

4 in. vervaardigd
su. 7- Jura R. 2e
2- K/D
3- ACD
4- KJA
KAX
No.: 980.990.

Bi2

323.8 beleid tr. no. 3
02.251.22

Aan:
Van:

1. Hierbij - zij het rijkelijk laat - de door mij beloofde notitie (82b). (bijlage I)
2. Tot goed begrip van zaken nog even de volgende recapitulatie:
In september '68 werd, in een interne nota, mijn oordeel gevraagd over de mogelijkheden die de Wet B.B.B.G. en de Oorlogswet Nederland boden m.b.t. het interneren van personen. In deze nota werd bovendien nog een aantal vragen, betrekking hebbend op de in de Wet B.B.B.G. gebezigde terminologie, gesteld.
In mijn notitie no. 69 heb ik zowel op het ene als op het andere geantwoord.
Deze notitie is door mijn Diensthoofd aan Mr. Mijndieff gezonden, die daarop met een brief van 28-11-1968 no. 67034 KAB reageerde. Deze brief kent U. Hij was niet vriendelijk en juridisch zwak. Ik kan me echter voorstellen dat hij de lectuur van mijn notitie "wat vermoeiend" vond, zoals hij schreef, want er kwamen nogal wat uitweidingen in voor die op gestelde vragen sloegen maar voor de kern van de zaak niet van belang waren.
Op de brief van Mr. Mijndieff heb ik geantwoord met mijn notitie no. 82. Deze notitie is door H.BVD aan de S.G. gezonden. Er hoort nog een naschrift bij. Ik geloof echter niet dat dit wegevoonden is. Daarom stuur ik het U alsnog. (bijlage II)
3. De stukken zijn daarop door de S.G. in Uw handen gesteld met het verzoek Uw oordeel over het geschilpunt te geven. Dat heeft U gedaan in Uw nota van 3-2-1969 no. J 69/N. Met Uw oordeel was de S.G. het eens. Hiermee was voor H.BVD de kous af. Hij wilde weten waaraan hij zich te houden had bij het opstellen van de arrestatielijsten en dat wist hij nu. Hij had dan ook niet de minste behoefte aan voortzetting van de juridische polemiek. Van zijn standpunt bezien, had hij hierin volkomen gelijk.
4. Per acquit de consciencia heb ik echter nog wel een notitie als reactie op Uw nota opgesteld. H.BVD had er geen bezwaar tegen dat ik die U eens "bij gelegenheid" zou doen toekomen, maar dan à titre privé en zonder dat dit enige consequentie zou hebben voor de reeds gevallen beslissing.
Geheel in deze geest zend ik U dan ook mijn wederwoord. (bijlage I)
5. Voor de goede orde merk ik nog even op, dat onze standpunten m.b.t. de Wet B.B.B.G., wat de praktische toepassing ervan betreft, niet zo gek veel verschillen. Het grote verschil tussen ons is gelegen in de interpretatie van de mogelijkheden die art. 97 O.W.N. biedt. (Zie hiervoor punt 5 van mijn notitie no. 82 en punt 4 van no. 82b.)

Ik wil het ook nog wel eens iets anders zeggen: Ik ben van mening, dat spionnen en stiekeme saboteurs zowel in de B.U.T. als in de Staat van Beleg opgepakt zouden moeten kunnen worden. Ex art. 24 B.B.B.G. gaat dat echter niet, zoals ik heb aangetoond en U bent het daarmee grotendeels eens blijkens Uw nota. In art. 57 O.W.N. heeft de Regering zich echter ook - naar strikt logische opvatting althans - de pas daartoe afgesneden, en wel door haar omschrijving van het begrip openbare orde, rust en veiligheid in de Wet B.B.B.G. hierop neerkomend dat openbare rust en veiligheid gelijk was aan inwendige veiligheid, gelijk was aan openbare orde en politie (art. 196, thans 203 G.W.) en gelijk was aan openbare orde. Bij de wet van 16-7-1964, S. 338, zijn de woorden openbare orde, rust en veiligheid dan ook terecht vervangen door openbare orde. Ik zal mijn stelling nader uitwerken.

Uit de M.v.T. op de O.W.N. citeer ik het volgende (Bijl. Hand. II 55-56, 4108, p. 10) m.b.t. de verhouding van deze wet tot andere noodwetten, in het bijzonder tot de Wet B.B.B.G.:

"Een uitzondering hierop vormt de materie, welke geregeld
"wordt in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.
"Deze wet, welke dient ter handhaving van de inwendige
"veiligheid, bestrijkt ten dele hetzelfde terrein als het
"onderhavige ontwerp. De Wet buitengewone bevoegdheden
"burgerlijk gezag geeft dezelfde bevoegdheden aan organen
"van binnenlands bestuur ten aanzien van overige bestuurs-
"organen en van de burgers als het onderhavige ontwerp ver-
"leent aan militaire autoriteiten.
"Daar het doel, waarvoor deze bevoegdheden worden verleend,
"verschillend is, zou het theoretisch denkbaar zijn, dat zij
"gelijktijdig werden verleend. Zowel het burgerlijk gezag
"als het militair gezag zouden dan elk dezelfde bevoegd-
"heden kunnen uitoefenen, doch gebaseerd op verschillende
"wetten en diensgevolge uit hoofde van verschillend ge-
"naamde rechtstoestanden."

Art. 57, lid 1 O.W.N. (het interneringsartikel) luidt als volgt:

"Het militair gezag is bevoegd iedere persoon, ten aanzien
"van wie gegronsd vermoeden bestaat, dat hij de uit- of in-
"wendige 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."

Nu is het absoluut onaannemelijk dat inwendige veiligheid in de O.W.N. een andere betekenis zou hebben dan in de Wet B.B.B.G.. Ook bovenstaand citaat sluit dat uit. Inwendige veiligheid betekent dan dus weer openbare orde. Dat klopt ook met b.v. de artt. 33 e.v. alsmede 60, 62 en 63 O.W.N., waarin m.b.t. de bevoegdheden van het burgerlijk gezag tijdens de staat van oorlog en die van beleg van openbare orde gesproken wordt en waarmee de inwendige veiligheid wordt bedoeld. Handhaving van de inwendige veiligheid d.q. de openbare orde betekent dan dus: het voorkomen van en het optreden tegen woelingen, oproer, onlusten en dergelijke verstoringen van de openbare orde. (Vgl. ook art. 11 O.W.N. waarin wordt bepaald dat de bevoegdheden welke deze wet aan organen van

burgerlijk gezag toekent, slechts worden uitgeoefend voor zover zulks met het oog op de handhaving van de openbare orde naar het oordeel van die organen geboden is*).)

Nu is het ook uitgesloten dat het begrip inwendige veiligheid in de O.W.N. tweërlei betekenis zou hebben: één voor de burgerlijke autoriteiten en één voor het militair gezag. De militairen kunnen derhalve voor wat betreft de bedreiging van de inwendige veiligheid geen andere personen interneren dan voor deze maatregel in aanmerking zouden komen indien het burgerlijk gezag ex Wet B.B.B.G. zou interneren, m.a.w. om het nu maar eens heel kort te zeggen: slechts de veroorzakers van ongeregeligheden, van wanorde, van onlusten.

Als art. 57 O.W.N. dus een ruimere mogelijkheid tot internering zou bieden dan art. 24 B.B.B.G., dan zou dat moeten zitten in de bevoegdheid die het militair gezag zou bezitten op grond van het begrip uitwendige veiligheid. (De burgerlijke autoriteiten mogen nl. niets doen om redenen van uitwendige veiligheid; die moeten zich zowel ex B.B.B.G. als ex O.W.N. tot maatregelen om redenen van inwendige veiligheid beperken.)

En hier begint nu de moeilijkheid. In geen enkel handboek van staatsrecht wordt gesproken over het verschil tussen inwendige veiligheid en uitwendige veiligheid. De term in- en uitwendige veiligheid wordt erin gebruikt alsof de inhoud ervan vaststond. Zelfs in een aantal door mij geraadpleegde werken welke zich speciaal met de staat van oorlog en beleg bezig houden, wordt het verschil tussen in- en uitwendige veiligheid niet uit de doeken gedaan, evenmin als er van één der beide begrippen een definitie wordt gegeven. In de dissertatie van W.Kasten (Leiden, 1962), uitsluitend gewijd aan "De handhaving van de uitwendige veiligheid van de Staat", komt geen definitie van uitwendige veiligheid voor. Het enige wat hij ervan zegt is, dat de praktische uitvoering van de handhaving der uitwendige veiligheid van de staat oorspronkelijk geheel bij de strijdkrachten berustte en dat men dit beschouwde "als een aangelegenheid, welke men zou kunnen omschrijven als het gewapenderhand bestrijden van een buitenlandse vijand ter verzekering van 's lands onafhankelijkheid." Ter gelegenheid van de indiening en de behandeling van het wetsontwerp B.B.B.G. heeft de Regering zich over bepaalde begrippen uitgesproken. Zij heeft toen (zie mijn eerdere notities hierover) de ene keer inwendige veiligheid omschreven als openbare orde (rust en veiligheid) en de andere keer openbare orde (rust en veiligheid) als inwendige veiligheid. Wat ze met uitwendige veiligheid bedoelde, heeft ze echter niet gezegd. Gaat men over het begrip uitwendige veiligheid nadenken, dan komt men tot de slotsom dat dit begrip geen enkele inhoud heeft. Veiligheid heeft geen uitwendigheid, geen buitenkant, evenmin een binnenkant, een bovenkant of een onderkant. Zij kan echter wel door van buiten (= het buitenland) komende oorzaken, uitwendige oorzaken, of door zich binnen (= in het binnenland) bevindende oorzaken, inwendige oorzaken, worden aangetast. Er zijn dus geen 2 veiligheden, een inwendige en een uitwendige, maar er is maar 1 veiligheid. Deze kan echter zowel door inwendige als door uitwendige oorzaken worden

*) Zie ook: W.Kasten: "De handhaving van de uitwendige Veiligheid van de Staat", proefschrift Leiden 1962, p. 157.

aangetast. Als er nu volgens de logica geen verschil is tussen inwendige veiligheid en uitwendige veiligheid, en inwendige veiligheid, volgens de authentieke interpretatie van de Regering, zowel in de B.B.R.G. als de C.W.N. openbare orde betekent, dan is uitwendige veiligheid ook gelijk aan openbare orde en is dus in- en uitwendige veiligheid niets anders dan veiligheid en veiligheid, en veiligheid niets anders dan openbare orde. En dit dan allemaal ingevolge de door de Regering zelf gegeven definitie van het begrip inwendige veiligheid.

Nu zal ik de eerste zijn om te erkennen dat ik me met deze redenering schuldig maak aan pure Begriffsjurisprudentz. Ik vraag me echter af of dat wel zo erg is als gewoonlijk beweerd wordt. Het onredelijke gebruik van rechtsbegrippen, leidend tot evidente onbillijkheden, is laakbaar. Het redelijke gebruik ervan is echter m.i. altijd te verkiezen boven een gratuite bewering. En de bewering dat uitwendige veiligheid iets anders zou zijn dan inwendige veiligheid kan niet anders dan gratis gencemd worden. Ook aan de hand van de wetshistorie en zelfs de rechtshistorie van art. 202 (vroeger 187) Gw. is aan te tonen dat met in- en uitwendige veiligheid geen tweërlei veiligheid werd aangeduid. Zoals bekend is het huidige artikel 202 Gw. dat de uitdrukking uit- of inwendige veiligheid in onze wetgeving heeft geïntroduceerd, in 1887 in de Grondwet opgenomen.

De Staatscommissie (van 1883) tot herziening der Grondwet schrijft in haar verslag te dien aanzien het volgende:

"Het kan in geval van oorlog en van binnenlandsche onlusten
"(onderstreping van mij, H.) noodig zijn bepalingen der
"Grondwet en van andere wetten buiten werking te stellen.
"Thans wordt dit onderwerp geregeld door de Franse wet van
"10-7-1791 en het Keizerlijk decreet van 24-12-1811, voor-
"zover hunne bepalingen nog rechtsgeldig of toepasselijk
"kunnen geacht worden. De Grondwet heeft intusschen den
"wetgever geene bevoegdheid gegeven om in sommige omstandig-
"heden van hare voorschriften af te wijken.
"Die leemte behoeft aanvulling" (onderstreping van mij, H.).

In de wet van 1791 en het decreet van 1811 komen de woorden uit- en inwendige veiligheid niet voor. De wet van 1791 kende l'état de paix, l'état de guerre en l'état de siège. In het Keizerlijk decreet komt l'état de paix niet meer voor en in de Franse grondwet van 1848 komt alleen nog maar de term "l'état de siège" voor. In de wet van 1791 en het decreet van 1811 (beide sloegen alleen maar op vestingen en militaire posten) werden de gebeurtenissen opgesomd die tot de staat van oorlog of die van beleg konden leiden. Deze gebeurtenissen waren in feite alle modaliteiten van "aanvallen van buiten uit" en "aanvallen van binnen uit". De Franse Grondwet van 1848 liet de regeling over aan de wet (art. 106: une loi déterminera les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré et réglera les formes et les effets de cette mesure). In de wet die hieruit voortkwam (van 9-8-1849) en die niet uitsluitend gold voor vestingen, worden voor het eerst de woorden in- en uitwendige veiligheid gebruikt. Art. 1 luidde: "L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure."

In plaats van de opsomming van gebeurtenissen, vormen van "van buiten komend gevaar" en vormen van "van binnen komend gevaar", die aanleiding konden geven tot afkondiging van de staat van oorlog of die van beleg, werd nu dus verklaard dat de staat van beleg (die van oorlog werd afgeschaft) kon worden verklaard als er onmiddellijk gevaar dreigde voor de in- of uitwendige veiligheid.

Hiermede werden echter geen andere voorwaarden geïntroduceerd voor de mogelijkheid tot afkondiging van de staat van beleg, hiermede werd slechts een begrip, een abstractie, geïntroduceerd ter vervanging van een opsomming van concrete gebeurtenissen. Wie hiervoor verantwoordelijk is is niet meer na te gaan. Vermoedelijk een of andere ambtenaar. "Le Gouvernement, c'est un monsieur", zeggen de Fransen, en terecht. Deze ambtenaar had blijkbaar niet de "idées claires et distinctes" van zijn eminente landgenoot Descartes. In Duitsland werd in de vorige eeuw afwisselend van Kriegszustand en Belagerungszustand gesproken (Constitutie van de Noordduitse Bond van 1867 en Constitutie van het Duitse Keizerrijk van 1871). Deze kon worden afgekondigd bij dringend gevaar "für die öffentliche Sicherheit", zowel in geval van oorlog als van oproer. Dat is duidelijk: de noodtoestand kon worden afgekondigd als de Öffentliche Sicherheit (= Sicherheit des Staates = veiligheid van de Staat) in gevaar was.

De Nederlandse Staatscommissie van 1883 heeft de terminologie van de Franse wet van 9-8-1849 overgenomen, maar is weer teruggefallen op de verdeling in staat van oorlog en staat van beleg die in het decreet van 1811 voorkwam. De Fransen zelf echter hadden intussen - in 1878 - de redactie van art. 1 van de wet van 9-8-1849 al weer gewijzigd in: "L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée" (onderstreping van mij, H.)**)

Hieruit blijkt eens te meer dat met handhaving van de in- en uitwendige veiligheid slechts bedoeld werd handhaving van een en dezelfde veiligheid, in het ene geval tegen een buitenlandse vijand, in het andere geval tegen een binnenlandse vijand.

Tenslotte dan nog een citaat betreffende art. 195 Gw. - thans art. 203 Gw. - (als klap op de vuurpijl zou ik willen zeggen; jammer dat ik het zo laat ontdekt heb) uit een Amsterdamse dissertatie van 1946***), dat m.i. definitief afrekent met de gedachte dat er tweeërlei veiligheid, een inwendige en een uitwendige, zou bestaan:

- 6 -

*) A. van Gennep, Staat van oorlog en staat van beleg, diss. Leiden 1888, p. 37.

**) In 1877 heeft een Staatscommissie ad hoc een rapport opgesteld van haar werkzaamheden m.b.t. het ontwerpen van een grondwetsartikel dat als basis kon dienen voor de regeling van de staat van oorlog en de staat van beleg. Dit rapport is nooit openbaar gemaakt. Wel is later gebleken dat de Commissie zich bij de uitvoering van haar opdracht heeft laten inspireren door de Franse wet van 9-8-1849.

In 1883 werd een Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld. Deze heeft zich voor het ontwerpen van art. 187 gebaseerd op het werk van de Commissie van 1877. Niemand zal waarschijnlijk nagegaan hebben of zich na 1877 nog wijzigingen in de desbetreffende wetgeving in Frankrijk hadden voorgedaan.

***) Mr. J.M. de Ridder: "De Oorlogswet", Ass. 1946, ~~no. 1000~~
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, pag. 20.

"Eveneens zijn waarschijnlijk (dat is wel zeker, H.), letterlijk uit het Fransch vertaald de woorden "uit- of inwendige "veiligheid" in het eerste lid van het artikel. In verschillende Fransche wetten komt voor "la sûreté extérieure et "intérieure" (door mij niet aangetroffen, wel sécurité "extérieure et intérieure, H.); de Staatscommissie 1883 "schrijft zelfs "in- en uitwendige zekerheid"; misschien "meenende met deze schone vertaling, die gelukkig in het "Regeringsvoorstel niet werd overgenomen, nog dichter bij "het origineel te blijven. Deze uitdrukking treft echter niet "het verwijt van onduidelijkheid, daar er een officieele "interpretatie van bestaat. Minister Heemskerk deelde nl. "in zijn antwoord aan den afgevaardigde Farncombe Sanders "mede, "dat het hier de bedoeling is maatregelen van veilig- "heid voor te stellen zoowel tegenover een buitenlandschen "als tegen een binnenlandschen vijand".*) Het begrip veilig- "heid is hier echter hoofdzaak en ook alleen duidelijk "genoeg: de attributieve bepaling "uit- of inwendige" kan "ondanks bovengenoemde explicatie, als nietszeggend en dus "overbodig, zonder eenig gevaar voor de duidelijkheid ge- "voeglijk worden weggelaten."! (uitroepeteken en onderstre- "pingen van mij, H.)

Thans nog een citaat (eigenlijk zijn het 2 citaten), waarmee ik het grondig eens ben:

"In het voorgaande hoofdstuk werd reeds meerdere malen, "terloops, gesproken over het bestaan van rechtstoestanden; "wij zullen ons thans hiermede iets uitvoeriger bezighouden. "Daarbij moet mij dan allereerst van het hart, dat men bij "bestudering van dit gedeelte van het Nederlandsche recht "wordt geconfronteerd met een zeer verward en onoverzicht- "lijk stelsel, waarbij de volgende woorden van Professor "Prins wel in het bijzonder van toepassing schijnen: "Eenparigheid van rechtstaal - eerste voorwaarde voor over- "zichtelijkheid - lijkt op het terrein van het noodstaats- "recht welhaast opzettelijk gemeden". (***) (***) (***)

- 7 -

*) Arntzenius, Handelingen Grondwetsherziening 1887, VIII, p. 162

**) W. Kasten, o.c., p. 71

***) Prof. Mr. W.F. Prins, Noodstaatsrecht, R.M. Themis 1956, p. 83

****) In dit verband is het misschien ook wel aardig Prof. Van Vollenhoven te citeren (Prof. Mr. C. van Vollenhoven, Thorbecke en het administratief recht, in Nederlandsch Administratief Recht, 1919, p. 10). Deze schrijft t.a.p. onder meer:

"Een gewichtig punt daarbij is dat der Nederlandsche rechts- "taal
"Het scheppen van zulk een rechtstaal is niet de sterkste "zijde der Nederlandsche rechtsgeleerdheid geweest. Voor "de meeste stukken van het privaatrecht kon men zich red- "den door de strenge terminologie van Justinianus eenvoudig "te vertalen; voor het moderne strafrecht vertaalde men "evenzo de terminologie van moderne Duitschers. De Groot, "in zijn Inleiding, had zich bevestigd op een scherpe "rechtstaal voor ons oud-vaderlandsch recht. Maar noch ons "burgerlijk wetboek, noch onze wetboeken van procesrecht, "noch onze auteurs over staatsrecht, koloniaal recht en "volkenrecht toonden zich doordrongen van de behoefte aan, "en bakwaam tot het scheppen van, een rechtstaal in dezen "zin;....."

6. Als we nu terugkeren tot onze voorlopige conclusie, dat de ruimere mogelijkheid van art. 57 O.W.N. zou moeten zitten in de bevoegdheid van de militairen op grond van het begrip uitwendige veiligheid, dan moeten we daar thans aan toevoegen dat er geen verschil is tussen uit- en inwendige veiligheid, hetgeen, volgens de wetten der formele logica, impliceert dat de door de Regering gegeven omschrijving van inwendige veiligheid evenzeer geldt voor uitwendige veiligheid.

Hieruit volgt dan weer dat internering door het militaire gezag ex art. 57 O.W.N. slechts om dezelfde redenen kan plaats hebben als internering ex art. 24 B.B.B.G. door het burgerlijke gezag. Met andere woorden: ook de militairen kunnen slechts daadwerkelijke verstoorders van de openbare orde, lieden die deelnemen aan woelingen en onlusten, internen en niet de stiekeme, geruisloze spion.

Nogmaals: dit is (je reinste) Begrijpsjurisprudentz, maar waar staat de positiefrechtelijke bepaling, dat het militaire gezag ook anderen dan verstoorders van de openbare orde mag internen? Vroeger, onder de vigueur van de Corlogswet van 1899, kon dat inderdaad. Toen kon, tijdens de staat van beleg tenminste, krachtens art. 33 van die wet*), iedereen wiens aanwezigheid voor de rust en de algemene veiligheid gevaarlijk werd geacht te zijn, worden geëxterneerd of geïnterneerd. Wie voor de rust en de algemene veiligheid gevaarlijk moest worden geacht te zijn, werd er niet bij verteld, maar blijkens de wetsgeschiedenis werden daarmee bedoeld "les gens notés par la police civile ou militaire", genoemd in art. 95 van het Keizerlijk Decreet van 24-12-1811.***) Iedereen dus die daarvoor volgens de burgerlijke of de militaire politie in aanmerking kwam, kon worden geëxterneerd of (als dat nl. niet mogelijk was) geïnterneerd, vanzelfsprekend dus ook lieden verdacht van spionage.

De O.W.N. heeft dit echter gewijzigd. De O.W.N. is nl. bedoeld en opgezet als militaire pendant van de Wet B.B.B.G.. Het is de bedoeling geweest de militaire autoriteiten dezelfde bevoegdheden te geven in "militaire noodtoestanden" als de burgerlijke autoriteiten krachtens de Wet B.B.B.G. hadden gekregen in "burgerlijke noodtoestanden". Het was daarbij ook de vooropgezette bedoeling, dat de vage categorie van "personen wier aanwezigheid voor de rust en de algemene veiligheid wordt geacht gevaarlijk te zijn" van de Corlogswet van 1899 (dat zijn dus allen van wie de politie vond dat dat zo was), op dezelfde wijze nader omschreven zou worden

- 8 -

*) "Het militair gezag is bevoegd, aan personen, wier aanwezigheid voor de rust en de algemene veiligheid wordt geacht "gevaarlijk te zijn, het verblijf binnen het in staat van "beleg verklaarde grondgebied te ontzeggen en deze daaruit te "verwijderen, of, indien de mogelijkheid daartoe niet bestaat, "hen in bewaring te stellen."

**) Dit decreet (Décret Impérial relatif à l'organisation et au Service des Etats-majors des Places) luidde - voor zover voor ons onderwerp van belang - als volgt:
 "Dans toute place en état de guerre, si le ministre ou le "général d'armée en donne l'ordre, ou si les troupes ennemies "se rapprochent à moins de trois journées de marche de la place, "le gouverneur ou commandant est, sur-le-champ et sans attendre "l'état de siège, investi de l'autorité nécessaire;
 "1°. Pour faire sortir les bouches inutiles, les étrangers,
 " et les gens notés par la police civile ou militaire;

"2°. -
 "3°. -

als dat in de Wet B.B.B.G. was gebeurd. Dat is dan ook gebeurd, maar anders dan in art. 24 B.B.B.G.. Art. 57 O.W.N. zegt dat het militair gezag bevoegd is iedere persoon, ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat, dat hij de uit- of inwendige veiligheid in gevaar zal brengen, in de bewaring van de Minister van Justitie of in militaire bewaring te stellen.

Art. 24 B.B.B.G. spreekt van personen ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat, dat zij de openbare orde (volgens de Regering = inwendige veiligheid) in gevaar zullen brengen. Het verschil in redactie is louter en alleen een gevolg van de chronische verwarring omtrent de begrippen in- en uitwendige veiligheid. De toevoeging uitwendige veiligheid in art. 1 en in andere artikelen van de O.W.N., ook art. 57, had (en heeft) eigenlijk alleen ten doel het optreden van het militair gezag te verklaren, te rechtvaardigen als men wil. Anders konden de burgerlijke autoriteiten het wel af. De Wet B.B.B.G. is eigenlijk tot stand gekomen, omdat men niet in elke noodsituatie meteen maar het militair gezag de baas wilde maken. Het militair gezag mocht pas het heft in handen nemen als er een gewapende aanval van buiten te duchten was en zelfs dan nog bleven er bepaalde bevoegdheden aan de burgerlijke autoriteiten voorbehouden (Hfdst. II, par. 2 en Hfdst. III, par. 2, O.W.N.). Het is dan ook nooit de bedoeling geweest dat er tijdens de staat van beleg andere categorieën van personen geëxterneerd of geïnterneerd zouden worden dan tijdens de B.U.T.. Het verschil bestaat slechts hierin dat in het ene geval het militaire gezag interneert (omdat er een gewapende aanval plaats heeft gevonden of te duchten is) en in het andere geval het burgerlijke gezag. Ik herhaal nog eens: bij de creatie van art. 203 Gw. en de Wet B.B.B.G. zat de bedoeling voor het militair gezag zo laat mogelijk, dus slechts indien er een gewapende aanval te duchten was, exorbitante rechten, o.a. die van ex- en internering, te verlenen. Indien enigszins mogelijk, moest het burgerlijk gezag het af kunnen. Het kreeg daartoe in de Wet B.B.B.G. (1952) dezelfde exorbitante rechten als men zich voorstelde aan het militair gezag te geven in de toen nog te ontwerpen O.W.N. (ontwerp ingediend op 22-9-1955, stuk no. 4108; na langdurig oponthoud - kwestie Rijkswet of gewone wet - wet geworden op 16-7-1964). In de M.v.T. op art. 57 O.W.N. zegt de Regering dan ook: "De redactie van dit artikel komt in het algemeen overeen met die van art. 24 van de Wet B.B.B.G.". Er had ook kunnen staan, en dan was het duidelijker geweest: "De inhoud van dit artikel komt overeen met die van art. 24 B.B.B.G., zij het dat de redactie ietwat anders is. Dan was de aansluiting bij hetgeen de M.v.T. verder mededeelt over de verhouding van de O.W.N. tot de Wet B.B.B.G. nog beter uitgekomen. Op pag. 10 van deze M.v.T. (ik heb het al eerder geciteerd) wordt hieromtrent het volgende gezegd:

"De Wet B.B.B.G. 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."

Opmerking: De bevoegdheid die art. 24 van de Wet B.B.B.G. aan het burgerlijk gezag geeft is niet: de bevoegdheid tot interneren in het algemeen, maar de bevoegdheid tot het interneren van iedere

persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde in gevaar zal brengen. Als dan ook gezegd wordt, dat het militaire gezag dezelfde bevoegdheid heeft (tijdens de staat van beleg), kan dat nooit betekenen dat het militaire gezag een uitgebreidere bevoegdheid zou hebben. Het kan dan ook nooit iets anders betekenen dan dat het militaire gezag tijdens de staat van beleg mag doen wat het burgerlijke gezag tijdens de B.U.T. mag doen. M.a.w. (ik herhaal weer): tijdens de staat van beleg verandert niet de categorie van personen die voor internering in aanmerking komt, maar het gezag dat interneert. Dat is ook van meet af aan de - zij het niet altijd algemeen begrepen en ook niet altijd consequent volgehouden - bedoeling geweest van de creatie, naast elkaar, van de Wet B.B.B.G. en de O.W.N.. Ook het vervolg van de M.v.T. (reeds gedeeltelijk geciteerd) wijst daarop. Zij zegt nl. verder:

"Daar het doel waarvoor deze bevoegdheden worden verleend verschildend is,*) zou het theoretisch denkbaar zijn, dat zij gelijktijdig werden verleend. Zowel het burgerlijk gezag als het militair gezag zouden dan elk dezelfde bevoegdheden kunnen uitoefenen, doch gebaseerd op verschillende wetten en dienstengevolge uit hoofde van verschillend genaamde rechtstoestanden. Deze oplossing kwam ondergetekenden ongewenst voor, daar de verwarring onder de burgers door de twee verschillend genaamde bijzondere rechtstoestanden ongetwijfeld groot zou zijn, hetgeen voor de rechtszekerheid nadelig zou zijn. Bovendien zou bij de toepassing een waarschijnlijk ingewikkelde collisieregeling niet kunnen worden gemist."

Ook uit bovenstaand citaat blijkt duidelijk het volledige parallelisme dat bestaat tussen de Wet B.B.B.G. en de O.W.N..

7. In het voorgaande heb ik al opgemerkt, dat dit parallelisme wel van meet af aan de opzet is geweest, maar dat het niet altijd algemeen begrepen is en dat het ook niet altijd consequent in gedachten is gehouden. Een aardig voorbeeld daarvan is hetgeen op pag. 16 van de M.v.T. op het ontwerp-O.W.N. ad art. 57 wordt opgemerkt m.b.t. het derde lid van dat artikel. Daar staat dan:

"Het voorschrift van het derde lid wijkt echter af van het overeenkomstige voorschrift van art. 24 van de Wet B.B.B.G.. Als toelichting op deze afwijking moge het volgende dienen: Art. 24 Wet B.B.B.G. schrijft voor, dat de Minister van Binnenlandse Zaken voor de behandeling van een bezwaarschrift inzage zal verschaffen van alle stukken welke op een internering betrekking hebben. Het ontworpen artikel schrijft voor, dat de Minister van Oorlog (later geworden Minister van Defensie, H.) slechts de nodige inlichtingen zal verschaffen. Deze beperking achten de ondergetekenden verantwoord. De

*) Bedoeld werd waarschijnlijk, dat het burgerlijk gezag zijn exorbitante bevoegdheden gekregen heeft ter handhaving van de openbare orde (vgl. artt. 1, 3, 24 B.B.B.G.), terwijl diezelfde bevoegdheden aan het militaire gezag worden verleend voor de uitvoering van de militaire taak ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid (vgl. art. 1 O.W.N.). Uit alles wat hierover in het voorgaande gezegd is, zal het duidelijk zijn, dat dat verschil in diepste wezen imaginair is.

"tijd immers, waarin het militair gezag van de bevoegdheid
"van art. 57 gebruik kan maken, is de meest ernstige toestand
"waarin ons land kan verkeren. Het zou in een dergelijke
"toestand gevaarlijk kunnen zijn alle gegevens betreffende
"een inbewaringstelling mede te delen. Zulks zou de geheim-
"houding van sommige militaire aangelegenheden, welke juist
"dan van uitnemend belang zijn, in gevaar kunnen brengen.
"Het is immers zeer wel mogelijk, uit een dossier, betref-
"fende een in bewaring gestelde, op te maken in hoeverre de
"Regering b.v. op de hoogte is van een spionageketen, waarvan
"de in bewaring gestelde een schakel is."

Uit deze passage zou afgeleid kunnen worden dat spionnen zowel
ex art. 24 B.B.B.G. als ex art. 57 O.W.N. zouden kunnen worden ge-
interneerd, dat er in het eerste geval geen ernstige bezwaren
bestaan tegen overlegging der stukken, doch dat zulks in het
tweede geval, wegens de ernstige toestand waarin ons land dan
verkeert, niet mag gebeuren, zodat het nodig is in art. 57 O.W.N.
een kleine afwijking van het voorschrift van art. 24 B.B.B.G.
aan te brengen. Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn geworden
dat deze gedachtengang apert onjuist is. Er kunnen geen spionnen
ex art. 24 B.B.B.G. worden geïnterneerd. Het is dus onjuist ervan
uit te gaan dat dit wel zou kunnen en met het oog daarop het derde
lid van art. 57 O.W.N. te wijzigen. Hier is eenvoudig een denk-
fout gemaakt.

Ik zei zoëven: "uit deze passage zou afgeleid kunnen worden",
omdat het theoretisch ook mogelijk is dat gedoeld werd op een ge-
interneerde die terzake van ordeverstoringen (of het vermoeden dat
hij zich daaraan schuldig zal maken) is geïnterneerd en van wie
pas later is gebleken dat hij - tevens - een spion was. Ik vermeld
deze theoretische mogelijkheid par acquit de conscience, maar ben
er van overtuigd dat bij het schrijven van de bewuste passage
gewoon niet is gedacht aan het uitgangspunt van de Wet B.B.B.G.
en de O.W.N., gewend als men was aan de mogelijkheid tot het inter-
neren van spionnen op grond van de vroegere Oorlogswet.
Niemand heeft er verder ook wat van gezegd in de Kamers, omdat
blijkbaar niemand meer precies wist wat er vroeger m.b.t. de Wet
B.B.B.G. over de begrippen openbare orde en (inwendige) veiligheid
was gezegd. Niemand heeft het blijkbaar ook de moeite waard ge-
vonden na te gaan wat nu eigenlijk precies met de uitdrukking uit-
en inwendige veiligheid werd en wordt bedoeld. Ik kan me dat
allemaal wel begrijpen. Er zijn wel belangrijker zaken en men
heeft wel méér aan zijn hoofd dan alleen dat. Toch moet zoiets
echter wel eens gedaan worden om tot volkomen klaarheid te geraken.
Ik heb gepoogd dat te doen.

Tenslotte dan nog iets over de "bronnen" van de Wet B.B.B.G. en
de O.W.N., te weten de artikelen 203 en 202 Gw..

In art. 203 Gw. staat, dat de grondwettelijke bevoegdheden van
organen van burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en
de politie, in buitengewone omstandigheden kunnen overgaan op
andere organen van burgerlijk gezag; in art. 202 Gw. dat de grond-
wettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van
(eveneens!) de openbare orde en de politie kunnen overgaan op het
militair gezag.

In overeenstemming hiermede geeft art. 24 van de Wet B.B.B.G. aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de C.d.K. de bevoegdheid tot het treffen van een zeer ingrijpende maatregel (internering) ter bescherming van de openbare orde. Wat met openbare orde werd bedoeld is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp herhaaldelijk op duidelijke wijze door de Regering gezegd. Artikel 57, lid 1 O.W.N. heeft het echter niet over bevoegdheden t.o.v. de openbare orde, maar over de bevoegdheid tot inbewaaringstelling ter bescherming van de uit- en inwendige veiligheid. Op grond van art. 202 Gw. kan de inhoud van dat begrip in de O.W.N. echter geen andere zijn dan de inhoud van het begrip openbare orde en politie van genoemd grondwetsartikel. Verder is de openbare orde van art. 202 Gw. geen andere openbare orde dan die waarvan art. 203 Gw. spreekt en die zo nauwkeurig door de Regering omschreven is bij de parlementaire behandeling van de Wet B.B.B.G.. De toevoeging "en politie" maakt nagenoeg niets uit, aangezien in dit verband politie en openbare orde vrijwel hetzelfde betekenen. Ik citeer De Ridder*):

"Een tweede verbetering van het Grondwetsartikel zou m.i. zijn de weglating van enkele nietszeggende of onduidelijke woorden, die klaarblijkelijk uit het Fransch zijn vertaald. In de eerste plaats de uitdrukking "ten opzichte van de openbare orde en de politie", die ook de Staatscommissie van 1910 als niet geheel duidelijk wenscht te schrappen. Dr. Prins **) schrijft hierover op pag. 102: "Minder helder zijn de woorden 'openbare orde en politie'; geen der vele beteekenissen, die het woord politie heeft, is hier bruikbaar; zeer waarschijnlijk is de uitdrukking echter een vertaling van artikel 101 van het Besreet van 1811, dat sprak van 'maintien de l'ordre et de la police' en vormen de woorden openbare orde en politie hier één en hetzelfde begrip".

Ook de Regering heeft in de M.v.A. op het V.V. over het ontwerp van wet B.B.B.G. zijdelings enkele woorden aan het begrip politie in art. 196 Gw. (thans art. 203 Gw.) gewijd. Ik citeer (pag. 5, sub 9):

"Tenslotte moge de Regering hier nog ingaan op een aantal punten uit de algemene beschouwingen van het Voorlopig Verslag, die nog geen beantwoording hebben gevonden. Aan het slot van par. 4 van de algemene beschouwingen van het Voorlopig Verslag wordt onder b de vraag gesteld, waarom in het wetsontwerp voordurend gesproken wordt over de openbare orde, rust en veiligheid, terwijl artikel 196 der Grondwet slechts over de openbare orde spreekt. De Regering moge hierop antwoorden, dat artikel 196 der Grondwet de mogelijkheid opent ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid van het Rijk in buitengewone gevallen voorzieningen te treffen. De Regering heeft zich daarbij, zoals in de Memorie van Toelichting is uiteengezet, beperking opgelegd - een beperking waartegen de Grondwet zich niet verzet - en wel tot de handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid". Dat dit begrip terminologisch ruimer is dan de woorden "openbare orde",

*) Mr. J.M. de Ridder, De Oorlogswet, diss. 1946, p. 19.

**) Mr. M.I. Prins, Staatsnoodrecht, diss. 1911.

"welke verderop in artikel 196 der Grondwet voorkomen, levert
"geen overwegend bezwaar op. Laatstgenoemde term, kennelijk
"in navolging van artikel 195 in artikel 196 opgenomen, staat
"immers, evenals in artikel 195 der Grondwet, geconjugeerd
"met de "politie", een begrip waarin de handhaving van rust
"en veiligheid stellig functioneel geïncorporeerd geacht mag
"worden." (te zijn, had er dan nog achter moeten staan, H.)

Zoals bekend heeft de Regering echter - blijkbaar weer van inzicht
veranderd - in de tweede nota van wijzigingen van de ontwerpwet
"tot aanpassing van de bestaande wetgeving aan de Oorlogswet voor
Nederland" de woorden "openbare orde, rust of veiligheid" vervangen
door "openbare orde", omdat haars inziens de woorden rust of ve-
ligheid niets wezenlijks toevoegden aan hetgeen reeds met "openbare
orde" bedoeld werd, gelet op de ruime interpretatie welke aan het
begrip "openbare orde" moest worden toegekend.

Het element "politie" - wat dat dan ook moge betekenen - komt der-
halve in de wet BBEG en de O.W.N. niet (meer) voor. Gezegd zou zelfs
kunnen worden, dat de Regering het element "politie", blijkens de
motivering van de schrapping der woorden "rust en veiligheid",
geïncorporeerd acht te zijn in de handhaving van de openbare orde.
In de artt. 202 en 203 Gw., 24 B.B.B.G. en 57 O.W.N. blijft dus
centraal staan het begrip "openbare orde", over welks betekenis de
Regering zich bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van
de wet B.B.B.G. op niet mis te verstane wijze heeft uitgesproken.

Ik herhaal dus mijn vroegere conclusie, dat het stricto iure - en
deze woorden herhaal ik ook zéér nadrukkelijk - niet mogelijk is
spionnen (d.w.z. personen van wie vermoed wordt dat zij - zullen -
spioneren, wel te verstaan; anders kunnen zij strafrechtelijk wor-
den aangepakt) ex art. 24 B.B.B.G. of art. 57 O.W.N. te internen.
Ik zou het op prijs stellen van U te mogen vernemen of ik er in ge-
slaagd ben mijn standpunt duidelijker uiteen te zetten dan vroeger
en of U het wellicht thans met mij eens kunt zijn.

15 december 1969.

Documentnummer: CO980990

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

- **P3** Dit document bevat **PERSOONSgegevens** van **DERDEN** (artikel 74 Wiv 2017).

Notitie no. 82b

Onderwerp: - Betekenis van art. 24 Wet B.B.E.G. en art. 57 O.W.N.
- Nota Jura BiZa van 3-2-1969.

Het zij mij geoorloofd, voor de goede orde - niet ter voortzetting der discussie -, de volgende opmerkingen te maken:

1. ad pag. 2, 2e al. v.b.

"Indien de BVD 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 betrappt zijn op een begin van uitvoering, te interneren - en dat lijkt mij de teneur van de nota - dan gaat die conclusie mij te ver."

Commentaar: Ik heb dat nooit willen aantonen. Zelfs een begin van uitvoering van spionage of - de openbare orde niet versturende - sabotage, zou volgens mij (d.w.z. volgens de aan de Wet B.B.E.G. ten grondslag liggende opvattingen) nog onvoldoende zijn. Ik heb beweerd dat iemand alleen maar geïnterneerd kan worden indien er een gegrond, d.w.z. op feiten gebaseerd vermoeden bestaat, dat hij oproer of onlusten zal veroorzaken dan wel eraan zal deelnemen.

2. Als de Regering zegt, dat het vermoeden dat iemand de openbare orde etc. in gevaar zal brengen gebaseerd moet zijn op "bekende feiten" zegt de Jura BiZa dat "bekende feiten" ruimer is dan "antecedenten" (waardoor ik bekende feiten "vertaald" had) en dat het begrip "bekende feiten" ook toelaat "iemand te interneren 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 verklaard kan worden". Deze conclusie wordt nergens op gegrond. Bovendien wordt over het hoofd gezien dat deze "bekende feiten" de grondslag moeten vormen voor het vermoeden dat de openbare orde in gevaar zal worden gebracht. Het gaat er dus om wat onder openbare orde verstaan moet worden. Die feiten zijn slechts instrumentair.

3. ad pag. 2, laatste al.

"Evenals een toneelstuk als "strijdig met de openbare orde" kan worden verboden indien dat toneelstuk an sich niet opruiend o.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 een gevaar voor de openbare orde 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 er een gegrond vermoeden is dat hij anderen zal aanzetten tot herrie maken, het klimaat daartoe zal scheppen of de mogelijkheden daartoe zal gunstig maken of openen."

Maar wat is dat anders dan woelingen veroorzaken. Anderen opruien tot woelingen is woelingen veroorzaken; het gunstige klimaat scheppen voor woelingen is op z'n minst deze mede-veroorzaken, dus voor een gedeelte veroorzaken, de mogelijkheid gunstig maken of openen voor woelingen is ook weer mede-veroorzaken of veroorzaken van woelingen.

4. ad punt 5

Hierin zegt Jura BiZa, dat openbare orde iets anders is dan uit- en inwendige veiligheid. Daarin heeft hij volkomen gelijk. Ik zal de laatste zijn om het tegendeel te beweren. Wat ik echter wel beweerd heb is, dat de Regering zelf door handhaving van de openbare orde etc. in haar M.v.A. op het V.V. op het ontwerp van de Wet B.B.B.G. gelijk te stellen aan handhaving van de inwendige veiligheid (zie pag. 5 bovenaan van mijn nota van 1-10-1968) en door bij de toelichting op art. 57 O.W.N. te wijzen op de overeenkomst met artikel 24 Wet B.B.B.G., volgens de regels der formele logica impliciet heeft beweerd dat uit- en inwendige veiligheid gelijk staat met openbare orde, aangezien er nu eenmaal in wezen geen verschil is tussen uit- en inwendige veiligheid. Dat ik het te dezen niet met de Regering eens was moge blijken uit hetgeen ik op pag. 7 van bovengenoemde nota sub B heb geschreven:

"Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens etc. biedt de regeringen van de aan-
"gesloten 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 in de Wet B.B.B.G. niet benut. Ze heeft in de
"Wet B.B.B.G. (Stbl. 1952: 361) slechts maatregelen ter be-
"scherming 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."

5. Wat mijn mening betreft, dat er eigenlijk geen tweërlei veiligheid, nl. een uit- en een inwendige veiligheid bestaat (maar slechts één veiligheid, die echter bedreigd kan worden door inwendige en/of uitwendige krachten) wil ik nog graag het volgende zeggen: Poogt men zich voor te stellen wat de inhoud van het begrip uit- of inwendige veiligheid is, dan slaagt men daarin op geen enkele andere wijze, dan door aan te nemen dat men hier te maken heeft met de taalkundige samentrekking van een begrip voor welks omschrijving eigenlijk meer woorden nodig zijn. Dat is taalkundig volkomen geoorloofd, mits men dan maar niet denkt dat er een nieuw begrip is ontstaan, waaruit nieuwe conclusies kunnen worden getrokken. Ik zal dit met een voorbeeld verduidelijken:
Een leraar die les geeft in de Franse taal- en letterkunde, wordt in de wandeling: leraar Frans of Franse leraar genoemd. Dit laatste begrip mag niet als een nieuw zelfstandig begrip worden beschouwd, waaruit de conclusie zou kunnen worden getrokken dat de Franse leraar een Fransman is, zoals de vroegere Franse gouvernante een Française was.

Als dezelfde leraar Frans en Engels doceert, zou men hem zowel de Franse als de Engelse leraar kunnen noemen. Hieruit mag echter nooit afgeleid worden dat hij twee nationaliteiten zou hebben of dat hij twee verschillende personen zou zijn. De etymologie nu van de woorden uit- en inwendige veiligheid is in wezen geen andere dan die van dit laatste voorbeeld.

KJA, 12-2-1969.

Documentnummer: 19690212

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

Opmerkingenveld

Geen weigeringsgrond toegepast.