

42. 4.

## VERSLAG.

Na bestudeering van de Memorie van Antwoord en het gewijzigd ontwerp van wet heeft de Commissie van Rapporteurs het wenschelijk geacht omtrent enkele punten met de Regeering, vertegenwoordigd door den Minister van Justitie, mondeling in overleg te treden. Van de uitkomsten van dat overleg doet zij in dit verslag mededeeling. De Regeering deed naar aanleiding van het overleg aan de Commissie een nota van wijzigingen en een nader gewijzigd ontwerp van wet toekomen; deze stukken worden tegelijk met dit verslag aan de Kamer overgelegd.

Bij het overleg kwam in de eerste plaats ter sprake de vraag, of inderdaad in de wet moet worden neergelegd, dat de politie vrijen toegang heeft tot niet-openbare vergaderingen van meer dan tien personen, indien deze vergaderingen uitsluitend of mede door vreemdelingen worden bijgewoond (vgl. blz. 1, onderaan, van de Memorie van Antwoord en artikel VIII van het ontwerp). Uit de Commissie werd er op gewezen, dat deze bevoegdheid wel zeer ver gaat. De Minister heeft hieromtrent in de Memorie van Antwoord gezegd, dat een zoodanige contrôle als met behulp van dit artikel mogelijk zou worden, in de practijk reeds dikwijls door de politie wordt uitgeoefend, waarbij zij zich dan zoo noodig beroept op het Wetboek van Strafvordering of op eenige speciale wet, bijv. de Drankwet of de Vuurwapenwet. Ware dit juist, dan zou de voorgestelde bepaling overbodig zijn. Er bestaat echter een niet onbelangrijk verschil tusschen de bevoegdheden, welke de politie thans ontleent aan het Wetboek van Strafvordering of aan een der andere bedoelde wetten, en die, welke haar door het ontworpen artikel zal worden toegekend. Bij contrôle, uitgeoefend krachtens een der genoemde wetten of met het oog op het vermoeden, dat een andere wettelijke bepaling wordt overtreden, kan de politie wel binnentreden en een onderzoek instellen, doch zij kan de eigenlijke vergadering niet blijven bijwonen. De voorzitter kan de vergadering schorsen en eerst heropenen nadat de politie weer is vertrokken. Wat thans wordt voorgesteld, reikt, naar de Commissie meende, verder: de politie zal niet alleen een onderzoek kunnen instellen, doch zij zal de — niet openbare — vergadering van het begin tot het einde kunnen bijwonen.

Eén lid der Commissie verklaarde reeds thans voor het toekennen van een zoo uitzonderlijke bevoegdheid geen voldoende grond aanwezig te achten. Bestaat het vermoeden, dat een strafbaar feit wordt gepleegd, dan kan de politie reeds thans binnentreden; bestaat dat niet, dan behoort zij buiten te blijven. Dit lid drong op schrapping van artikel VIII aan.

De Minister verklaarde hieraan niet te kunnen voldoen. Zijns inziens is het noodzakelijk de bedoelde bevoegdheid aan de politie toe te kennen, mede ten einde haar in staat te stellen contrôle uit te oefenen op de naleving van de nieuwe bepalingen omtrent het recht van vereeniging en vergadering, speciaal het nieuwe artikel 3, dat deelneming van vreemdelingen aan Nederlandsche staatkundige vereenigingen verbiedt, en het nieuwe artikel 23, dat aan vreemdelingen verbiedt het woord te voeren in vergaderingen, waarin uitsluitend of mede de Nederlandsche staatkunde in algemeenen zin wordt behandeld. Om te kunnen nagaan, of deze artikelen worden nageleefd, moet de politie inderdaad ook niet-openbare vergaderingen zoo noodig kunnen bijwonen. Dikwijls toch zal eerst in den loop van de vergadering blijken, of overtreding van deze bepalingen plaats heeft. Men bedenke hierbij, dat de bevoegdheid van de politie dadelijk ophoudt, zoodra de aanwezige vreemdeling of vreemdelingen zich verwijderen. Ook verlieze men niet uit het oog, dat alle vergaderingen, welke door minder dan 10 personen worden bijgewoond, door de nieuwe bepaling min of meer tegen politie-inmenging worden gevrijwaard.

Uit de Commissie werd verder nog gevraagd, of het niet mogelijk is de ontworpen bepaling te beperken tot vergaderingen, waar wordt beraadslaagd, haar dus niet te doen gelden voor familiefeesten, godsdienstige bijeenkomsten en dergelijke.

Hierop antwoordde de Minister, dat zijns inziens alle bijeenkomsten moeten worden beschouwd als vergaderingen in den zin van deze wet. Zou men het begrip „vergadering” beperken tot die bijeenkomsten, waarin een geregelde beraadslaging plaats vindt, dan zou de contrôle vrijwel onmogelijk worden. De politie zou dan immers eerst moeten aantoonen, dat inderdaad beraadslaging plaats vindt, alvorens te mogen binnentreden. Overigens herhaalde de Minister, dat de politie van deze nieuwe bevoegdheid een redelijk gebruik behoort te maken. Familiefeesten en godsdienstige bijeenkomsten behoort zij niet te bezoeken, indien daarvoor geen bijzondere aanleiding bestaat.

Als tweede punt kwam opnieuw ter sprake, of een regeling omtrent de staatkundige organisaties van vreemdelingen hier te lande, welke betrekking hebben op de staatkunde van het eigen, vreemde land, thuishoort in het vreemdelingenrecht en niet in deze wet (vgl. blz. 3, onderaan, van de Memorie van Antwoord). Uit de Commissie werd betoogd, dat een regeling van deze materie, voor zoover zij betrekking heeft op vereenigingen en vergaderingen, ook wat haar karakter betreft, beter op haar plaats is in de wet, welker wijziging thans onder handen is, dan in het vreemdelingenrecht, welks nieuwe regeling nog in een veel minder gevorderd stadium van voorbereiding verkeert.

De Minister erkende, dat inderdaad, naast de algemeene voorschriften van artikel 2, het eerste lid van artikel 3 en artikel 4, welke uiteraard ook voor haar zullen gelden, een bijzondere aanvullende regeling in deze wet met betrekking tot de bedoelde organisaties mogelijk zou zijn. Toch verklaarde hij er de voorkeur aan te geven deze laatste regeling op te nemen in het vreemdelingenrecht — welks bewerking overigens zoo ver gevorderd is, dat binnenkort een wetsontwerp bij de Kamer zal kunnen worden ingediend —, omdat de regeling van dit laatste soepeler zal kunnen zijn, immers meer aan algemeene maatregelen van bestuur zal overlaten dan deze wet, waarin de te regelen materie geheel is opgenomen.

In de derde plaats werd er, met het oog op de voorgestelde aanvulling van het bestaande eenig lid van artikel 3 der wet van 1855, de aandacht op gevestigd, dat de Minister in de Memorie van Antwoord het begrip „feitelijke werkzaamheid” eener vereeniging omschrijft als haar „algemeene optreden” (blz. 5, middenin), en elders (blz. 12, onder artikel VI) spreekt van „algemeene feitelijke werkzaamheid”. Indien deze uitlegging van het begrip „feitelijke werkzaamheid” de juiste is, zoo werd uit de Commissie betoogd, dan behoeft inderdaad geen vrees te bestaan, dat een vereeniging verboden verklaard zal worden op grond van een toevallig of onbeteekenend gevolg van een harer daden. Men betwijfelde echter, of deze uitlegging mag worden aanvaard, en men stelde de vraag, of het geen aanbeveling zou verdienen, ook in den tekst van de wet te spreken van „algemeene feitelijke werkzaamheid”.

De Minister zette in antwoord op deze opmerkingen uiteen, dat het begrip „werkzaamheid” in het algemeen meer omvat dan één enkele handeling. Van één enkele handeling kan men niet zeggen, dat zij samenvalt met de werkzaamheid, of, wil men een wellicht duidelijker, doch niet Nederlandsch woord gebruiken, met de activiteit van de vereeniging, tenzij — en dit is van veel belang — die éne handeling typeerend, symptomatisch is voor haar werkzaamheid. Zou men nu het woord „algemeene” gaan plaatsen vóór de woorden „feitelijke werkzaamheid”, dan zou men dientengevolge zulk een enkele, doch voor de werkzaamheid eener vereeniging typeerende handeling niet kunnen treffen. Ook zou een vereeniging zich er dan wellicht op kunnen beroepen, dat niet haar „algemeene feitelijke werkzaamheid” een in artikel 3 bedoeld bedenkelijk gevolg heeft teweeggebracht, doch dat dit is geschied door een nevenwerkzaamheid der vereeniging. Ook op grond van zulk een (bijv.

Wijz. en aanv. wet van 22 April 1855, tot regeling en beperking der uitoefening recht van vereeniging en vergadering, enz.

revolutionnaire) nevenwerkzaamheid moet een vereeniging verboden kunnen worden.

Voorts werd uit de Commissie opgemerkt, dat volgens de Memorie van Antwoord (blz. 5, middenin) de uitdrukking „ten gevolge hebben” ook indirecte en ver verwijderde gevolgen van een bepaalde werkzaamheid zou omvatten, terwijl „teweegbrengen” een rechtstreekschen band tusschen handelwijze en gevolg zou eischen en dus alleen zou dekken, wat direct uitvloeisel is van de feitelijke werkzaamheid der vereeniging. Men wees er nu op, dat „ten gevolge hebben” inderdaad in causalen zin ook op de meest verwijderde gevolgen betrekking kan hebben. Echter zal deze uitdrukking, naar men meende, hier niet in zuiver causalen zin moeten worden opgevat, doch in juridischen zin, volgens de leer der adequate veroorzaking. Zij omvat dan alleen die gevolgen, welke redelijkerwijze te voorzien waren. Is nu, in dezen zin opgevat, „ten gevolge hebben” nog wel ruimer van beteekenis dan „teweegbrengen”? En, zoo neen — indien dus „teweegbrengen”, gezegd van de feitelijke werkzaamheid eener vereeniging, hetzelfde mocht beteekenen als „ten gevolge hebben” —, zou het dan niet beter zijn hier te spreken van: gericht zijn op?

De Minister antwoordde hierop, dat „teweegbrengen” naar zijn oordeel inderdaad vrijwel overeenstemt met „ten gevolge hebben”, deze laatste woorden opgevat volgens de leer der adequate veroorzaking. „Teweegbrengen” verdient echter reeds hierom boven „ten gevolge hebben” de voorkeur, omdat door de eerste uitdrukking de beperking tot adequate veroorzaking in de wet zelf wordt neergelegd. De uitdrukking „gericht zijn op” achtte de Minister niet bruikbaar, omdat deze te veel wijst op het doel der vereeniging. De jurisprudentie heeft reeds beslist, dat een vereeniging niet alleen verboden kan worden verklaard, wanneer haar statutaire doel met de openbare orde of de goede zeden strijdt, doch ook, wanneer dit het geval is met haar feitelijke doel. Door nu aan artikel 3 toe te voegen „of welke feitelijke werkzaamheid gericht is op” zou dus niets anders worden bereikt dan dat in de wet werd vastgelegd hetgeen de jurisprudentie reeds heeft aanvaard. De bedoeling van de Regeering — aldus de Minister — is echter juist om thans iets verder te gaan.

Ook de redactie „of van welke de aard harer feitelijke werkzaamheid tweewegbrengt”, welke vervolgens nog in overweging gegeven werd, achtte de Minister niet aanvaardbaar.

Verder werden nogmaals de moeilijkheden ter sprake gebracht, welke kunnen voortvloeien uit de voorgestelde invoeging van de woorden „of welke hare werkzaamheid uitstrekt tot het buitenland” (vgl. blz. 7 van de Memorie van Antwoord). Uit de Commissie werd o. m. de vraag gesteld, of het niet mogelijk is door een gewijzigde redactie te voorkomen, dat een Nederlander, bestuurslid van een Nederlandsche staatkundige vereeniging, als zoodanig niet meer in het buitenland over Nederlandsche politiek zal mogen spreken.

De Minister herhaalde, dat het zijns inziens noodzakelijk is, de staatkundige actie van Nederlandsche vereenigingen tot ons land te beperken. Wil men dit doel bereiken, dan zal men er zich bij moeten neerleggen, dat ook bestuursleden van Nederlandsche staatkundige vereenigingen zich zelf zekere beperkingen zullen moeten opleggen. Overigens waarschuwde de Minister tegen casuïstiek. Men kan bij de parlementaire behandeling van een wetsontwerp wel over allerlei gevallen praten, doch de rechter zal te zijner tijd geheel zelfstandig moeten uitmaken, of de wet op een bepaald geval al dan niet toepasselijk is.

Een soortgelijke vraag, welke vervolgens besproken werd, was deze: behoort de wetgever het aan Nederlanders in het buitenland onmogelijk te maken — zij het langs indirecten weg — lid of donateur te zijn van een Nederlandsche staatkundige vereeniging? Een der leden betoogde, dat iedere Nederlander het recht behoort te behouden om zich staatkundig te organiseren, ook indien hij in het buitenland woont.

Hierop antwoordde de Minister, dat het voorschrift, inhoudende, dat Nederlandsche staatkundige vereenigingen haar werk-

zaamheid niet tot het buitenland mogen uitstrekken, welk voorschrift meebrengt, dat ook Nederlanders, die in het buitenland wonen, zich in het algemeen van het steunen van zulke vereenigingen moeten onthouden, naar zijn oordeel noodig is om de vrijheid van deze vereenigingen in het binnenland ongerept te kunnen handhaven. Invloed op de Nederlandsche staatkunde behoort alleen te kunnen worden uitgeoefend door Nederlanders, die zich de noodige kennis van zaken op dit gebied kunnen verschaffen; dat laatste nu is alleen hier te lande mogelijk. Dat Nederlanders in het buitenland niet dezelfde politieke rechten hebben als Nederlanders hier te lande, is overigens niets bijzonders: zij mogen immers ook niet aan verkiezingen deelnemen.

Hierna werd de procedure, geregeld in artikel IV van het wetsontwerp, ter sprake gebracht. Uit de Commissie werd er op aangedrongen, deze met meer waarborgen te omringen. In de eerste plaats meende men, dat de vereeniging het recht moet hebben getuigen te doen dagvaarden.

De Minister verklaarde zich bereid hieraan te gemoet te komen door een wijziging van artikel IV, in hoofdzaak hierop neerkomende, dat in het derde lid van artikel 4 *nieuw vóór* „getuigen” wordt ingelascht: hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van het opgeroepen bestuur of de opgeroepen feitelijke leiders.

In verband hiermee werd nog de vraag gesteld, of het bestuur (of de feitelijke leiders) de verhooren van getuigen en deskundigen zullen kunnen bijwonen.

De Minister antwoordde, dat het ontwerp zich daaromtrent niet uitlaat, doch dat het in het algemeen redelijk is het bestuur, resp. de feitelijke leiders, bij de verhooren toe te laten.

Vervolgens werd gevraagd, of het niet juist ware, de getuigen en deskundigen steeds onder eede te doen hooren.

Hiertegen verklaarde de Minister ernstig bezwaar te hebben. Hij vestigde er de aandacht op, dat de getuigen in zaken van dezen aard zich dikwijls in een moeilijk gewetensconflict zullen bevinden, daar zij de kans loopen zelf te worden vervolgd wegens *deelneming aan een verboden vereeniging*. Zij zullen dus in vele gevallen min of meer de positie van verdachten innemen. In zulke gevallen vordere men van hen geen eed. Het is immers een algemeen beginsel van ons recht, dat verdachten niet beeedigd worden. Waar voor de getuigen en deskundigen geen persoonlijke belangen op het spel staan, zal de rechter hun, afgezien van bijzondere gevallen (men vergelijk artikel 216, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering), zeker den eed afnemen.

Zal de procedure, zoo vroeg men uit de Commissie verder, openbaar zijn?

De Minister antwoordde, dat de procedure, die immers een requestprocedure is, volgens de voorgestelde bepaling in raadkamer behandeld zal worden. Zij zal dus niet in den gebruikelijken zin in het openbaar worden behandeld, doch het zal aan de rechtbank vrijstaan tot de behandeling toegang te verleen. Intusschen verklaarde de Minister zich bereid dit punt, hetwelk tijdens het mondeling overleg voor het eerst naar voren werd gebracht, nader te overwegen.

Op grond van deze nadere overweging heeft de Minister later aan de Commissie bericht, dat het hem onraadzaam voorkwam verder te gaan dan de voorgestelde bepaling en voor te schrijven, dat de procedure, behoudens door de rechtbank te bepalen uitzonderingen, in het openbaar zal plaats hebben. Zoodanige bepaling zou, onder andere bezwaren, het gevaar medebrengen, dat de procedure tot verbodenverklaring als middel tot het maken van propaganda voor de vereeniging, welke verbodenverklaring gevorderd wordt, of voor haar denkbeelden zou worden aangegrepen.

Eindelijk werd er uit de Commissie op aangedrongen de regeling van de relatieve competentie te wijzigen, bijv. in dien zin, dat in de eerste plaats bevoegd zullen zijn de rechtbanken van de plaatsen, waar de vereeniging hetzij volgens de statuten, hetzij in feite gevestigd is, en eerst wanneer een plaats van vestiging geheel ontbreekt, de overige rechtbanken, binnen welker rechtsgebied de vereeniging feitelijk werkzaam is. Men



Wijz. en aanv. wet van 22 April 1855, tot regeling en beperking der uitoefening recht van vereeniging en vergadering, enz.

achtte het niet redelijk, dat het openbaar ministerie in een geheel ander gedeelte van het land dan dat, waar de vereeniging gevestigd is, een vordering tegen haar aanhangig zal kunnen maken, indien de vereeniging in die streek slechts eenige, zij het nog zoo geringe, werkzaamheid ontplooit.

Hiertegen voerde de Minister aan, dat het niet redelijk zou zijn, het openbaar ministerie te verplichten de vordering aanhangig te maken bij de rechtbank van de plaats van vestiging, ook indien de feitelijke werkzaamheid, en speciaal de verboden feitelijke werkzaamheid van de vereeniging in hoofdzaak in een geheel ander arrondissement plaats vindt.

Overigens verklaarde de Minister zich bereid het tweede lid van het ontworpen artikel 4 *nieuw* nog eenigszins te wijzigen, ten einde een onjuistheid te herstellen: in plaats van „bij welke de behandeling het eerst is aangevangen” moet worden gelezen: bij welke het eerst een vordering is ingediend. Het woord „behandeling” in den derden regel moet dan tevens worden vervangen door: indiening van een vordering.

Als laatste punt werd ter sprake gebracht het voorschrift van het ontworpen artikel 23. Een der leden verklaarde er overwegend bezwaar tegen te hebben, dat geen vreemdeling meer iets zou mogen zeggen, ook de onschuldigste begroeting niet meer zou mogen uitspreken, in een vergadering, waarin de Nederlandsche staatkunde in algemeenen zin wordt behandeld. Dit lid vestigde er nogmaals de aandacht op, dat hier in de wet een voorschrift zal worden neergelegd, nog rigoureuzer dan de gedragslijn, welke de Regeering thans reeds op dit punt volgt, en drong er op aan, althans een mogelijkheid van dispensatie in de wet op te nemen.

De Minister verklaarde aan dezen aandrang geen gevolg te kunnen geven. Een voor allen geldend voorschrift is zijns inziens noodzakelijk om de openbare orde te beschermen en zelfs den schijn van willekeur te vermijden.

Met de mededeeling van het bovenstaande acht de Commissie van Rapporteurs de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende voorbereid.

Aldus vastgesteld 29 November 1938.

1)  
DONKER.  
WENDELAAR.  
MACKAY—KATZ.  
VAN MAARSEVEEN.

1) Het lid der Commissie de heer TERPSTRA heeft wegens ongesteldheid aan de vaststelling van dit Verslag niet kunnen medewerken.

42. 5.

#### NOTA VAN WIJZIGINGEN.

In het ontwerp van wet worden de volgende wijzigingen gebracht.

In **artikel IV** wordt de tekst van het voorgestelde artikel 4 gewijzigd als volgt.

In het tweede lid wordt de tweede volzin gelezen:

„In geval van gelijktijdige indiening van eene vordering bij meer dan ééne rechtbank, blijft uitsluitend bevoegd de rechtbank, bij welke het eerst eene vordering is ingediend.”

In het derde lid worden de eerste en tweede volzin gelezen:

„De rechtbank beschikt niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping van het bestuur of, ontbreekt dit, van een of meer van de feitelijke leiders van de vereeniging; zij kan, hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van het opgeroepen bestuur of de opgeroepen feitelijke leiders, getuigen en deskundigen hooren, al dan niet onder eede. Zij bepaalt de wijze van oproeping van het bestuur, de feitelijke leiders, de getuigen en de deskundigen, alsmede de in acht te nemen termijnen.”

42. 6.

#### NADER GEWIJZIGD ONTWERP VAN WET.

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, saluut! doen te weten:

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat wijziging en aanvulling van de wet van 22 April 1855, Staatsblad n°. 32, tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering, en van eenige daarmede verband houdende artikelen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering wenschelijk is;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### A

In de wet van 22 April 1855, Staatsblad n°. 32, tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering, worden de volgende wijzigingen gebracht.

#### Artikel I.

Boven artikel 1 wordt ingevoegd:

„AFDEELING I.  
VEREENIGINGEN.

§ 1. OPRICHTING VAN VEREENIGINGEN.”

#### Artikel II.

Na artikel 1 wordt ingevoegd:

„§ 2. VERBODEN VEREENIGINGEN.”

#### Artikel III.

In artikel 3 worden de volgende wijzigingen gebracht.

In den aanhef wordt, na „tot doel heeft”, ingevoegd:

„of welke feitelijke werkzaamheid teweegbrengt”.

Aan het artikel wordt een tweede en een derde lid toegevoegd:

„Eveneens wordt met de openbare orde strijdig geacht de Nederlandsche staatkundige vereeniging, waaraan vreemdelingen door lidmaatschap of op andere wijze deelnemen of welke hare werkzaamheid uitstrekt tot het buitenland. Als Nederlandsche staatkundige vereeniging, in den zin van dit voorschrift, geldt de vereeniging, welke zich uitsluitend of mede bezig houdt met de Nederlandsche staatkunde in algemeenen zin; als zoo-