik wil hier echter wel aan toevoegen dat het woord antecedenten misverstand kan wekken.

- Bij -

Bij "iemand's antecendenten" is men (ben ik) in dit verband geneigd te denken aan laakbare handelingen of gedragingen van de persoon in kwestie. De uitdrukking "bekende feiten" in de regeringsuitspraak is m.i. ruimer; zij laat m.i. bijvoorbeeld toe iemand te internen die veel over de vloer komt bij iemand van wie bekend is dat hij in een onbetrouwbare organisatie werkt; wanneer dat geregelde bezoek niet uit acceptabele motieven (hurophaler, verloofde van de dochter e.t.q.) verklaard kan worden.

Endien de B.V.D. met het betoog wil aantonen dat de woorden "gegrond vermoeden" het eigenlijk onmogelijk maken personen, die wel verdacht worden van het voornemen tot spioneren of saboteren maar nog niet betrapt zijn op een begin van uitvoering, te internen - en dat lijkt mij de teneur van de Nota - dan gaat die conclusie mij tever.

Ad 4. A. Aangegeven wordt dat de doelstelling van de Wet BBBG is beperkt tot de handhaving van openbare rust en veiligheid in engere zin. De regering heeft daarbij - aldus de M.v.A. - aansluiting gezocht bij de terminologie van art.217(oud) Gem.wet en art.14(oud) Instructie C.d.K. Het gaat om het voorkomen van en optreden tegen woelingen.

De D.G. koppelt de interpretatie van het begrip "openbare orde" (o.o.) m.i. ten onrechte aan de betekenis van dat begrip in art.221 Gem.wet en art.2 Wet Vereniging en Vergadering. Hetgeen daarover in de tweede Nota-B.V.D. is opgemerkt acht ik geheel juist. Wanneer de D.G. van art.221 Gem.wet zegt: "Bij de met de openbare orde strijdige vertoning heeft de wetgever van 1851 niet gedacht aan schending van de openbare orde door wanordelijkheid op deze voor het publiek toegankelijke plaats, maar aan "La muette de Portici", waarvan de voorstelling in Brussel het publiek zodanig in geestdrift bracht dat het de Belgische opstand begon", dan is dat - als ik de bedoeling van de D.G. goed begrijp - niet geheel juist, vooral ook niet omdat de D.G. met deze zin blijkbaar wil aantonen dat "strijd met de o.o." niet slaat op wanordelijkheden maar - ruimer - op strijd met de rechtsorde. De bepaling slaat m.i. wel terdege op wanordelijkheden, zij het ook niet alleen op wanordelijkheden op de voor het publiek toegankelijke plaats maar ook op wanordelijkheden op straat ten gevolge van een op zichzelf objectief gezien niet in strijd met de o.o. zijnde toneelvoorstelling als "La muette de Portici" (vgl. Oud II, p.522 e.v.).

Aan dit voorbeeld van "La muette di Portici" mag m.i. een belangrijke conclusie voor de onderhavige kwestie worden verbonden, een conclusie die toch weet een groot eind gaat in de richting van de opvatting van de D.G.: 'Evenals een toneelstuk als "strijdig met de o.o." kan worden verboden indien dat toneelstuk an sich niet opruiend m.i.d. is maar wel in staat mag worden geacht in bepaalde omstandigheden de aanleiding tot wanordelijkheden te zijn (bijv. het toneelstuk van een zojuist gearresteerde auteur), kan iemand ~~als~~ als een gevaar voor de o.o. worden geïnterneerd

tijdens de BUT, ook wanneer hij niet zelf woelingen zal veroorzaken dan wel daaraan zal deelnemen - zoals de BVD-nota als vereiste stelt - maar ook indien hij er een gegrond vermoeden is dat hij anderen zal aanzetten tot herrie maken, het klimaat daartoe zal scheppen of de mogelijkheid daartoe zal gunstig maken of openen. In dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van minister Beel bij de behandeling van het ontwerp-Wet BBBG in de Tweede Kamer:

Wat bedoelt dit wetsontwerp dan wel? Gezagshandhaving onder buitengewone omstandigheden zolang mogelijk door de daarvoor geëigende civiele organen waarvan de Regering gebruik zal kunnen maken, wanneer het tot handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid noodzakelijk is op korte termijn maatregelen te nemen.....tot stuiting van activiteiten welke dreigen het gezag te verlammen en een geest van défaitisme te kweken, die het vertrouwen in onze landverdediging verloren doet gaan en de nodige samenwerking in internationaal verband belemmert.

B. Aan het slot van punt 4 BVD-nota wordt de conclusie getrokken dat dus bijv. iemand die met de vijand wil collaboreren na diens bezetting van het land doch er niet over denkt herrie te schoppen, niet kan worden geïnterneerd, althans niet ex art 24(1) BBBG. Daaraan wordt toegevoegd: "Dat moge dan een uitermate onbevredigende situatie zijn, het is nu eenmaal niet anders."

De eerste conclusie lijkt mij juist; zie de citaten uit V.V. en M.v.A., opgenomen in de tweede BVD-nota. Het gaat m.i. niet aan, als in art. 24 wordt gesproken over de BUT die blijkens art. 1 kan worden ingesteld bij (verwachte) stoornis van de openbare orde in de door de regering aangegeven engere zin, de term openbare orde, die verderop in art. 24 in hetzelfde zinsverband wordt gebruikt, dan opeens ruim te interpreteren. Ik acht het overigens niet onbevredigend dat niet iedereen kan worden geïnterneerd die alleen maar van plan is na afloop van de woelingen te gaan collaboreren. Anders zouden alle "nette" republikeinen die zich op grond van hun overtuiging strikt aan de rechtsorde houden en zich principiële van onlusten tegen de monarchie distancieren, toch kunnen worden geïnterneerd; de wet zou daardoor de vrijheid er een mening op na te houden ontoelaatbaar beperken.

Ad 5. De Nota-B.V.D. trekt hier m.i. ten onrechte de conclusie dat de situatie onder de werking van de OVN gelijk is aan die onder de werking van de Wet BBBG. De Nota heeft hiervoor twee argumenten:

- 1^o In de M.v.T. is gezegd dat de OVN dezelfde bevoegdheden geeft aan de militaire autoriteiten als de Wet BBBG aan de organen van het binnenlands bestuur. Accoord, wel dezelfde bevoegdheden, maar niet onder de zelfde omstandigheden: in art. 24 Wet BBBG gaat het over het in gevaar brengen van de openbare orde (in engere

- zin); -

**) met de betrekking tot het in verband met het samen aan deze bij. staande wijden verband.*

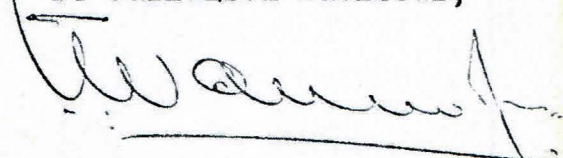
zin); in art.57 OVN over het in gevaar brengen van de uit- en inwendige veiligheid. Zie verder sub 2°;

- 2° Er is maar één veiligheid, ergo uitwendige veiligheid = inwendige veiligheid = openbare orde.
Deze conclusie is m.i. volkomen fout, zoals overigens ook wel blijkt uit het in de nota ad 7.A besproken art. 8 Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat drie "veiligheden" kent welke in de nota ook nader worden gedefiniëerd. Voorbeeld: voorjaar 1940 werd wel de uitwendige veiligheid van Nederland bedreigd maar niet de openbare orde (in engere zin).

Ad 6. Deze conclusie acht ik op grond van het bovenstaande onjuist.

Personen "die er op uit zijn aan te zetten tot dienstweigeren of het moreel van het volk aan te tasten" en wellicht ook wel andere op p.2 van de brief van de D.G. aangeduide personen zullen niet in alle omstandigheden interneerbaar zijn ex art. 24 Wet BBBG, maar wel ex art. 57 OVN.

De Juridisch Adviseur,



3 februari 1969.

Dit document mag niet worden vermenigvuldigd dan met toestemming van de afzender, afdeling hoofd of afdeling 1.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

DIRECTEUR-GENERAAL VOOR
OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

's-Gravenhage, 28 november 1968
Spui 49

Nr 67034 KAB.

De Hoogedelgestrengste Heer
Drs A. Kuipers,
Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst,
President Kennedylaan 25,
's-Gravenhage.

Amice,

De notitie van de juridisch adviseur van Uw dienst, gevoegd bij Uw schrijven van 4 dezer, no. 932.597 Geheim, deed mij even denken aan het telegram van de Wehrmachtsbefehlshaber in den Nederlanden aan de Commissaris der Koningin in de Provincie Friesland in de eerste bezettingsmaanden, toen hij aan een duidelijk in strijd met het Landoorlogreglement zijnde opdracht toevoegde: ich bestimme dass dies in Ubereinstimmung ist mit dem Völkerrecht. De enigszins apodictische schrijffrant van Uw juridisch adviseur is wat vermoeiend. Bovendien wekt hij de indruk toe te praten naar een doel, dat ik niet helemaal doorgronden kan, want ik kan niet bevroeden, wat in de door hem ontworpen nieuwe strafwetartikelen staat. Ik wens hem bij dit streven naar zijn doel gaarne alle succes toe, mits hij ter bereiking van zijn doel, zich niet vergrijpt aan mijn wet B.B.B.G.

Hij heeft het over "de openbare orde" (de rust en/of de veiligheid zijn ingeslikt bij de wet van 16 juli 1964 tot aanpassing van de bestaande wetgeving aan de Oorlogswet voor Nederland Stb. 338). Hij meent en stelt, dat met het in gevaar brengen van de openbare orde bedoeld wordt: het op enigszins aanmerkelijke schaal veroorzaken van oproer, rellen, onlusten e.d. "Dus" kan een spion of een adspirant-collaborateur, die er niet over denkt herrie te gaan schoppen enz. niet ex art. 24 B.B.B.G. worden bediend.

Mag ik mij verstituten op te merken, dat de openbare orde van de Wet B.B.B.G. is de openbare orde van de Gemeentewet van 1851 en van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855. Vandaar het gebruik van het woord "stoornis". Deze "stoornis" waartegen men optreedt of waarvoor men beducht is, moet wat zwaarder zijn dan de "samenscholing" van het in 1952 nog bestaande artikel 217 Gemeentewet en moet bovendien de rechtsorde en het volksbestaan bedreigen. Maar het begrip is hetzelfde gebleven. Het bij de totstandkoming van de Politiewet 1957 overleden art. 217 stond in het derde hoofdstuk, paragraaf 2 van de Gemeentewet, onder de titel "Van de handhaving van de openbare orde in het bijzonder". Tot deze paragraaf behoort ook art. 221 "(De burgemeester) waakt tegen het doen van met de openbare orde of zedelijkheid strijdige vertoningen." De zedelijkheid kunnen we hier buiten beschouwing laten. Bij de met de openbare orde strijdige vertoning heeft de wetgever van 1851 niet gedacht aan schending van de openbare orde

- door -

door wanordelijkheid op deze voor het publiek toegankelijke plaats, maar aan "La muette de Portici", waarvan de voorstelling in Brussel het publiek zodanig in geestdrift bracht, dat het de Belgische opstand begon.

In de Wet Vereniging en Vergadering is de vereniging, strijdig met de openbare orde verboden (art. 2). Met de openbare orde wordt strijdig geacht elke vereniging, welke tot doel heeft of welker feitelijke werkzaamheid is gericht op:

- 1e. ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of eene wettelijke verordening;
- 2e. aanranding of bederf der goede zeden;
- 3e. stoornis in de uitoefening der regten, van wie het ook zij (art. 3).

Zoals U ziet, komt hier "de wanordelijkheid" nauwelijks of helemaal niet meer in the picture.

Wanneer we in het licht van het voorgaande art. 24 ¹⁰ art. 1 B.B.B.G. bezien, dan krijgen wij het volgende beeld.

Als de regering constateert of met grote vreze ziet aankomen, dat het mis gaat of kan gaan met de openbare orde in de zin van artt. 217 (oud) - zie nu art. 219 - en 221 Gemeentewet of art. 3 Wet V. en V. en wel zo mis, dat de rechtsorde en het volksbestaan worden bedreigd, dan stelt zij de BUT in en kan de M.P. bepalen, dat art. 24 mag worden gehanteerd. De M.P. kan niet best anders dan dit bepalen, want de in art. 24 ingesloten bedreiging van het volksbestaan is met de bedreiging van de rechtsorde krachtens art. 1 sowieso voorwaarde voor de instelling van de BUT.

Of de regering de BUT wil instellen, eventueel mede steunend op adviezen van U en mij, kunnen wij buiten beschouwing laten. Als zij het gedaan heeft, hebben wij uit te voeren.

Dan komt de internering. In geval van gegrond vermoeden, dat iemand de openbare orde in gevaar zal brengen, kan hij worden opgepakt, indien onverwijld ingrijpen noodzakelijk is.

"In gevaar zal brengen" wijst naar wat naar zou kunnen gebeuren. Wanneer er gegronde redenen zijn aan te nemen, dat iemand er op uit is aan te zetten tot dienstweigering, te spioneren, sabotage te plegen, de mobilisatie en concentratie van de krijgsmacht te belemmeren, het moreel van het volk of van de troepen aan te tasten enz. enz. dan behoort hij geïnterneerd te worden, wanneer hij gevaarlijk genoeg wordt geacht.

Bij de vaststelling van het fameuze synchronisatieschema is rekening gehouden met de noodzaak van een vroegtijdige afkondiging van de BUT om bij de handhaving van art. 24 niet achter het net te vissen. De knapste juristen van alle departementen, die iets met de militaire of civiele verdediging te maken hebben, hebben dit met open ogen aanvaard. Om hen van de tafel te vegen zijn sterker argumenten nodig dan de notitie oplevert.

Gegrond vermoeden is inderdaad een verzwaring. Bij de verdachte van strafvordering is sprake van een redelijk vermoeden steunend op feiten en omstandigheden. Bij het ontwerpen van de Wet B.B.B.G. zijn de feiten en omstandigheden weggelaten,

omdat zij eventueel belemmerend zouden kunnen zijn. Daar stond tegenover, dat "redelijk" "ernstig" werd, om te vermijden, dat maar lukraak zou worden geïnterneerd. De vervanging van "ernstig" door "gegrond" beschouw ik als een nog sterker waarborg tegen dat "lukraak". Er zullen dus gronden moeten zijn, waarop het vermoeden berust, niet gissingen, indrukken of voorgevoelens. Of deze gronden identiek zijn met wat Uw dienst antecedenten pleegt te noemen, kan ik niet voldoende overzien. Antecedenten doen wat statisch aan, passend bij het huidige diepvriessysteem, waarbij men voor een periode van een jaar op een lijst wordt gezet. Operatief denkend kan ik mij voorstellen, dat uit contacten met mensen, die notoir gevaarlijk zijn, plotseling het gegronde vermoeden kan oprijzen, dat iemand de openbare orde in gevaar zal brengen. Als U dat ook rekent tot antecedent is het mij wel.

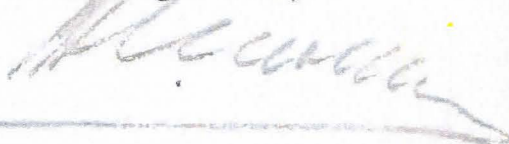
Uit de omstandigheid, dat de BUT kan worden ingesteld voor een deel van het rijk, bijv. alleen voor Amsterdam, kan worden afgeleid, dat de rechtsorde en het volksbestaan kunnen worden bedreigd door gebeurtenissen in dat deel. Dit vergemakkelijkt m.i. het begrijpen van het verschil tussen in- en uitwendige veiligheid, dat de grondwetgever voor ogen heeft gestaan.

Ter afsluiting van het voorgaande zou ik willen opmerken, dat naar mijn bescheiden mening Uw dienst zich geen al te grote zorgen behoeft te maken over eventuele moeilijkheden in het executieve vlak bij de hantering van art. 24, maar kan volstaan met de aandacht te vestigen met vermelding van de gronden, die naar het oordeel van Uw dienst aan vrijheidsbeperkende maatregelen moeten worden onderworpen.

Het verdient m.i. aanbeveling, dat U de samenstelling van de nieuwe lijsten met spoed ter hand doet nemen.

Bij de andere aanpak, ook ten aanzien van de uitvoering, die wij indertijd hebben besproken, zal tevens aandacht geschonken moeten worden aan de voorwaarde, dat onverwijld ingrijpen noodzakelijk is. Deze noodzaak behoeft zich niet voor te doen, indien de op te pakken zwaar ziek is, om maar een enkel voorbeeld te noemen.

Met best. groeten,



Mr F.R. Mijnlief

*zie ook
Ministerie 82*

*HK H. 17/1
KD H. 1/2
2/18
KSB in dank*

Notitie No. 69

Ond.: Art. 24, lid 1, Wet B.B.B.G.

1. In het Regeringsontwerp van de Wet Buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag luidde art. 24, lid 1, als volgt:

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken, en, indien onverwijld ingrijpen noodzakelijk is, onze Commissaris in de provincie zijn bevoegd iedere persoon, ten aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat, dat hij de openbare orde, rust of veiligheid in gevaar zal brengen, te doen interneren.

Gedurende de gehele behandeling van het wetsontwerp is door niemand ooit gevraagd of gezegd wat nu eigenlijk precies onder "ernstig vermoeden" verstaan moet worden. Slechts eenmaal heeft Minister Beel (Binnenlandse Zaken) er zijdelings iets van gezegd, namelijk toen hij de heer Gortzak, die als zijn mening te kennen had gegeven, dat een enkele bewering van een ambtenaar van de veiligheidsdienst voldoende zou zijn om tot internering over te gaan, als volgt antwoordde: "Ik wil de geachte afgevaardigde er nogmaals op wijzen, dat er in de Wet gesproken wordt van een ernstig vermoeden. Een enkele bewering van een ambtenaar zal in dit opzicht niet voldoende zijn en mag niet voldoende zijn." (Het woordje "nogmaals" had Minister Beel beter achterwege kunnen laten, aangezien hij - althans volgens de Kamerstukken - noch de heer Gortzak noch iemand anders daarop eerder gewezen had; mogelijk echter was het Minister Beel slechts om het retorisch effect van het woord te doen. H.)

Ik moge hieraan nog toevoegen, dat het tot onmogelijke situaties zou leiden als alle begrippen met een algemeen bekende inhoud ook nog gedefinieerd zouden moeten worden. Men komt dan onvermijdelijk terecht in cirkelredeneringen, aangezien het ene woord slechts verklaard kan worden door het andere, of door een combinatie van woorden en de woordenschat van een taal nu eenmaal niet onbeperkt is. Als men het laatste bruikbare woord ter definiering van het vorige woord gebruikt heeft, is men weer terug bij het woord dat men wilde definiëren.

2. Enkele leden van de Tweede Kamer, onder wie de heren Roolvink en de Haas, waren van mening dat bovengenoemd artikel 24, lid 1, strijdig was met artikel 15 van het Verdrag van Rome, luidende:

"En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international".

Naar aanleiding hiervan dienden zij een amendement in waarin werd voorgesteld artikel 24, lid 1, als volgt te doen luiden:

"Indien de omstandigheden, die tot vaststelling van de burgerlijke uitzonderingstoestand hebben geleid, een bedreiging voor het volksleven inhouden, zijn onze Minister van Binnenlandse Zaken, en, indien onverwijld ingrijpen noodzakelijk is, onze Commissaris in de provincie bevoegd iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat, dat zij de openbare orde, rust en veiligheid in gevaar zal brengen, te doen interneren."

De Regering verklaarde, bij monde van Minister Beel geen bezwaar tegen het amendement te hebben, maar zag het woord "volksleven" liever vervangen door "volksbestaan". De heren Roolvink en de Haas wijzigden toen hun amendement dienovereenkomstig.

Tenslotte bracht de heer Roolvink nog een wijziging aan in het door hem en de heer de Haas ingediende amendement: vóór de woorden "een bedreiging" wilde hij invoegen de woorden: naar het oordeel van onze Minister-President.

Nadat de Voorzitter nog opgemerkt had, dat in de voorlaatste regel van het amendement inplaats van "zij" moet worden gelezen: hij (dit betreft de pronominaale aanduiding van "persoon", H.), werd het amendement, met instemming van de Commissie van voorbereiding, zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

3. Over het doel der wijziging van de kwalificatie "ernstig vermoeden" in "gegrond vermoeden" is door de voorstellers van het amendement met geen woord gerept. Niemand heeft er ook onder, gedurende de gehele parlementaire behandeling, enige aandacht aan geschonken. Dat komt wel meer voor bij amendementen. ~~Parlementariërs kijken~~ Zonder enige aanleiding of verklaring is in hetzelfde amendement ook de oorspronkelijke uitdrukking "openbare orde, rust of veiligheid" veranderd in "openbare orde, rust en veiligheid". In de artikelen 3, 10, 13, 15 en 23 is de oorspronkelijke uitdrukking intact gelaten. Parlementariërs kijken soms - taalkundig en juridisch - niet zo nauw bij formuleringen. De ambtenaren van het betrokken departement, wie zulke kleine veranderingen uiteraard niet ontgaan, hebben echter niet altijd zin daar dan weer tegenin te gaan, vooral niet als de wijziging vrij onbelangrijk is. Blijkbaar vonden ze de wijziging van "ernstig" in "gegrond" ook niet belangrijk genoeg om er nader op in te gaan.

Hoe dan ook, het is en blijft een feit dat het woord "ernstig" is vervangen door "gegrond" zonder enige toelichting. Aangezien het tevens de bedoeling van de heren Roolvink en de Haas is geweest de burger een grotere garantie tegen willekeurige overheidsingrijpen te geven dan het oude artikel 24, lid 1, huns inziens bood, mag aangenomen worden, dat zij van mening waren dat met gegrond vermoeden een zwaardere eis aan de bewijsovervoering wordt gesteld, dan met ernstig vermoeden. Deze - veronderstelde - gedachtengang is m.i. juist. Een gegrond vermoeden moet een grondslag, een fundament, hebben, moet op iets concreets (be)rusten.

Zijdelings heeft de Regering hieromtrent iets gezegd in haar M.v.A. op het voorlopig verslag der Commissie van rapporteurs. Het ging over de adviserende taak van de rechter n.a.v. bezwaarschriften inzake internering. De Regering zei hiervan o.m.* "Uiteraard zal de rechter in deze niet geroepen worden tot een oordeel omtrent de gegrondheid van de afkondiging van de uitzonderingstoestand, maar alleen over de vraag of, gezien de bekende feiten, reden bestond om aan te nemen dat de geïnterneerde die bezwaren heeft voorgebracht, de openbare orde, rust of veiligheid in gevaar zou brengen". (M.A.W. over de gegrondheid van het vermoeden, dat de betrokken persoon de openbare orde etc. in gevaar zal brengen, H.).

Het vermoeden moet dus gebaseerd zijn op "bekende feiten", M.A.W. op wat wij noemen: antecedenten, en niet op gissingen, indrukken, voorgevoelens e.d..

4.

Thans iets over de instelling van de toestand van verhoogde waakzaamheid dan wel de burgerlijke uitzonderingstoestand.

Deze kunnen volgens art. 1 BBEG slechts ingesteld worden in geval van de rechtsorde en het volksbestaan bedreigende oproerige beweging, onlusten of soortgelijke stoornissen (moet zijn: verstoringen; door verstoringen ontstaan stoornissen, H.) van de openbare orde, rust of veiligheid of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan".

Anders gezegd: oproerige bewegingen en onlusten zijn verstoringen van de openbare orde, rust en veiligheid. Indien deze of soortgelijke verstoringen de rechtsorde en het volksbestaan bedreigen, kan de toestand van verhoogde waakzaamheid of de burgerlijke uitzonderingstoestand worden ingesteld.

De Regering zegt er zelf in de Memorie van Toelichting, pag. 10, nog het volgende van:

"Hoewel de begrippen openbare orde, rust en veiligheid op zichzelf een vraag begrensd en algemeen karakter hebben, zijn zij in het ontwerp in beperkte zin opgevat, en wel in dier voege, dat met de handhaving daarvan wordt bedoeld het voorkomen van en het optreden tegen woelingen. De begrippen zijn derhalve niet uitgewerkt in hun ruime en algemene bestuurlijke zin".

Toen enkele Kamerleden blijkens het Voorlopig Verslag (pag. 4, 5) verder wilden gaan en ook in tijden waarin (nog) geen sprake zou zijn van oproer, onlusten of soortgelijke ordeverstoringen de Regering de bevoegdheid wilde verlenen "bijzondere toestanden" in te stellen, bijv. ook "ter bestrijding van het uitlokken en in de hand werken van spionage t.b.v. een mogelijke vijand" of ter bestrijding van "stelselmatige pogingen tot verzwakking van de nationale werkracht, tot sabotage van de landverdediging" etc, heeft de Regering daarop geantwoord (M.v.A., pag. 2, 3) dat zij de doelstelling van de wet wilde beperken tot "de handhaving van de openbare rust en veiligheid in engere zin; zij heeft daarbij aansluiting gezocht bij de terminologie van art. 217 der

* ontwerp 1539, stuk no. 147a, pag. 2.

"Gemeentewet en art. 14 van de Instructie van de Commissaris-
sen der Koningin, welke artikelen reeds voor lokaal en pro-
vinciaal verband een regeling van bevoegdheden ter voorziening
in soortgelijke toestanden als waarop het wetsontwerp slaat,
inhouden."

F Gemeentewet

Art. 217 heeft het over oproerige beweging, samenscholing
of andere stoornissen der openbare orde en ernstige vrees
voor het ontstaan daarvan. De burgemeester mag dan de hulp
van het krijgsvolk vorderen. Art. 14 van de "Instructie
voor den Commissaris des Konings in elke provincie" legt de
C.d.K. de plicht op te zorgen voor de handhaving der openbare
orde binnen de provincie.

Uit het voorgaande (en uit nog enkele andere, hier niet
geciteerde, uitspraken van de Regering bij de parlementaire
behandeling) kan geconcludeerd worden dat in de wet BBBG
met het in gevaar brengen van de openbare orde, rust en
(of) veiligheid bedoeld wordt: het op enigszins aanmerkelijke
schaal veroorzaken van oproer, rellen, onlusten e.d..

Internering van iemand krachtens art. 24 (1) BBBG kan
dus slechts plaats vinden indien er een gegrond, d.w.z. op
feiten (antecedenten) gebaseerd vermoeden bestaat, dat hij
oproer of onlusten zal veroorzaken dan wel eraan zal deelnemen.
Hieruit volgt, dat een in alle stilte voor de vijand werkende
persoon, bijv. een spion, of iemand die van plan is met de
vijand te collaboreren na diens bezetting van het land, doch
er niet over denkt harrie te schoppen, barricades op te wer-
pen of te bestormen, niet in aanmerking komt voor interne-
ring, althans niet ex art. 24 (1) BBBG. Dat moge dan een ui-
termate onbevredigende situatie zijn, het is nu eenmaal niet
anders.

Dit betekent dat vele personen, misschien zelfs wel de
meeste, die door de afdelingen B en C op de A-lijst zijn ge-
plaatst, niet ex art. 24 (1) BBBG geïnterneerd kunnen worden.

Voor de B-figuren heeft de Minister van Binnenlandse Zaken
weliswaar goedgevonden dat ze aan de hand van een z.g. normen-
lijst op de A-lijst kunnen worden geplaatst, doch strikt
genomen is dat onjuist in alle gevallen waarin geen gegrond
vermoeden bestaat dat deze personen aan oproerige bewegingen
of onlusten zullen deelnemen.

5. Vrijwel dezelfde opmerkingen kunnen gemaakt worden t.a.v.
art. 57 (1) van de Oorlogswet voor Nederland, luidende:

"Het militair gezag is bevoegd iedere persoon ten aanzien van
wie gegrond vermoeden bestaat, dat hij de uit- of inwendige
veiligheid in gevaar zal brengen, in de bewaring van Onze
Minister van Justitie, of, indien en zolang dit niet moge-
lijk is, in militaire bewaring te stellen."

De Regering zegt hiervan in de M.v.T. (pag. 10) o.m.:

"De Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (welke
dient ter handhaving van de inwendige veiligheid, staat een
regel hoger) geeft dezelfde bevoegdheden aan organen van
binnenlands bestuur ten aanzien van overige bestuursorganen
en van de burgers als het onderhavige ontwerp verleent aan
militaire autoriteiten".

Ad art. 57 wordt opgemerkt, dat de redactie van dit artikel in het algemeen overeenkomt met die van art. 24 Wet BBBG.

In de M.v.A. op het Voorlopig Verslag der Tweede Kamer op het ontwerp van de Wet BBBG merkt de Regering op pag. 5 o.m. het volgende op: "Mede naar aanleiding etc., etc. "moge de Regering beginnen met op te merken, dat zij de buiten-gewone bevoegdheden, omschreven in het wetsontwerp, wenst te blijven beperken tot de handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid, derhalve tot de handhaving van de inwendige veiligheid."

Er moet derhalve aangenomen worden dat "inwendige veiligheid" in de Oorlogswet Nederland eveneens betekent openbare orde, rust en veiligheid in de zin van de Wet BBBG.

Handhaving van de inwendige veiligheid betekent dus: het voorkomen van en het optreden tegen woelingen, oproer, onlusten e.d..

Wat daartegenover uitwendige veiligheid te betekenen heeft is duister. Geen enkel handboek over Staatsrecht geeft een uitleg van de term in- en uitwendige veiligheid. Op het eerste gezicht schijnt hij ook geen enkele moeilijkheid te bevatten of op te leveren. Bij enig nadenken is het echter duidelijk, dat er geen tweeërlei veiligheid in een land bestaat, doch slechts één veiligheid. Deze veiligheid kan door inwendige, dat zijn binnenlandse krachten of machten, bedreigd worden; zij kan echter ook door uitwendige, dat zijn buitenlandse krachten of machten, bedreigd worden. Het is dan echter zeer verwarrend in die gevallen van gevaar voor de inwendige, resp. uitwendige veiligheid te spreken, alsof er twee onderscheidene veiligheden zouden bestaan. De naaste oorzaak van deze onjuiste terminologie in de Oorlogswet Nederland zijn de artikelen 202 en 203 Gw. waarin ook gesproken wordt van uit- en inwendige veiligheid.

Uit al het voorgaande nu kan het volgende afgeleid worden: Uitwendige veiligheid in de Oorlogswet Nederland = inwendige veiligheid in de Oorlogswet Nederland en BBBG = veiligheid tout court = (volgens M.v.A. op het Voorlopig Verslag der Tweede Kamer op het ontwerp van wet BBBG) openbare orde, rust en veiligheid.

Volgens art. 24 BBBG kan iemand geïnterneerd worden als het gegronde vermoeden bestaat dat hij de openbare orde, rust en veiligheid in gevaar zal brengen; volgens art. 57 Oorlogswet Nederland als hij de uit- of inwendige veiligheid = inwendige veiligheid = veiligheid zonder toevoeging = openbare orde, rust en veiligheid in gevaar zal brengen. De artikelen 24 (1) BBBG en 57 Oorlogswet Nederland stellen dus precies dezelfde criteria aan de mogelijkheid tot internering van personen. Dat is ook van het begin af de bedoeling geweest van de Regering.

6. Er is dan ook maar één conclusie mogelijk: Personen die niet ex art. 24 BBBG geïnterneerd kunnen worden, kunnen evenmin ex art. 57 Oorlogswet Nederland worden geïnterneerd. Dat is dus met een groot aantal personen die op de A-lijst van de BVD voorkomen, het geval.

7. Nabeschouwing.

A. Art. 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden luidt als volgt:

" 1. Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn "privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn brief-
"wisseling.

" 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toege-
"staan met betrekking tot de uitoefening van dit recht,
"dan voor zover in de wet is voorzien en in een democra-
"tische samenleving nodig is in het belang van 's lands
"veiligheid (*sécurité nationale*; *national security*), de
"openbare veiligheid (*sûreté publique*; *public safety*),
"of het economisch welzijn van het land, de bescherming
"van de openbare orde (*défense de l'ordre*; *prevention of*
"*disorder*) en het voorkomen van strafbare feiten, de be-
"scherming van de gezondheid of de goede zeden, of van de
"bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Tijdens de parlementaire behandeling van het Verdrag werd door leden van de Tweede Kamer opgemerkt dat de normen die in de artikelen 8 t/m 11 gesteld waren nogal vaag waren en van elkaar verschillende interpretaties toelieten. De Regering antwoordde hierop (M.v.A. II, zie Prof. Mr. H.G. Schermers: Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 1964, ad art. 8, pag. 37) dat deze normen inderdaad vaag waren, zodat omtrent de inhoud daarvan verschil van mening mogelijk was. Zij betwijfelde echter of het mogelijk was in een algemene regeling als deze tot meer concrete formuleringen te komen welke aanvaardbaar zouden zijn voor alle aangesloten landen.

In bovenvermeld art. 8 worden 3 in het onderhavige verband van belang zijnde begrippen gebruikt:

- 's lands veiligheid
- openbare veiligheid
- openbare orde.

Een authentieke interpretatie van deze begrippen ontbreekt. Ik heb echter de stellige indruk, dat met 's lands veiligheid bedoeld wordt wat wij (onnauwkeurig) plegen te noemen: uitwendige veiligheid. (~~zoals bedoeld~~) Zoals hiervoren is betoogd bestaat er geen wezenlijk verschil tussen uitwendige en inwendige veiligheid. In werkelijkheid kan slechts één veiligheid bedoeld zijn, welke ene veiligheid bedreigd kan worden zowel door buitenlandse als door binnenlandse vijanden. De veiligheid welke hier bedoeld wordt, zou ik, in navolging van het buitenland, willen noemen: nationale veiligheid, veiligheid van de Staat of staatsveiligheid. Deze veiligheid wordt bedreigd door onwettige aantasting (wettige aantasting via wettelijk

voorgeschreven procedures is nl. ook mogelijk; anders zou zelfs de wetgever geen veranderingen kunnen bewerkstelligen) van de Staat (bv. het grondgebied of de natie als eenheid), zijn organen (bv. de regering, het parlement) of zijn lagere publiekrechtelijke instellingen (bv. provincie en gemeente)

Openbare veiligheid zou dan kunnen betekenen - evenals *sûreté publique* - de veiligheid van "het openbaar" = het algemeen = het publiek, d.w.z. de veiligheid die heerst indien het publiek, het algemeen, het volk, afdoende wordt beschermd tegen opzettelijke delicten tegen (de veiligheid van) personen of (de veiligheid van) goederen.

De zorg voor de openbare veiligheid is dus primair een taak van de politie (Art. 28 Politiewet: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven". Deze formulering is verre van volmaakt, maar doet er te dezer plaatse niet toe. H).

Openbare orde is m.i. een onderdeel, een bepaald facet van de openbare veiligheid. Het is de orde die moet heersen "in het openbaar", d.w.z. op ~~in~~ voor het publiek toegankelijke plaatsen, ter bescherming van de veiligheid van personen en goederen op die plaatsen. (Het woord openbaar in "openbare veiligheid" betekent: algemeen, ten behoeve van het algemeen; in "openbare orde" betekent openbaar: in het openbaar, d.w.z. op een voor iedereen toegankelijke plaats). De openbare veiligheid wordt geschon- den door delicten gericht tegen personen en/of goederen, waar dan ook; de openbare orde door wanordelijkheden, al dan niet opleverend delicten tegen personen of goederen, op voor het publiek toegankelijke plaatsen.

Ter voorkoming van misverstand merk ik op, dat bovenstaande - beperkte - opvatting van het begrip openbare orde geenszins de algemeen gangbare is. Die is er trouwens niet. Er bestaat weliswaar een uitgebreide literatuur over het begrip openbare orde, maar daarin worden onderling zeer verschillende meningen over de inhoud van het begrip verkondigd. In de wetgeving wordt hettrouwens ook niet in een vaste betekenis gebruikt.

- B. Artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens etc. biedt de regeringen van de aangesloten landen de gelegenheid, behalve ter bescherming van de openbare orde, bepaalde maatregelen te treffen t.b.v. de nationale veiligheid. De Nederlandse Regering heeft die gelegenheid niet benut. Ze heeft in de Wet BBBG (Stbl. 1952: 361) slechts maatregelen ter bescherming van de openbare orde getroffen, daarvoor het begrip openbare orde, rust en veiligheid gebruikt, dit begrip zelfs gelijkgesteld aan inwendige veiligheid, maar het bij de schriftelijke en mondelinge behandeling in het Parlement omschreven als openbare orde. Geen fraai staaltje van wetgeving dus.

C. Zoals hiervoren reeds opgemerkt is, kunnen personen die ervan verdacht worden te spioneren of voorbereidingen te treffen voor sabotage (b.v. door terreinverkenningen) niet ex art. 24 (1) BBBG of art. 57 Oorlogswet Nederland geïnterneerd worden.

Is tegen hen dan niet op te treden? Dat hangt er van af. Is de van spionage verdachte persoon onder de werking van art. 98 e.v. Sr. te brengen, dan kan hij gearresteerd en in voorlopige hechtenis gesteld worden in afwachting van zijn veroordeling.

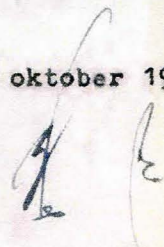
Bij voorbereiding van sabotage ligt de zaak moeilijker. Een artikel dat sabotage als zodanig strafbaar stelt kent ons Strafrecht niet, wel een aantal artikelen die zaakbeschadiging strafbaar stellen. Voorbereidingshandelingen zijn echter hoogst zelden strafbaar gesteld, in ieder geval niet bij zaakbeschadiging.

Bij invoering van de door mij ontworpen nieuwe strafwetartikelen zouden de moeilijkheden veel geringer zijn. Om te beginnen zouden dan meer handelingen onder strafbare inlichtingenactiviteit vallen; in de tweede plaats zou ook degenen die "schadelijke betrekkingen" onderhoudt met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst strafbaar zijn. In beide gevallen is preventieve hechtenis mogelijk.

Het overheidsarsenaal van maatregelen in "bijzondere omstandigheden" (burgerlijke uitzonderingstoestand, staat van beleg) zou dan bestaan uit:

- internering van herrieschoppers en oproerkraaiers ex Wet BBBG of Oorlogswet Nederland
- preventieve inhechtenisneming van personen die bewijsbaar spioneren
- preventieve inhechtenisneming van personen verdacht van spionage of voorbereiding van spionage, als ze in verbinding staan met vijandelijke inlichtingen- of veiligheidsdiensten.

KJA, 1 oktober 1968.



NASCHRIFT

De Wet B.B.B.G. is een uitvloeisel van - vroeger - art. 196 Gw., thans art. 203 Gw.. Dit artikel is in 1948 in de Grondwet opgenomen op initiatief van Prof. Romme en 4 andere fractievoorzitters en luidt als volgt:

"Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan in buitengewone omstandigheden door of vanwege de Koning voor elk gedeelte van het grondgebied des Rijks worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op andere organen van burgerlijk gezag. De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks kan geschieden en regelt de gevolgen.

"Het bepaalde in het derde lid van artikel 202 is hierbij van toepassing."

Over de betekenis der woorden "buitengewone omstandigheden" zei de heer Romme op 14 mei 1948 in de Kamer (Handelingen T.K., 1947-1948, p. 1743):

"Onder "buitengewone omstandigheden" zullen naar de mening van de voorstellers, ook in aansluiting op datgene, wat in art. 193 (thans 200, H.) van de Grondwet staat, b.v. behoren te worden begrepen: oorlog, oorlogsgevaar, onlusten, gevaar voor onlusten, gevaar voor georganiseerde wanorde, welke aanstuurt op vernietiging van onze vrijheden en van elke vorm van democratie."

Ook hieruit blijkt duidelijk dat de in art. 203 bedoelde wet, die nadere voorzieningen moet treffen - dat is dus de Wet B.B.B.G. geworden - zich moet richten op de bestrijding of het voorkomen van onlusten, gevaar voor onlusten, gevaar voor georganiseerde wanorde etc.. (Niet op maatregelen i.v.m. oorlog of oorlogsgevaar, want de z.g. uitwendige veiligheid is expressis verbis buiten de Wet B.B.B.G. gehouden, H.)

Op 20-3-1952 (Handelingen T.K., 1963, p. 1980) sprak het Kamerlid Mr. Beernink, de huidige Minister van Binnenlandse Zaken, o.m. de volgende woorden:

"Wanneer ik over dit wetsontwerp* enkele opmerkingen ga maken, wil ik vooropstellen, dat ik met de strekking ervan accoord kan gaan.

"Het ontwerp doet een poging, regelen te stellen voor de handhaving van onze rechtsstaat. In geval van binnenlandse woelingen zal, zo is de bedoeling van het ontwerp, moeten kunnen worden opgetreden tegenover revolutionairen, die de beginselen van de rechtsstaat en ook die rechtsstaat zelf willen aantasten."

*) ontwerp van wet B.B.B.G.

In zijn antwoord aan de heer Welter op 21-3-1952 (Handelingen T.K., p. 1986, r.k.) merkte Minister Beel o.m. het volgende op:

"Wanneer zonder dat ons land in oorlog is of onmiddellijk "met oorlog wordt bedreigd, pogingen zouden worden aangewend de "wet te verzetten of op andere wijze subversieve activiteit te "plegen, moet de Regering kunnen beschikken over de middelen om "dit tegen te gaan, zonder nog dadelijk naar het ultimum remedium "van de militaire rechtstoestand te behoeven te grijpen. Om een "voorbeeld te noemen: De zeer ernstige subversieve activiteit, "die wij in 1947 in Italië hebben gezien, zou zich ook hier "kunnen voordoen." (Dit is tevens een goed voorbeeld van wat subversieve activiteit eigenlijk betekent, n.l. rechtstreekse aantasting van het gezag met de bedoeling dit omver te werpen. Italië was in 1947 op de rand van een massale opstand. Togliatti liet al doorschemeren, dat de communisten de macht wilden grijpen, H.)

Een andere opmerking van de heer Welter beantwoordend, zegt Minister Beel (p. 1988, r.k.):

"De geachte afgevaardigde, de heer Welter, acht het niet "juist dat de considerans van het ontwerp de tekst van de Grondwet herhaalt zonder een nadere opsomming te geven van de gevallen, waarin de uitzonderingstoestand in het leven kan worden geroepen. Deze opsomming - die uiteraard niet anders dan globaal "kan zijn - vindt men echter in artikel 1 van het ontwerp, en "wel in bewoordingen, welke ontleend zijn aan art. 217 Gemeentewet."

(In de M.v.A. had de Regering al verklaard, dat zij m.b.t. het begrip "handhaving van de openbare rust en veiligheid" aansluiting had gezocht bij de terminologie van art. 217 Gemeentewet en art. 14 van de Instructie Commissaris der Koningin, "welke artikelen reeds voor lokaal en provinciaal verband een regeling van bevoegdheden ter voorziening in soortgelijke toestanden, als waarop het ontwerp slaat, inhouden". H.)

Op 25-3-1952 verklaarde Minister Beel n.a.v. een opmerking van de heer Roolvink over strijd van art. 24, lid 1, B.B.B.G. (in zijn oorspronkelijke redactie) met artikel 15 van het Verdrag van Rome (Handelingen T.K., 1952, p. 1997):

"Ik geloof, dat er een belangrijk misverstand is. Ik zou "de geachte afgevaardigde de heer Roolvink er op willen wijzen, "dat de voorwaarden, die in artikel 1 zijn gesteld - inclusief "de ernstige vrees voor het ontstaan van de rechtsorde en het "volksbestaan bedreigende oproerige bewegingen, enz. - zullen "gelden voor alle maatregelen, die in het wetsontwerp liggen verankerd."

(Dit betekent dus dat de voorwaarden die gelden voor het instellen van de T.V.W. of de B.U.T. ook gelden voor het treffen van maatregelen. M.a.w. er kan slechts opgetreden worden tegen oproerige bewegingen, onlusten of soortgelijke verstoringen van de openbare orde en - indien er nog slechts vrees bestaat voor het ontstaan daarvan - slechts dan indien verwacht mag worden dat bij niet-ingrijpen oproerige bewegingen, onlusten of soortgelijke verstoringen van de openbare orde zullen ontstaan, H.)

10 januari 1969.

Documentnummer: CO 943834

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

Opmerkingenveld

Dit document bevat een persoonlijke beleidsopvatting (artikel 85 Wiv 2017).