

323.8
02.251.22
Lib. Wet BBBG

KJA- 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 onbepikt 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 ^{ver}der, 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 bewijsvoering 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 BBBG 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 begrensde 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 landsverdediging" 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 Commissarissen der Koningin, welke artikelen reeds voor lokaal en provinciaal verband een regeling van bevoegdheden ter voorziening in soortgelijke toestanden als waarop het wetsontwerp slaat, inhouden."

FGemeentewet

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 herrie te schoppen, barricades op te werpen of te bestormen, niet in aanmerking komt voor internering, althans niet ex art. 24 (1) BBBG. Dat moge dan een uitermate 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 geplaatst, 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. normenlijst 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 mogelijk 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 tweërlei 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 Europees 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 Europees 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. (*extérieure*) 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 ~~de~~ 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 litteratuur 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 Europees 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 BBG (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, wél 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 oproerkrakers 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.

Documentnummer: 19681001

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

Opmerkingenveld

Geen weigeringsgrond toegepast.