



Het recht van vergadering

<https://hdl.handle.net/1874/324326>

A. qu. 192, 1930.

HET RECHT VAN VERGADERING

H. IJ. IJNZONIDES

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT



1393 1237

Diss. Utrecht. 1938

HET RECHT VAN VERGADERING

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE
RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG
VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS DR. J. BOEKE,
HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER GENEES-
KUNDE, VOLGENS HET BESLUIT VAN DEN
SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN DE BEDEN-
KINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGE-
LEERDHEID TE VERDEDIGEN OP 6 JULI 1938,
DES NAMIDDAGS TE DRIE UUR

DOOR

HANS IJNZO IJNZONIDES

GEBOREN TE DALFSEN

N. V. DRUKKERIJ L. R. V. — ZWOLLE

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

Eene Regering kan geen vrijheid geven aan hem, die
ze, om der Regering naar het leven te dingen, verlangt."

Groen van Prinsterer.

AAN MIJN OUDERS

VOORWOORD.

Ter inleiding moge ik er de aandacht op vestigen, dat het recht van vergadering in dit geschrift hoofdzakelijk beschouwd wordt uit een oogpunt van gezag. Gedurende meer dan tachtig jaren leven wij onder een wettelijke regeling, welke goeddeels op het fundament der vrijheid is opgetrokken. Vandaar, dat het — naar mijn oordeel — aanbeveling verdiende, de geheele materie eens uit een anderen gezichtshoek te belichten.

Daartoe heb ik, op advies van mijn hooggeschatten promotor, een enquête ingesteld onder een vijftiental politieautoriteiten hier te lande. Behalve tot de Hoofdcommissarissen van Politie in de groote steden, heb ik mij in het bijzonder gericht tot de Commissarissen van Politie der gemeenten, die als fabriekscentra gelden.

Enkele gemeenten, die zeker in de enquête behoorden opgenomen te worden, bleven buiten beschouwing, omdat de betreffende Commissarissen van Politie, hetzij tegen uiting van hun opvattingen bezwaren hadden, hetzij wegens drukke ambtsbezigheden daartoe verhinderd waren.

* * *

Nu ik met dit proefschrift mijn academische studiën heb voltooid, gevoel ik behoefte mijn erkentelijkheid uit te drukken jegens allen, die op eenige wijze hebben bijgedragen tot mijn wetenschappelijke vorming.

In hooge mate ben ik dank verschuldigd aan U, hooggeachte promotor De Savornin Lohman, voor de medewerking, welke ik van U mocht ondervinden bij de samenstelling van dit werk. Gij hebt mijn aandacht gevestigd op dit onderwerp en mij geadviseerd vooral de practische zijde daarvan naar voren te brengen. In het bijzonder ben ik U erkentelijk, dat Gij mij zelfstandig en in volle vrijheid dit geschrift hebt laten voltooien. Van Uw nuttige adviezen — vooral wat de systematiek dezer verhandeling betreft — heb ik dankbaar gebruik gemaakt.

Ook jegens U, Hooggeleerde Pompe, gaat mijn dankbaarheid uit voor de waardevolle wenken, welke ik van U mocht ontvangen inzake eenige belangrijke punten van dit werk.

Het is mij ondoenlijk om alle politieautoriteiten, die — nagenoeg

zonder uitzondering — mij van de noodige gegevens hebben voorzien, met name te noemen. Ik heb waardeering voor de hulp, welke ik van hen mocht ondervinden.

Voor de groote medewerking, die de Hoofdcommissarissen van Politie te Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht en de Commissarissen van Politie te Enschede en Hengelo mij verleenden, betuig ik mijn welgemeenden dank.

In dankbare herinnering gedenk ik den welwillenden steun van de Heeren Hamoen, Commissaris van Politie te Utrecht, en Lettinck, Commissaris van Politie te Zwolle, die mij vele nuttige adviezen verstrekten en zoo vriendelijk waren het ontwerp-proefschrift voor het grootste gedeelte door te lezen.

Verder gaat mijn erkentelijkheid uit naar de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten te 's Gravenhage, die mij op zulk een onbaatzuchtige wijze van studiemateriaal heeft voorzien.

Tenslotte dank ik mijn Ouders van harte, dat zij mij deze opleiding ten deel lieten vallen.

Bijzonder verheugd ben ik, dat zij de ure der promotie kunnen meemaken.



INHOUD

HOOFDSTUK I.	Blz.
Geschiedkundige beschouwingen over het recht van vergadering	1
§ 1. Inleiding	1
§ 2. Totstandkoming van het vergaderingsrecht in de Staatsregeling van 1798	1
§ 3. Het recht van vergadering in de Constituties van 1801 tot en met 1815	3
§ 4. De Afscheiding en vrijheid van vergadering	5
§ 5. De totstandkoming van art. 9 der Grondwet	6
§ 6. Ontwerp Donker Curtius 1849	10
§ 7. Ontwerp Nedermeijer van Rosenthal 1850	11
§ 8. De wet van 22 April 1855 S. 32 tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van Vereeniging en Vergadering	12
§ 9. Pogingen tot wijziging der wet van 22 April 1855	14
 HOOFDSTUK II.	
Het recht van vergadering in buitenlandsche wetgevingen	17
§ 1. Frankrijk	17
§ 2. België	18
§ 3. Engeland	19
§ 4. Italië	20
§ 5. Duitschland	21
§ 6. Rusland	24
 HOOFDSTUK III.	
Het recht van vergadering in de practijk; de wet van 1855, haar leemten en toepassing	27
§ 1. Beperking van het recht van vergadering	27
§ 2. De wet van 1855, haar leemten en toepassing. Voorstellen tot wijziging	30
 HOOFDSTUK IV.	
De Gemeentewet in verband met het recht van vergadering	74
§ 1. Art. 219 Gemeentewet en het recht van vergadering	74
§ 2. Optochten en het recht van vergadering	84
§ 3. Toespraken op of aan den openbaren weg	89
 HOOFDSTUK V.	
Slotbeschouwing en conclusie	91

Bijlage.
Literatuur!

HOOFDSTUK I.

GESCHIEDKUNDIGE BESCHOUWINGEN OVER HET RECHT VAN VERGADERING.

§ 1. *Inleiding.*

Op het voetspoor van de Amerikaansche Bills of Rights en de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, bevat ook de eerste Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 een catalogus van rechten van den mensch.

Overeenkomstig de theoriën van de 17e en 18e eeuwsche natuurrechtleeraars, waarin de grondrechten als heilig en onveranderlijk, kortom als ware menschenrechten worden verdedigd, nemen zij een plaats in, afgescheiden van den overigen inhoud der Constitutie.

De grondrechten vormen als 't ware een ommuurd terrein, waarbinnen de staat met zijn werkingssfeer niet vermag binnen te dringen. Zij zijn vóórconstitueel; hun strekking is zoowel positief als absoluut.

Positief, omdat de staat de volstreckte handhaving dezer rechten moet garandeeren.

Absoluut, omdat er noch in het algemeen noch in een concrete rechtspositie van kan worden afgeweken.

Het belangrijkste doel van de vestiging van den staat is juist om deze eeuwige rechten van den mensch te beschermen en te ontplooiën!

§ 2. *Totstandkoming van het vergaderingsrecht in de staatsregeling van 1798.*

Toen als gevolg van de onbloedige revolutie in de Republiek der Nederlanden de afgevaardigden in de Statenvergadering van Holland zich geheel naar Fransch model tot de Representanten van het Volk van Holland hadden geconstitueerd, vormde het eerste werk dezer Vertegenwoordiging het opstellen van een publicatie behelzende „de erkenning en verklaring der Rechten van den Mensch en Burger”.¹⁾

Deze verklaring bevat niet uitdrukkelijk het recht van vergadering, wel echter een artikel met een meer algemeene strekking:

„Dat het ieder dus geoorloofd is zijne gedachten en gevoelens aan anderen te openbaren, hetzij door de Druipers, of op eenige andere wijze.”²⁾

De andere provinciën volgden met soortgelijke verklaringen. Nadat het, door de nieuw gekozen Nationale Vergadering vast-

¹⁾ 31-1-1795. Deze publicatie en de volgende staatsregelingen te vinden bij: Mr. G. W. Bannier, „Grondwetten van Nederland”, Zwolle 1936.

²⁾ De Fransche Const. van 1793 bevat wel uitdrukkelijk de erkenning van het vergaderingsrecht: „Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, le droit de s'assembler paisiblement....., ne peuvent être interdits.”

gestelde ontwerp van constitutie op 8 Augustus 1797 door volksstemming was verworpen, volgde na den Unitarischen Staatsgreep van 22 Januari 1798 nog in hetzelfde jaar de afkondiging der eerste Staatsregeling voor het Bataafsche Volk.

In art. 18 der burgerlijke en staatkundige grondregels, welke aan de eigenlijke constitutie voorafgaan, is het recht van vergadering geformuleerd. ³⁾

„Ieder burger heeft het recht om met zijne Medeburgers te vergaderen ter onderlinge voorlichting, ter opwekking van Vaderlandsliefde, en ter naauwer verbindtenis aan de Staatsregeling, zonder dat nogthands de Constitueele Gezelschappen, als zoodanigen, met elkanderen over staatszaken briefwisseling houden, geschreven aanklagten ontvangen, bij stemming besluiten, of, bij wijze van corporatie, eenige openbare daad zullen verrigten.”

Een recht van vergadering, overeenkomstig deze formulering, kan men moeilijk meer een grondrecht noemen in den zin, dien de vóórrevolutionaire natuurrechtleeraars daaraan hechtten. Van een onbeperkt heilig recht is geen sprake. De werkingssfeer van den Staat binnen het van nature afgebakende terrein is te zeer merkbaar. De woorden van het artikel vormen als 't ware een contradictie met de plaats, die in de staatsregeling voor haar is ingeruimd. Men kan het zoo zeggen: overeenkomstig den vorm — de vóórconstitutioneele plaats — is het recht van vergadering nog een waar vrijheidsrecht; naar den inhoud echter — de redactie in de staatsregeling — is deze gedachte op den achtergrond gedrongen.

Waarom deze beperkende formulering?

De drijfveer is niet ver te zoeken. Zij is gelegen in de groote ontplooiing en den toenemenden invloed van de z.g.n. clubs, broeiesten der revolutionaire beweging. Reeds in het begin der revolutieperiode begonnen de „leesgezelschappen” zich te organiseeren om alles voor de omwenteling in gereedheid te brengen. ⁴⁾

In vele steden en dorpen werden comité's gevormd, die voor het verzamelen van wapenen moesten zorgdragen. In het najaar van 1794 centraliseerden deze comité's zich door de oprichting van een „nationaal committé” of „committé revolutionair” te Amsterdam, dat de leiding in handen nam, en de spil vormde van alle comité's over het geheele land.

Op deze wijze werd de revolutie tot in de finesses voorbereid.

De clubs werkten met warm enthousiasme: door geschriften en spreekbeurten werden alle plaatsen, die nog niet gerevolutionaird waren, tot den opstand geprikkeld. Het clubleven bloeide als nooit tevoren en vormde de meest directe oorzaak van het uitbreken der revolutie.

Na de beëindiging der omwenteling hadden zij kunnen terug-

³⁾ Over de totstandkoming der grondrechten in het algemeen: W. J. Goslinga „De rechten van den mensch en burger” Diss. V.U. A'dam 1926.

⁴⁾ Vgl. Jhr. Mr. B. C. de Savornin Lohman „De Bestuursinrichting van Gewest, Stad en Platteland van Utrecht gedurende de Bataafsche Rep.” Diss. Utrecht 1910 p. 49 v.

treden tot hun oude taak: het bespreken van staatszaken. Zij deden dit evenwel niet, en trachtten bij de nieuwe regeering als controleerende corporaties te fungeeren. Soms werd de contrôle dwang en trad de club op als ware zij zelf bestuurslichaam. Hiermee kwam het tot een principiëele wijziging in de werkzaamheden der societeiten: van onderlinge beraadslaging kwam het tot besluiten.

Bleef men aanvankelijk bij het aanbieden van adressen over algemeene questies aan het gewestelijk bestuur, spoedig daarna werd er pressie uitgeoefend, wanneer deze adviezen niet werden opgevolgd. Dit leidde tot een reactie van de zijde der Representanten tegen den grooten invloed der clubs.

De Nationale Vergadering trad terstond na haar opening op tegen de clubs door te besluiten, dat het aanbieden van adressen (recht van petitie) slechts den burgers individueel, niet aan hun „societeiten of corporatiën” toe zou komen.

Door deze houding der Nationale Vergadering hadden de clubs een inzinking door te maken. Eerst toen een scherpere tegenstelling tusschen federalisten en unitarissen ontstond, werden er in het geheim societeiten „voor een- en ondeelbaarheid” georganiseerd. De macht dezer clubs werd grooter, naarmate in de Nationale Vergadering de kracht der Unitarissen groeide: opnieuwe werden adressen gezonden, die op doortastende maatregelen aandrongen.

Onder den druk van dit agressieve optreden en vooral ook onder Franschen invloed — in welk land de clubs eveneens voor onaangename ervaringen zorg droegen — werd in de staatsregeling van 1798 bovengeciteerde bepaling opgenomen.

De politieke invloed der societeiten werd hiermee grootendeels geweerd. De oude taak werd hervat: het beraadslagen over staatszaken zonder verdere consequenties.

§ 3. *Het recht van vergadering en de constituties van 1801 t/m 1815.*

Bevatte de staatsregeling van 1798 nog 72 grondbeginselen, in die van 1801 zijn deze tot 19 geslonken. — De revolutionaire theoriën zijn geheel op den achtergrond gedrongen, de invloed van Bonaparte daarentegen is van groote beteekenis.

Het artikel, dat een erkenning van het vergaderingsrecht inhoudt, is verdwenen. Wel bevatten de algemeene beginselen in de staatsregeling van 1801 nog een algemeene bepaling in art. 3:

„Een iegelijk kan doen en verrichten alles, wat hem behaagt, maar blijft wegens alle zijne daden, zoowel als wegens het verspreiden zijner gevoelens verantwoordelijk volgens de Wet.”

Met eenige toegevendheid valt het recht van vergadering hieronder te rangschikken; de bepaling vormt slechts een vage herinnering aan de revolutionaire leer der vrijheidsrechten!

In de latere Constituties ⁵⁾ — practisch gedicteerd door Napoleon — is van bepaalde rechten van den burger zoo goed als

⁵⁾ De Constitutie van 1805 bevat nog slechts 9 grondbeginselen!

geen sprake meer, laat staan van een opsomming van „mensenrechten”. Zoodanige beginselen zouden in flagranten strijd zijn met het autoritair gerichte bewind van Bonaparte. Zijn er nog enkele burgerrechten overgeërfd, zelfs een algemeene bepaling, waaronder het recht van vergadering zou te rangschikken zijn, is niet meer aanwezig.

Tijdens de inlijving werd hier te lande de Fransche wetgeving toepasselijk verklaard. In de Constitution de la République Française — van 13 December 1899 — vinden we onder titre VII een enkel recht, evenwel niet dat van vergadering.

Daarentegen werd in de Code Pénal het houden van geregelde staatkundige, letterkundige, of andere bijeenkomsten van meer dan 20 personen zonder verlof der overheid verboden (art. 291.) Na den val van het Napoleontische régime en de wedergeboorte van een onafhankelijk Nederland behoorde het vaststellen van een nieuwe Constitutie tot de eerste werkzaamheden. Daartoe werd een Commissie onder Voorzitterschap van Van Hogendorp ingesteld. Tot leidraad dezer Commissie diende de SCHETS van den Voorzitter ⁶⁾, die aansluiting zocht bij de beginselen der 18e eeuw en een afkeer had van alles, wat ook maar in geringe mate aan de *Revolutie* herinnerde. Deze gezindheid vond haar neerslag in zijn Schets. Voor een catalogus van individueele rechten werd hierin derhalve geen plaats ingeruimd.

De Commissie ging in dezen niet geheel met haar president mede. Wel was er een tendenz tot herstel van het oude waarneembaar, maar van een geheel overboord werpen van „de vruchten der revolutie” zag men af.

Het was het lid der Commissie, Elout, die, voordat de behandeling van Hoofdstuk IV — van de Justitie — eigenlijk begonnen was, voorstelde om eenige algemeene grondstellingen aan het begin ervan op te nemen. Hoewel de leden der Commissie er weinig voor voelden, om in de Grondwet bepalingen op te nemen, die zweemden naar de staatkundige en burgerlijke grondregels van vroegere staatsregelingen, begreep men toch de wenschelijkheid van Elout's voorstel. Een zestal bepalingen werden vastgelegd, geheel van justitieelen aard. Tot verdere pogingen voor een systeem van grondrechten kwam men niet. ⁷⁾ Dit is begrijpelijk, wanneer men bedenkt, dat de *Revolutie* op de eerste plaats een strijd was voor de erkenning van de natuurlijke rechten van den mensch. Als voornaamste pijler der revolutieleer nu kon de gedachte der grondrechten geen weerklank vinden in den boezem der Grondwetscommissie.

Hoofdzakelijk onder invloed der Belgische leden der Staatscommissie werd in de Grondwet van 1815 het aantal grondrechten uitgebreid. Een der Zuidelijke afgevaardigden, de heer

6.) Vgl. Dr. H. T. Colenbrander „Ontstaan der Grondwet” Deel I 1814, Den Haag 1908. Zie ook de bondige verhandeling over de beteekenis van v. Hogendorp in: W. J. M. van Eysinga „De brug tusschen het grondw.recht der Republiek der Vereenigde Nederlanden en dat van de Wedergeboorte”. A'dam 1936.

7.) H. Tellegen Azn. Overzicht van het totstandkomen der Grondwet van 1814. Diss. Gron. 1912 p. 95 v.

Leclerc, diende zelfs een voorstel in om een afzonderlijk hoofdstuk, gewijd aan een opsomming der grondrechten aan de eigenlijke Constitutie te doen voorafgaan.⁸⁾ Zoover wenschte men echter niet te gaan. Enkele rechten werden ingelascht daar, waar zij systematisch het beste pasten. Het recht van vergadering werd niet vermeld; nog te levendig was de herinnering aan den gevaarlijken invloed der politieke clubs in de Revolutieperiode!

Is men in 1815 overgegaan tot uitbreiding der grondrechten in de Contitutie, van een terugkeer naar de beginselen der Revolutie is geen sprake. Het karakter der rechten is veranderd. Zij worden niet meer beschouwd als eeuwige natuurlijke rechten, geplaatst vóór de eigenlijke Constitutie, maar staan op één lijn met de overige in de Grondwet behandelde onderwerpen, zijn derhalve eveneens voor verandering, ja zelfs opheffing vatbaar. Trad in de revolutionaire theoriën het individu op den voorgrond, in de moderne leer is het eerder de staat, die voor het individu een zeker terrein afbakt, waarop hij zich vrij kan bewegen. Een vaste grens van dit terrein is niet a priori te trekken: zij is naar staat en staatsvorm, naar de tijdelijke en plaatselijke verhoudingen en andere omstandigheden verschillend.

§ 4. *De Afscheiding en vrijheid van vergadering.*

Mag men de redactie van art. 9 der Grondwet en de Memorie van Toelichting op dit punt gelooven, dan heeft ten onzent vóór 1848 het recht van vergadering facto bestaan. Al behoorde in die jaren het beleggen van vergaderingen niet zoozeer tot de orde van den dag, als dit heden ten dage het geval is, toch heeft een beweging, die wegens haar streven juist in het vergaderingsleven haar wapen zag, aan den lijve ondervonden, in hoeverre de vrijheid op dit punt feitelijk *niet* bestond. Deze beweging was de z.g.n. Afscheiding, welke in de dertiger jaren is ontstaan uit de behoefte naar Evangeliewaarheid: „men wilde handhaving van Gods Woord en der geloofsbelijdenis. Men dacht aan de prediking van Christus en vond die in vele gemeenten niet.”⁹⁾ Dientengevolge kwamen er klachten bij de Synode. Niets werd er evenwel gedaan om aan deze grieven tegemoet te komen en de scheiding nam een aanvang. De Synode — zichzelf blijkbaar onmachtig voelend — riep het wereldlijk gezag te hulp. Zij was niet tevreden met deze menschen buiten het kerkgenootschap te sluiten, zij moesten ook daarbuiten worden vervolgd. Het Gouvernement greep nu in met beroep op, het bovengenoemde,¹⁰⁾ art. 291 der Code Pénal. Ofschoon dit artikel er slechts toe diende om de gevaren voor een ernstige stoornis der openbare orde te voorkomen en sedert de Fransche overheersching in

⁸⁾ Het recht van vergadering is niet in dit voorstel vervat.

⁹⁾ Mr. G. Groen van Prinsterer: De maatregelen tegen de Afscheiding aan het staatsrecht getoetst. Leiden 1837.

¹⁰⁾ Pag. 4 van dit geschrift. De Code Pénal heeft hier tot 1886 gegolden, in welk jaar het huidige Wb. v. Str. is ingevoerd. Daarnaast deed het Gouvernement beroep op het woord „bestaande” in art. 191 der toenmalige Grondwet (1815).

onbruik was geraakt, werd het thans weer in eere hersteld ten-einde de bijeenkomsten der „vromen" als ongeoorloofde samscholingen strafbaar te stellen, ondanks het bestaan van het toenmalige art. 190 der Grondwet, dat volkomene vrijheid van godsdienstige begrippen waarborgde. Op hoe een kwistige wijze de Regeering en ook de rechterlijke macht van deze bepaling heeft gebruik gemaakt, is reeds meermalen geïllustreerd. ¹¹⁾ Het is dan ook niet verwonderlijk om uit den mond van den predikant Van Velzen — terechtstaande voor de Rechtbank te Zwolle — te vernemen, dat de Afgescheidenen, wat de uitoefening van hun openbare godsdiensttoefening betreft, onder Napoleon beter behandeld zouden zijn!

Krachtig verzet werd ook door Groen van Prinsterer aangeteekend tegen de maatregelen der Regeering.

„Betaamt het" — zoo vraagt hij — „dat in Nederland en onder een vorst uit een bij uitnemendheid godsdienst- en vrijheidslievend geslacht geen 20 menschen zonder toestemming van het gouvernement een gebed, een lofzang tot God mogen heffen?"

Zoo moge uit deze zinsneden duidelijk worden, dat een volkomene vrijheid van beraadslaging — althans op religieus terrein — in de decennia vóór 1848 niet heeft bestaan. Deze vrijheid ging zoover, als de Regeering doelmatig achtte, onafhankelijk van de vraag, of een facto bestaand recht op vrijheid ¹²⁾ elke beperking daarvan toestond.

§ 5. *De totstandkoming van art. 9 der Grondwet.*

De bekende voorstellen der negen mannen toonden geen belangstelling voor het recht van vergadering. ¹³⁾ Onder invloed van de Februari-Revolutie te Parijs, die haar nasleep had over nageoeg geheel Europa — en in het bijzonder onder drang der gebeurtenissen te Berlijn — werd Koning Willem II — zooals hijzelf mededeelde — „un homme qui de très conservatif est devenu en 24 heures très liberal." Buiten de Ministers om ontbood hij den Voorzitter der Tweede Kamer en deed door middel van hem de Kamer een uitnoodiging, haar wenschen met betrekking tot een wijziging der Grondwet te uiten.

De Ministers, gepasseerd, namen ontslag. Het nieuwe Kabinet bracht na het verslag der Tweede Kamer ¹⁴⁾ met bekwamen spoed een ontwerp tot stand. Reeds de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening ruimde een plaats in voor het recht van vergadering, doch hier werd dit recht meer beschouwd als een uitvloeisel van dat van vereeniging.

Overeenkomstig den liberalen geest van dezen tijd trad de idee der grondrechten meer op den voorgrond. Deze geest vond haar

¹¹⁾ Ik noem: J. C. Rullmann, *De Afscheiding*, 2e druk A'dam 1916.

G. Keizer, *De Afscheiding van 1834*, Kampen 1934.

¹²⁾ Aldus toch de Mem. v. Toel. op art. 9 der Grondwet.

¹³⁾ Ook niet bij D. Donker Curtius, *Proeve eener nieuwe Grondwet*, Arnhem 1840 noch bij G. Groen van Prinsterer, *Bijdragen tot de herziening der Grondwet in Nederlandschen zin*, Leiden 1840.

¹⁴⁾ In dit Verslag werd het recht van vergadering niet genoemd.

bevestiging in het ontwerp der Regeering. Art. 15 bevatte een erkenning van het recht van vergadering:

„Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend, behoudens een wet de uitoefening regelende in het belang der openbare orde.”

Volgens de Memorie van Toelichting werd hier slechts bevestigd een recht, dat feitelijk reeds bestond. De vervolging der Afgescheidenen was men oogenschijnlijk vergeten, doch even later volgt reeds een volzin, welke sterk aan deze gebeurtenis herinnert:

„..... maakt het inderdaad noodig, dat eene wet..... de uitoefening van dit recht regule opdat men niet van de eene zijde te vrijgevend zij en van de andere zijde niet willekeurig (n.b.!) eenige bepalingen van het strafrecht nu eens in werking bringe, dan eens onuitgevoerd late.”¹⁵⁾

In het Voorloopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs werd gewezen op het *verschillend karakter van vereeniging en vergadering*. Twee zulke onderscheiden onderwerpen moesten niet in één artikel worden samengevoegd. Verder stootte de Regeering op bezwaren met het begrip „openbare orde”:

„dat de meerderheid niet kan toegeven, dat....., genoegzame waarborgen zouden bestaan tegen al de ongelegenheden en gevaren, die daaruit kunnen voortvloeien in de enkele, veel te weinig omvattende woorden, dat de uitoefening van zoodanig recht in het belang der openbare orde door de wet zal worden geregeld.”¹⁶⁾

Hierbij werd verwezen naar de Belgische Staatsregeling, die in art. 19 het recht van vergadering beperkt door de voorwaarde dat de bijeenkomsten „paisiblement et sans armes” moeten plaats vinden, en vergaderingen in *de open lucht* ten eenen male aan de politieverordening onderwerpt.¹⁷⁾

De Regeering antwoordde hierop, dat het voorschrift, in art. 15 (art. 9 nu) neergelegd, het recht van vergadering aan alle voorschriften onderwerpt, die de wetgever noodig mocht oordeelen om de uitoefening van dit recht voor het behoud der openbare orde onschadelijk te maken.

„Met dit voorschrift kunnen in de wet worden opgenomen de voorwaarden, door de Kamer aan de hand gedaan, gewijzigd naar den aard en het doel der bijeenkomsten of vergaderingen.....”

„De wet moet zelfs de mogelijkheid in het belang der openbare orde overlaten om onder de noodige waarborgen voor de vrijheid der ingezetenen, het gegeven recht tijdelijk te schorsen. Dit alles ligt in de woorden „behoudens een wet de uitoefening regelende in het belang der openbare orde.”¹⁸⁾

Het verzoek lag voor de hand, om een redactie te ontwerpen in overeenstemming met deze interpretatie, door de Regeering gegeven, temeer omdat men hier te lande gewoon was aan een letterlijke, strenge opvatting der grondwettelijke voorschriften. Er volgde dan ook een *Nota van Wijziging* om het artikel aldus te redigeeren:

¹⁵⁾ Hand. 1848 p. 336.

¹⁶⁾ Hand. 2e Kamer 1848, p. 473.

¹⁷⁾ Hand. 1848, p. 475.

¹⁸⁾ Hand. 1848, p. 568, 569.

„Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend. De wet regelt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde.”

Veel wijziging bracht deze formulering nu niet. Het woord „behoudens” is vervallen, om tegemoet te komen aan hen, die zich met een voorwaardelijke erkenning van het vergaderingsrecht in de Grondwet niet tevreden konden stellen. De meerderheid was evenwel met deze nota allerminst ingenomen, zoodat de Regeering nogmaals genoodzaakt was een wijziging aan te brengen. Zij voldeed hieraan door de woorden „en beperkt” in te lasschen.

Dit kon eenige leden nog niet bevredigen. Zoo merkt de heer Goldstein op, dat er in de Grondwet waarborgen moeten te vinden zijn, opdat de vrijheid niet tot losbandigheid oversla! Want vrijheid is een heerlijk goed, maar zij moet behoorlijk beperkt en geregeld zijn. „Wanneer wij dus van vrijheid spreken, dan is dat denkbeeld onafscheidelijk van het denkbeeld van gezag en beperking der vrijheid.”¹⁹⁾

Behalve de heer Telling, die tegen een erkenning van het recht in de Grondwet gekant was, omdat dit schadelijk zou kunnen zijn voor het staatsbelang,²⁰⁾ hield ook de heer Nap een trefsend betoog. Hij ziet in de uitoefening van het recht van vergadering niets dan een werktuig, waarmede onruststokers de grondslagen van den staat en de welvaart der maatschappij heimelijk en in het openbaar hebben ondermijnd. De kunst der leiders van een vergadering bestond vooral daarin, dat het publiek een steeds dreigender houding aannam, zonder evenwel de openbare orde strafbaar te storen. Het moest blijven bij een werkloos toezien der politie, totdat eindelijk door de volksmenners een woelzieke menigte werd bijeengebracht, die ieder oogenblik in staat zou kunnen zijn de bestaande orde van zaken om te keeren.²¹⁾

De heer Faber van Riemsdijk daarentegen had geen bezwaren, omdat de woorden „in het belang der openbare orde” garandeeren, dat het openbaar gezag tusschen beide kan komen, *vóór dat de openbare orde werkelijk gestoord zal zijn* — de wetgever moet dus alle gevaar afwenden, *hij moet stoornis der openbare orde voorkomen.*²²⁾

Tenslotte was het de heer Van Leeuwen, die uitdrukkelijk vorderde, dat ten aanzien van *vergaderingen in de open lucht* (zonder meer) het plaatselijk bestuur bevoegd blijve daarop toezicht te houden.²³⁾

Nadat de Regeering bij monde van den Minister van Justitie nog eens stellig verklaard had, dat met deze grondwettelijke bepaling het recht van vergadering, wanneer de omstandigheden het vorderen, *zoodanig kan worden ingekrompen, dat alle schending van de maatschappelijke orde onmogelijk wordt*, werd het

¹⁹⁾ Hand. 1848, p. 647.

²⁰⁾ Hand. 1848, p. 658.

²¹⁾ Hand. 1848, p. 660.

²²⁾ Vgl. Mr. J. C. Voorduin, Geschiedenis en beginselen der Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Utrecht 1848 p. 107 v.

²³⁾ Hand. 1848, p. 698.

ontwerp, waarin dit artikel was vervat met een meerderheid van 48 tegen 8 stemmen aanvaard.

Ook in de zitting der Eerste en der Dubbele Kamer waren vele leden van oordeel, dat het artikel te veel gaf. In de Dubbele Kamer heeft de Regeering nogmaals uitdrukkelijk uiteengezet, dat de woorden „openbare orde” zeer ruim moesten worden opgevat. Het belang der openbare orde kan leiden tot de meest ingrijpende maatregelen, mits het geen opheffing worde. Alles, wat in verband staat met de openbare zedelijkheid, met de bestendige rust der maatschappij en met de veiligheid van den staat ligt begrepen in de woorden „openbare orde”.

De Grondwet garandeert het recht van vergadering — behoudens wettelijke regeling — aan alle ingezetenen, d.w.z. aan hen, die hun woonplaats in het rijk hebben en haar gedurende de voorafgaande achttien maanden in het rijk of zijn koloniën of bezittingen gehad hebben.

Wat de beteekenis van de redactie van art. 9 aangaat, de staatsrechtsleeraars zijn vrij eenstemmig van oordeel, dat de bepaling weinig nut heeft.

„Wat baat de erkenning van een recht in de Grondwet, welks uitoefening afhangt van de wet? Art. 10 (Gr. 1848) zegt: Gij hebt het recht om U te vereenigen en te vergaderen, maar of U zult mogen vereenigen en vergaderen, zal de wet bepalen”, aldus merkt Groen van Prinsterer kernachtig op. ²⁴⁾ Of, zooals Mackay nog bondiger zegt: „Het is een vrijheid met een zwaard van Damocles boven mijn hoofd.” ²⁵⁾

Ook Buijs ²⁶⁾ acht het begrip „openbare orde” zóó onbestemd, dat de gestelde grens eigenlijk alle beteekenis mist. Vertrouwt men den wetgever volkomen, dan heeft het artikel geen zin, en doet men beter het geheele onderwerp in de Grondwet niet aan te roeren; acht men het omgekeerd noodig hem te binden, dan moet de band geen elastieke zijn, een band, zoo ruim als de wetgever dien zelf maken wil. ²⁷⁾

De juistheid van deze critiek valt niet te loochenen. De Regeering noch de Staten-Generaal durfden zoover te gaan als de Belgische Constitutie. ²⁸⁾

In art. 19 dezer Grondwet zien we regel en uitzondering vastgelegd. Men kan deze scherpheid waardeeren, zij kan evenwel in dringende omstandigheden den wetgever aanleiding geven tot moeilijkheden. Het recht van vergadering is een vrijheid, die

²⁴⁾ Hand. 2e Kamer 1849, p. 461; Groen herhaalt hier een zinsnede van Thorbecke.

²⁵⁾ Hand. 2e Kamer 1848, p. 643.

²⁶⁾ Mr. J. T. Buijs, De Grondwet — Toelichting en Kritiek 1883, p. 86.

²⁷⁾ Zoo ook Mr. A. F. de Savornin Lohman, Onze Constitutie, 4e uitgave, p. 342 v.

²⁸⁾ Art. 19 luidt: „Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.”

vooral in tijden van politieke spanning kan leiden tot uitwassen, welke van deze vrijheid losbandigheid maken. Het is de taak van den wetgever om in deze omstandigheden beperkend op te treden. Een te strakke richtlijn in de Grondwet zou dan een gevaarlijke barricade vormen. Al hebben dan de opname van art. 9 in de Grondwet en de in verband daarmee gevoerde discussiën weinig om het lijf, we kunnen verheugd zijn, dat de ontwerpers een rekbare redactie hebben gekozen en dientengevolge den gewonen wetgever in latere jaren niet hebben willen binden.

Inmiddels heeft de bepaling bereikt, dat uitsluitend de rijkswetgever bevoegd is een nadere regeling en beperking te geven; de lagere wetgever is dus volstrekt incompetent om dit terrein te betreden.

In verband met artikel 9 Gr. valt de bepaling van art. 189 Gr. te memoreeren. Dit artikel stelt vast, dat in den staat van oorlog en beleg onder meer kan worden afgeweken van art. 9. Men heeft erop gewezen, dat deze vermelding van art. 9 in art. 189 overbodig zou zijn.²⁹⁾ Deze meening is onjuist. Immers naar de letter van art. 9 mag de wet het recht van vergadering *beperken*, echter niet tot opheffing ervan overgaan. Met nadruk is hierop gewezen door den Minister van Justitie tijdens de parlementaire behandeling der bepaling.³⁰⁾ Art. 189 nu spreekt van „afwijken” en maakt derhalve algeheele opheffing van het vergaderingsrecht door de wet mogelijk. Waar dit in strijd is met de woorden en de bedoeling van art. 9, is de uitdrukkelijke vermelding van deze bevoegdheid in het bijzondere geval van art. 189 niet overbodig.³¹⁾

Een nadere uitwerking van art. 189 vormt de wet van 23 Mei 1899, S. 128. Art. 25 dezer wet bepaalt, dat geen openbare vergaderingen en optochten mogen gehouden worden zonder schriftelijke vergunning van het militair gezag.

Tenslotte is nog te vermelden, dat art. 9 niet toepasselijk is op de materie, welke haar regeling gevonden heeft in het 8e Hoofdstuk der Grondwet.

§ 6. *Ontwerp Donker Curtius, 1849.*

Dat de Regeering zich beijverd heeft om de, in het toenmalige art. 10 Gr. verlangde, wet zoo spoedig mogelijk tot stand te brengen, blyke uit het feit, dat reeds in 1849 Minister Donker Curtius een ontwerp van wet bij de Staten Generaal indiende.

In het kort komt het ontwerp hierop neer:

1. Vergaderingen in de open lucht of gewapend zijn verboden, behoudens verlof van het Gemeente Bestuur, welk bestuur bepaalde voorschriften kan vaststellen.
2. Vergaderingen binnen gebouwen, die openbaar opgeroepen worden en waarbij ieder wordt toegelaten, kunnen niet plaats

²⁹⁾ T. Sybenga, De Grondwet van 1887 toegelicht, 's-Gravenhage 1921.

³⁰⁾ Hand. 2e Kamer 1848, p. 709.

³¹⁾ Zie ook M. J. Prins, Staatsnoodrecht A'dam 1911, p. 166 v.

vinden dan na voorafgaande kennisgeving (drie dagen tevoren) aan het Gemeente Bestuur met opgave van plaats, tijd en doel dier vergadering. Het plaatselijk bestuur kan in het belang der openbare orde zoodanige vergadering schorsen. De kennisgeving moet geschieden door twee kiezers in de gemeente, een bepaling, die ook in buitenlandsche wetgevingen te vinden is.

De Regeering wijst in de Memorie van Toelichting op het onderscheid tusschen vereeniging en vergadering, de eerste als een organisatie met een blijvend bestaan ter bereiking van een bepaald doel, een band vormende tusschen de leden, de andere, waarbij deze eigenschappen ontbreken.

Het ontwerp is geen aangename ontvangst ten deel gevallen. Het was voor dien tijd te sterk op het beginsel der preventie gebaseerd. Groen van Prinsterer noemde het in een zijner redevoeringen in het parlement een blijk van reactionaire staatkunde der Regeering.³²⁾ Na vrij langdurige discussiën werd het ontwerp verworpen met 54 tegen 6 stemmen.

Vrij spoedig hierna werd een nieuw ontwerp bij de Tweede Kamer der Staten Generaal ingediend.

§ 7. *Ontwerp Nedermeijer van Rosenthal, 1850.*

Opvallend in dit ontwerp is art. 16, dat een definitie tracht te geven van het begrip „vergadering“:

„Het recht der ingezetenen tot vergadering is hun bevoegdheid tot het beleggen en bijwonen van bijeenkomsten ter gemeenschappelijke beraadslaging of gemeenschappelijke handeling“.

Hieronder vallen niet — aldus de Memorie van Antwoord — bijeenkomsten van gezellig verkeer of ter bijwoning van openbare vermakelijkheden.³³⁾

Bevatte het ontwerp 1849 het vereischte van voorafgaand verlof voor vergaderingen in de open lucht, in het ontwerp 1850 is dit vervangen door een kennisgeving aan het gemeentebestuur. Daarnaast lezen we vele bepalingen, die uitgaan van het repressieve systeem, definities van begrippen als samenscholing, oproer, schorsing van het recht van vergadering in geval van buitenlandse oorlogen en inwendige beroerten, etc.

Het ontwerp staat ten achter bij het vorige. Het geeft te veel definities en is te omvangrijk van inhoud. De tweede afdeeling, die over het vergaderingsrecht handelt, is zoo rijkelijk gevuld met bepalingen over samenscholing en oproer, dat het eigenlijke onderwerp erin verdrinkt!

In het Verslag van de Commissie van Rapporteurs en tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer werden talrijke bezwaren geuit over de structuur van het ontwerp.³⁴⁾ De heer

³²⁾ Hand. 2e Kamer 1849, p. 463.

³³⁾ Bijlage 2e Kamer 1851 p. 633.

³⁴⁾ Groen van Prinsterer merkte snedig op, dat het ontwerp erger was dan de Napoleontische verordeningen en eerder een exceptioneele dan een organieke wet was! (Hand. 1851, pag. 1138³)

Poortman diende nog een reeks amendementen in, die een geheel ombouw van het ontwerp op het oog hadden. Dit had slechts tot resultaat, dat er bijkans eindeloze debatten werden gehouden over de strekking van het recht van amendement.

Intusschen liet Minister Thorbecke zijn collega van Justitie practisch in den steek: na een drietal redevoeringen over ministeriele homogeniteit verklaarde hij, dat noch hij noch een zijner ambtgenooten de verantwoordelijkheid op zich kon nemen voor de bedoelingen van den Minister van Justitie.

Tenslotte werd op voorstel van den heer Van Hœvell besloten het afdeelingsonderzoek aan te vangen, wat in dezen geen andere bedoeling had dan het ontwerp in den doofpot te stoppen. Voor het reces werd het niet meer behandeld, en daar sluiting toen nog stuiting met zich meebracht, bleef het definitief een ontwerp, eerloos ten onder gegaan.

§ 8. *De Wet van 22 April 1855, S. 32 tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering.*

In verband met de uitvoerige behandeling van het recht van vergadering in de Tweede Kamer der Staten Generaal, en door de vele wenschen gedurende deze behandeling met betrekking tot deze materie uitgesproken, was het voor de Regeering vrij duidelijk geworden, welke inhoud verlangd werd van een wet, regelende het recht van vergadering.

Bij Koninklijke Boodschap van 25 September 1854 diende Minister Donker Curtius zijn tweede ontwerp van wet in.

Voorzoover het vergaderingsrecht betreft, bevatte dit ontwerp de volgende bepalingen.

Art. 17 (18 nu):

„Vergaderingen tot gemeenschappelijke beraadslaging in de open lucht worden niet toegelaten dan op bekome vergunning van het hoofd van het gemeente bestuur, verleend 5 dagen vóórdat de vergadering wordt gehouden. Deze vergunning kan door Onzen Commissaris in de Provincie worden ingetrokken.”

De Memorie van Toelichting merkte bij dit artikel op, dat voor vergaderingen in de open lucht en tot gemeenschappelijke beraadslaging preventieve maatregelen noodzakelijk zijn. Immers zeker is, dat, ook zonder boos opzet, zoodanige vergaderingen tot wanorde en vooraf niet te berekenen gevolgen kunnen voeren, daargelaten dat veelal „beraadslagingen” binnen gebouwen voor het doel van hen, die te goeder trouw te werk gaan, wel zoo geëigend zijn als beraadslagingen in de open lucht.

De mogelijkheid, dat er in de open lucht groote massavergaderingen plaats vinden, is voor de Regeering de drijfveer geweest om preventief toezicht te scheppen.

De bevoegdheid van den Commissaris des Konings is ingevoerd, omdat het standpunt des Burgemeesters tegenover zijn medeburgers niet altijd even onafhankelijk zal zijn, het houden van een vergadering in de open lucht soms van gewicht kan zijn en de rust van den staat of zijn onderdeelen in gevaar kan brengen.

In verband met een opmerking in het Voorloopig Verslag, werd het tweede lid aldus gewijzigd:

„Onze Commissaris in de Provincie kan zoodanige vergunning intrekken of, bij weigering van de vergunning door het hoofd van het gemeente bestuur, haar van zijnen kant op verzoek van belanghebbenden verleenen.”

Bij de mondelinge beraadslagingen over dit artikel, stelde de heer Van Lennep de vraag, wat bedoeld werd met het begrip „tot gemeenschappelijke beraadslaging”.³⁵⁾

De Minister liet in zijn aansluitende rede deze vraag onbeantwoord. De uitdrukking miste blijkbaar elke essentiële beteekenis. Een amendement Thorbecke om het woord „openbaar” in te lasschen, werd door de Regeering overgenomen, waarna het artikel zonder hoofdelijke stemming werd aangenomen.

Art. 18 (19 nu):

„Tot alle vergaderingen in gebouwen, waarbij het publiek wordt toegelaten, hebben de ambtenaren van algemeene en plaatselijke politie den vrijen toegang. Weigering van toegang geeft recht aan de ambtenaren van politie, om bijgestaan door het hoofd van het gemeentebestuur, zich de toegang te verschaffen.”

Besloten gezelschappen vallen buiten dit artikel. Het belang der openbare orde brengt mede, dat het openbaar gezag toeziet, dat de vergadering overeenkomstig deze wet worde gehouden. Vandaar de vrije toegang der politie.

Het artikel werd zonder beraadslaging goedgekeurd.

Art. 19 (20 nu) houdt het verbod in, wapenen te dragen in de vergaderingen in de twee voorgaande artikelen bedoeld, behoudens voor militaire officieren en onderofficieren, in uniform gekleed.

Naar aanleiding van een vraag in het Voorloopig Verslag, tijdens de openbare behandeling door den heer Godefroi herhaald, merkte de Minister nog op, dat de bepaling evenmin betrekking had op de politie, aangezien deze niet komt om deel te nemen aan de „beraadslagingen”.³⁶⁾

Ook dit artikel werd zonder meer aanvaard.

Art. 20 (21 nu) verbiedt het houden van bijeenkomsten om zich in het hanteeren van wapenen te oefenen op plaatsen, in den regel voor het publiek toegankelijk, of wanneer zij door meer dan tien personen worden bijgewoond, behoudens vergunning van het hoofd van het gemeentebestuur. Men diene hier twee gevallen te onderscheiden: men oefent zich op terrein voor het publiek in den regel toegankelijk of op privaat terrein.

Het eerste geval behoeft steeds vergunning, het tweede alleen, wanneer er meer dan tien personen oefenen. Dit laatste kan een moeilijke contrôle opleveren voor de politie.

Art. 21 (22 nu):

„Elke vergadering, waarin de openbare orde wordt gestoord, of tegen de bepalingen dezer wet wordt gehandeld, gaat op de opvordering der politie terstond uiteen.”

³⁵⁾ Hand. 2e Kamer 1855, p. 593.

³⁶⁾ Hand. 2e Kamer, 1855, p. 595.

Deze bepaling strekt — aldus de Memorie van Toelichting — om het recht van vergadering voor misbruik te bewaren.

Naar aanleiding van eenige vragen in het Voorloopig Verslag, antwoordde de Regeering, dat het artikel allereerst de vergaderingen van de artikelen 17 tot 20 op het oog heeft.

Bij de interpretatie van het begrip „openbare orde” diene men eenig gezond verstand bij de administratie te veronderstellen.³⁷⁾

Uit een vraag van Thorbecke³⁸⁾ bij de beraadslagingen blijkt dat het artikel uitsluitend betrekking heeft op de vergaderingen, bedoeld in art. 18 en 19.

Het geheele ontwerp is in de Tweede Kamer aangenomen met 34 tegen 26 stemmen. Daarna is het spoedig in de Eerste Kamer aanvaard en op 22 April 1855 tot wet verheven.

Een eenigszins eentoonig overzicht van de ontwikkeling van het vergaderingsrecht op legislatief terrein was noodig om straks met meer scherpte de moeilijkheden van de huidige regeling dezer materie onder oogen te zien.

Een enkele opmerking moge hier worden gemaakt.

Uit het feit, dat het wetsontwerp regelende het recht van vereeniging en vergadering slechts met een meerderheid van acht stemmen door de Tweede Kamer der Staten Generaal is aangenomen, is men geneigd te concludeeren, dat er nog vele bezwaren verbonden waren aan de in de wet van 1855 neergelegde beginselen.

Ongetwijfeld waren deze aanwezig, doch wanneer men de Handelingen over de beraadslagingen in het parlement aandachtig naleest, blijkt wel duidelijk, dat deze bezwaren hoofdzakelijk de regeling van het vereenigingsrecht betroffen.

In vergelijking met de buitenlandsche wetgeving dier dagen, valt de groote liberaliteit der Nederlandsche wet op.

§ 9. *Pogingen tot wijziging der Wet van 22 April 1855.*

Dit Hoofdstuk wordt besloten met het memoreeren van eenige stemmen en een enkel ontwerp, welke hebben gepleit voor een vernieuwde regeling van het recht van vergadering.

De heer Van Nispen tot Sevenaer, lid der Staatscommissie, bij K.B. van 11 Mei 1883 benoemd om te onderzoeken, welke bepalingen der Grondwet herziening behoeften, stelde in zijn afzonderlijk advies voor, art. 9 aldus te redigereen:

Het recht van vereeniging en vergadering wordt erkend en bij de wet aan geen beperkingen onderworpen, dan tot verzekering der openbare orde noodig zijn.

Op dit voorstel is men niet verder ingegaan.

Dit laat zich gemakkelijk begrijpen, daar het geen principieele

³⁷⁾ Dat het begrip „openbare orde” slechts betrekking zou hebben op ongeregeldheden, blijkt niet.

³⁸⁾ Hand. 1855, p. 596.

beteekenis heeft en slechts met andere woorden uitdrukt, wat de huidige redactie inhoudt.

In het Voorloopig Verslag over het 5e Hoofdstuk (Binnenland-sche Zaken) der begrooting van 1886 wenschten sommige leden de invoering van bepalingen, die aan de Regeering de bevoegdheid zouden verleenen, *vergunningen tot optochten, door den Burgemeester verleend, te vernietigen. Verder drongen zij aan op een strengere toepassing van de wet van 1855, indien er opruiende woorden werden gesproken.* ³⁹⁾

De Minister verklaarde in zijn antwoord, dat er momenteel geen behoefte bestond aan een wetswijziging.

Niettemin verscheen nog datzelfde jaar een ontwerp tot wijziging, onderteevend door de Ministers Du Tour van Bellinchave en Heemskerk.

De drijfveer — hoewel niet in de considerans vermeld — was kennelijk gelegen in het feit, dat in de dagen, die voorafgingen aan September 1886, eenige woelingen van socialistische zijde waren voorgevallen.

ONTWERP VAN 27 SEPTEMBER 1886 TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 1855.

De voornaamste voorstellen zijn de volgende:

Art. 18 der Wet van 1855:

1. De woorden „tot gemeenschappelijke beraadslaging” komen te vervallen.
2. De gevorderde vergunning voor vergadering en tot gemeenschappelijke beraadslaging in de open lucht is tevens noodig voor het houden van optochten.
3. De Commissaris des Konings in de provincie heeft naast de huidige bevoegdheden tevens het recht bepaalde voorwaarden te stellen.
4. Ingeval van buitengewone omstandigheden kan de Minister van Binnenlandsche Zaken het houden van optochten en vergaderingen voor een bepaalden tijd (drie maanden met de mogelijkheid van verlenging) verbieden of voorwaarden daaraan verbinden. ⁴⁰⁾

Art. 19:

5. Tot alle openbare vergaderingen, ook in gebouwen of besloten plaatsen en tot alle optochten, ook op besloten plaatsen heeft de politie den vrijen toegang.

Art. 19 bis:

6. Verruiming van het begrip „openbaar”; hieronder worden begrepen vergaderingen, waartoe het publiek, hetzij met, hetzij zonder betaling van entr ee of op andere voorwaarden toegang heeft, of waarbij verslaggevers voor de pers toegelaten zijn.

³⁹⁾ Hiermede wordt implicite aangeduid, dat dit geval onder het begrip „openbare orde” is begrepen.

⁴⁰⁾ Deze bepaling is in strijd met art. 9 Grondwet.

Art. 20:

7. Het dragen van wapenen bij optochten is verboden, behoudens vrijstelling.

Art. 21:

8. Het begrip „openbare orde” wordt verruimd; daartegen wordt gezondigd, wanneer tegen de bepalingen dezer wet wordt gehandeld, of waarbij de gestelde voorwaarden niet worden in acht genomen, of waarin, zij het ook zijdelings, voorwaardelijk of in algemeene termen, wordt opgeruid tot een strafbaar feit of tot ongehoorzaamheid aan de wetten.

De Memorie van Toelichting wijst erop, dat er in de wet van 1855 verschillende leemten bestaan, die in het belang der openbare orde, rust en veiligheid behooren te worden weggenomen. Dezelfde motieven, die geleid hebben tot voorafgaand verlot voor vergaderingen met beraadslaging in de open lucht, gelden ook voor die, waarin voordrachten door een enkel persoon worden gehouden.

Optochten kunnen niet minder dan vergaderingen tot handelingen en toestanden leiden, strijdig met de openbare rust, orde en veiligheid. De ratio van de voorwaarde van vergunning is voor optochten dezelfde als voor vergaderingen. De rechtsgelijkheid over het gansche grondgebied van den staat vordert, dat de beslissing in dezen niet aan iederen gemeenteraad wordt overgelaten.

Het ontwerp is niet in behandeling gekomen. Hiervan heeft de Regeering gebruik gemaakt, door eenige wijzigingen aan te brengen in die bepalingen, welke zonder twijfel talrijke bezwaren zouden hebben opgeleverd.

Bij K. B. van 20 October 1887 werd een gewijzigd ontwerp ingediend:

1. De bevoegdheid van den Minister van Binnenlandsche Zaken (vgl. no. 4), welke tot een te groote centralisatie aanleiding zou kunnen geven, en de zorg en verantwoordelijkheid van het plaatselijk bestuur zou verminderen, is vervallen.
2. De verruiming van het begrip „openbare orde” (vgl. no. 8) is verdwenen, als meer behoorend tot het terrein van het Wetboek van Strafrecht.

Het onderzoek in de Afdeelingen heeft tengevolge van de ontbinding der Kamers in Maart 1886 niet plaats gehad.

Op de waarde van sommige beginselen in dit ontwerp zal in den loop van dit geschrift worden teruggekomen.

HOOFDSTUK II.

HET RECHT VAN VERGADERING IN BUITENLANDSCHE WETGEVINGEN.

§ 1. Frankrijk.

In de Déclaration des droits van 1789 werd in navolging van de Amerikaansche Bills of Rights een serie grondrechten opgenomen.¹⁾

De Constitutie van 1791 bouwde op deze beginselen voort en bevatte uitdrukkelijk het recht van vergadering: „La constitution garantit, comme droits naturels et civils . . . , la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police . . . ” (tit. I § 2).²⁾

Gedurende de Revolutie werden een reeks voorschriften uitgevaardigd, die betrekking hadden op het recht van vergadering. Practisch bestond dit recht alleen voor de „clubs” der meer radicale partijen.

De Constitutie van 1795 en de wet van 3 Fructidor III grepen nog verder in de vrijheid van vereeniging en vergadering in. Alle clubs werden ontbonden.

De Constitutie van het jaar VIII (1799) noch die van 1814 en 1830 hielden eenige bepaling in met betrekking tot het recht van vergadering.

De Code Pénal van 1810 bevatte in art. 291 echter een bepaling, welke voorschreef, dat „aucune association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, politiques, littéraires ou autres, ne pourra se former qu'avec l'autorisation du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société”.

Deze bepaling heeft ook ten onzent gegolden en is — zooals in Hoofdstuk I is uiteengezet — toegepast om de actie der Afgescheidenen aan banden te leggen.

In de eerste decennia der 19e eeuw was van vergaderingsvrijheid slechts theoretisch sprake; in feite was de uitoefening van dit recht geheel onderworpen aan de arbitraire goedkeuring van het gouvernement.³⁾

De Grondwet van 1848 gaf den burgers „le droit . . . de s'assembler paisiblement et sans armes . . . ” (art. 8). Ondanks deze plechtige verklaring werd in de wet van 19 Juni 1849 aan de overheid uitdrukkelijk toegestaan de clubs en andere openbare bijeenkomsten te verbieden, die een gevaar opleverden voor de

¹⁾ Art. 11: „..... „tout citoyen peut donc parler librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.”

²⁾ Zoo ook de Décl. des droits van 1793 (art. 7) en de Const. van 1793 (art. 122).

³⁾ Vgl. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* — V, Paris 1925, pag. 343.

Zie ook Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1927.

veiligheid van den staat. In latere jaren volgden nog eenige wetten en decreten, die het vergaderingsrecht verder beperkten.

Eerst in de tweede helft van de Regeering van Napoleon III komt er onder den druk van de publieke opinie een liberale hervorming.

In de wet van 6 Juni 1868 werden de beperkingen voor besloten vergaderingen opgeheven, die voor openbare bijeenkomsten verminderd. Voor het houden van een openbare vergadering was vereischt de voorafgaande kennisgeving aan den prefect, geteekend door zeven personen. Een grootere beperking gold evenwel bijeenkomsten met een religieus en politiek karakter. Deze behoeften voorafgaand verlof. Bovendien was het den prefect toegestaan elke bijeenkomst te verdagen, die de openbare orde verstoorde of gevaarlijk was voor de algemeene veiligheid. De Minister van Binnenlandsche Zaken kon tot verbod overgaan.

Deze wet van 1868 werd vervangen door die van 30 Juni 1881, welke thans nog van kracht is. Art. 1 dezer wet bepaalt: „*Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable*”. Dit is het algemeene beginsel. Het onderscheid tusschen religieuze of politieke en andere vergaderingen is verdwenen.

Gehandhaafd bleef echter het vereichte van een, door twee personen geteekende, kennisgeving aan de overheid, inhoudend dag, uur en plaats, waarop de vergadering zal plaats vinden.

Intusschen is ook deze voorwaarde opgeheven bij een wet van 28 Maart 1907.

Elke vergadering behoeft een commissie, die te waken heeft voor handhaving der openbare orde, rust en zedelijkheid. De politie is bevoegd de vergadering bij te wonen en haar te ontbinden op aansporing der commissie en wanneer zich ongeregelheden voordoen.

§ 2. België.

Reeds in de Constitutie van 25 Februari 1831 is het recht van vergadering erkend.⁴⁾

Zooals reeds werd opgemerkt⁵⁾, is hier regel en uitzondering vastgelegd, zoodat de gewone wetgever een vast criterium heeft, waaraan hij zich moet houden. Een stelsel van preventie is volgens de Belgische Grondwet niet geoorloofd, behoudens voor vergaderingen in de open lucht.

De burgers, die in gesloten gebouwen vreedzaam en ongewapend vergaderen, moeten zich gedragen naar de wetten, die de uitoefening van dit recht regelen, namelijk naar de wet van 16—24 Augustus 1790 en art. 94 der gemeentewet, krachtens welke de

4) Art. 19: „*Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.*”

5) Zie pag. 9.

gemeentelijke overheid gerechtigd is de noodige maatregelen te nemen ter voorkoming en beteugeling van wanorde.

De vergaderingen in de open lucht, op straten of pleinen, alsmede die van niet-vreedzame en gewapende burgers in een besloten gebouw, zijn onderworpen aan de politiewetten en gemeentelijke reglementen van politie. ⁶⁾

§ 3. Engeland.

Het Engelsche Staatsrecht kent geen grondwet in de beteekenis, die daaraan op het vasteland wordt toegekend. Evenmin bestaat er een algemeene wet, welke het recht van vergadering regelt. Van een uitdrukkelijke erkenning van dit recht is dus geen sprake. Dit wil echter niet zeggen, dat hiervoor geen vaste normen zouden zijn. ⁷⁾

Er bestaat in Engeland vrijheid van vergadering, doch zij, die aan een vergadering deelnemen, nemen het risico op zich een ongeoorloofde inbreuk te maken op de wet. Zij kunnen bv. burengerucht maken of lasterlijke woorden uiten. Vinden dergelijke handelingen plaats gedurende een vergadering, dan wordt deze een onwettige, indien daardoor ordeverstoring wordt gevreesd.

In dit verband moge worden opgemerkt, dat er geen recht bestaat om op den openbaren weg een vergadering te houden — in alle gevallen, waarin eenige verkeersstremming of andere last wordt veroorzaakt. Van een onwettige bijeenkomst is eveneens sprake, wanneer deze vreedzame burgers de vrees inboezemt, dat een ordeverstoring dreigt.

Zij, die aan een zoodanige vergadering deelnemen, maken zich schuldig aan een misdrijf. Om deze onwettigheid te constateeren, is het noodig, dat de bijeenkomst ook inderdaad wordt gehouden. De politie heeft dus niet de bevoegdheid — behoudens de regeling neergelegd in de „Emergency Powers Act 1920 ⁸⁾ — te bevelen, dat een aangekondigde vergadering geen doorgang zal hebben. Eerst, wanneer tijdens de vergadering ordeverstoring plaats vindt, is ontbinding mogelijk, ook al was het doel der bijeenkomst wettig. ⁹⁾

Niettemin zijn er beslissingen, die het in bepaalde omstandigheden — hoofdzakelijk, wanneer een onwettige vergadering is

⁶⁾ Karel Brants, „De Staatsinrichting van België”, 2e druk, Brussel, etc. 1931. Pag. 252.

⁷⁾ Vgl. Paul Mousset, *Les Meetings*, Paris 1931 en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4e Auflage, 8e Band, Jena 1928, p. 546 e.v.

⁸⁾ Krachtens deze Act kunnen in dringende omstandigheden bepaalde maatregelen worden genomen door de uitvoerende macht. Deze omstandigheden doen zich voor, wanneer er een actie wordt ondernomen, welke ten doel heeft om de gemeenschap of een aanzienlijk deel daarvan te berooven van het hoogstnoodzakelijke, door de voorziening en distributie van voedsel, water, brandstof of licht, etc. te belemmeren. Deze toestand wordt afgekondigd bij proclamatie, welke slechts gedurende een maand van kracht kan zijn, behoudens verlenging door een nieuwe proclamatie. Zij moet terstond aan het Parlement worden medegedeeld.

⁹⁾ Vgl. E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips, „*Constitutional Law*” London, New York, Toronto, 1933, pag. 306, e.v.

belegd — een plicht achten van den magistraat om te voorkomen, dat de orde wordt verstoord. Op feitelijke stoornis behoeft dan niet gewacht te worden.

Zoo wordt een vergadering onwettig, wanneer drie of meer personen bijeenkomen ter vervulling van een gemeenschappelijk plan, waardoor vrees ontstaat voor verstoring der openbare orde. De bijeenkomst zelf is voldoende: het plan behoeft niet noodzakelijk ten uitvoer worden gebracht, mits het maar voldoende duidelijk is, dat er een redelijke vrees bestaat voor stoornis der openbare orde.

Volgens de „common law” is verder een vergadering voornamelijk onwettig,

- a. Wanneer zij beoogt met openlijk geweld een misdaad te plegen;
- b. wanneer zij beoogt de verschillende bevolkingsklassen tegen elkander op te zetten, of een complot te beramen.

Er zijn twee andere vergripen, die in nauw verband staan met onwettige vergaderingen. Indien de deelnemers van een onwettige bijeenkomst stappen nemen teneinde hun plannen te verwezenlijken, ontstaat een „rout”. Zoo, wanneer een menigte stakers een optocht gaat vormen, met de bedoeling hun werkplaatsen te belegeren. Zoodra dit onwettig voornemen in feite wordt ten uitvoer gebracht, heeft men te doen met een „riot”, een misdrijf, waarop gevangenisstraf staat.

§ 4. Italië.

Het Italiaansche Staatsrecht met zijn autoritair en antiïndividualistisch karakter kan geen rechten van den individu dulden.¹⁰⁾

De Staat kent in zijn ontplooiing geen grenzen — hij vormt de norm van moraal en recht, is primair, al het lagere aan zich onderwerpend.

„Wij zijn de eersten geweest om tegenover het demoliberale individualisme voorop te stellen, dat de enkele slechts bestaat in het staatsverband en ondergeschikt aan de noodwendigheden van den staat en dat, al naarmate de beschaving steeds meer ingewikkelde vormen aanneemt de vrijheid van den enkele hoe langer hoe meer ineenschrompelt.”¹¹⁾

Voorzoover de enkeling nog rechten heeft, zijn deze te beschouwen als een concessie van den staat.

Het recht van vergadering heeft een zuiver politiek karakter en wordt erkend, voorzoover dit vreedzaam en ongewapend wordt uitgeoefend binnen de perken, door de wet gesteld.

De nieuwe wet op de openbare veiligheid van 6 November 1926

¹⁰⁾ Literatuur:

Mr. A. Anema, Grondslag en karakter van de Italiaansch fascistische Staatsleer, Kampen 1934.

Dr. J. Valkhoff, Twee nieuwe staatsvormen, A'dam 1935.

Mr. F. Schaepman, Het fascisme naar zijn beginselen beoordeeld, Nijmegen, Utrecht 1931.

Mr. W. A. M. van der Kallen, Rechtsstaat of machtsstaat, Hilversum 1934.

¹¹⁾ Mussolini, Rede 1929.

(Gazzetta Ufficiale van 8 Nov. 1926, no. 257.) bevat in titel II, art. 17 e.v. de voorwaarden, waaraan het houden en bijwonen van vergaderingen is gebonden.¹²⁾

Voor het houden eener openbare vergadering moet drie dagen tevoren advies worden gevraagd bij de „al questore”. Deze kan de vergadering verbieden wanneer het gevaar bestaat, dat het fascistisch régime wordt becritiseerd of op eenige andere wijze het staatsbelang wordt geschaad.

Onder openbare vergadering wordt tevens begrepen elke bijeenkomst, die door de plaats, waar zij gehouden wordt, wegens het aantal personen, of door de strekking en het onderwerp der bijeenkomst als openbaar kan worden beschouwd, ook al zijn de uitnodigingen in forma privata opgesteld.¹³⁾

Voor het beleggen van besloten vergaderingen moet dus de noodige voorzichtigheid betracht worden ten aanzien van de uit te noodigen personen. De vergaderingen kunnen ontbonden worden, om redenen van openbare orde en wegens uitingen, die nadeelig zijn voor de waardigheid van het gezag.

Soortgelijke bepalingen zijn van kracht voor processies en optochten.

Deze regeling is geheel in overeenstemming met de door fascistische Staatsrechtleeraars ontwikkelde theorieën.

„Vrijheid van beweging kan dus aan iederen individu en aan iedere groep van individuen worden toegestaan, onder voorwaarde, dat zij alleen gebruikt wordt in het belang der maatschappij als geheel en binnen de grenzen, door den staat gesteld, aangezien de vrijheid, evenals ieder ander recht, een concessie van den staat is.”¹⁴⁾

De vrijheid in al haar uitingsvormen vormt slechts een onderdeel van de alles beheerschende staatsgedachte — zij wordt dienstbaar gemaakt aan het belang van den staat of aan de opvattingen van den Duce.

De wet van 1926 werd vervangen door die van 18 Juni 1931 (G.U. 26 Juni 1931, Supplement.). Titel II onderging slechts geringe wijzigingen van redactioneelen aard en ten aanzien der bedreigde strafmaten.

§ 5. *Duitschland.*

1. *Tijdperk vóór de Nationaal-Socialistische Revolutie.*

De Reichsverfassung van 1849 bevatte de grondwettelijke erkenning van het recht van vergadering. Ieder werd de bevoegdheid gegeven zonder voorafgaand verlof vreedzaam en ongewapend te vergaderen. Alleen bijeenkomsten in de open lucht konden verboden worden bij dreigend gevaar voor de openbare orde en rust.¹⁵⁾

¹²⁾ Te vinden in „Annuaire de législation étrangère, 1926, p. 71.

¹³⁾ Vgl. Prof. P. Chimienti, *Droit constitutionnel italien*. Traduit par James E. Grää. Paris 1932, p. 636.

¹⁴⁾ Alfredo Rocco, *La dottrina politica del fascisme 1925*, vertaald door Mr. Dr. W. M. Westerman: *De staatstheorie van het fascisme*.”

¹⁵⁾ *Verf. 1849*, §§ 161, 162, art. 8.

In de Constituties der afzonderlijke staten werd deze vrijheid echter veelal min of meer vergaande beperkingen aangelegd. ¹⁶⁾ Zoo lezen we bv. in de Pruisische Constitutie van 31 Januari 1850, dat vergaderingen in de open lucht slechts met voorafgaand verlof mogen plaats hebben. (art. 29.)

Daarnaast werden in de verschillende bondsstaten gewone wetten uitgevaardigd, die het vergaderingsrecht nader regelden en beperkten. ¹⁷⁾

Wijziging bracht de Rijkswet van 19 April 1908. Deze regelt zoowel het Vereenigings- als Vergaderingsrecht.

De wet onderscheidt tusschen openbare en besloten vergaderingen. Onder de eerste worden die bijeenkomsten verstaan, waartoe een, naar het aantal, onbepaalde meerderheid van personen toegang heeft, onverschillig, of er entree wordt geheven.

Deze openbare vergaderingen worden bijzondere beperkingen aangelegd:

1. Openbare vergaderingen in de open lucht mogen niet gehouden worden dan na voorafgaand verlof van de politie. Dit verlof mag slechts geweigerd worden, wanneer gevaar voor de publieke orde te vreezen is. ¹⁸⁾
2. Openbare vergaderingen mogen niet worden bijgewoond door gewapende personen, behoudens de politie.
3. Tot elke openbare vergadering moeten twee ambtenaren van politie worden toegelaten.
4. Deze zijn bevoegd de vergadering te ontruimen in de volgende gevallen:
 - a. *Wanneer hun de toegang geweigerd wordt.*
 - b. *Wanneer gewapende personen niet verwijderd worden.*
 - c. *Wanneer voorstellen besproken worden, die een aansporing of opwekking inhouden tot misdaad.*
5. Ten aanzien van politieke vergaderingen gelden bijzondere voorschriften:
 1. Voorafgaande kennisgeving aan de politie.
 2. Elke politieke vergadering moet een leider hebben.
 3. Personen beneden 18 jaar mogen niet worden toegelaten.

¹⁶⁾ Vgl. Friedenthal, Das öffentliche Vereins- und versamlungsrecht in Deutschland, Berlin, 1907.

¹⁷⁾ Bv. Pruisen: Verordnung 11-3-1850:

1. Voor openbare vergaderingen, die publieke aangelegenheden betreffen, is voorafgaande kennisgeving aan de plaatselijke politieautoriteit vereischt.
2. Voor vergaderingen in de open lucht is voorafgaand schriftelijk verlof van de plaatselijke overheid noodig.

Idem in Beieren (26-2-'50), Saksen (22-11-'50), waar o.a. werd bepaald, dat vergaderingen kunnen verboden worden bij dreigend gevaar voor de openbare orde, rust en veiligheid, Brunswijk (4-7-'53), waar vrouwen en scholieren niet mogen worden toegelaten in vergaderingen in gebouwen, waar publieke aangelegenheden verhandeld worden! Vgl. Friedenthal, l.c. p. 59.

¹⁸⁾ In de afzonderlijke staten kan van deze bepaling worden afgeweken. Dit is bv. geschied in Beieren, Baden en Hessen, waar het preventief verlof vervangen is door een voorafgaande kennisgeving aan de politie.

6. De bepalingen met betrekking tot vergaderingen in de open lucht gelden eveneens voor optochten op pleinen en straten.

Na de November-revolutie in 1918 zijn verschillende bepalingen dezer wet niet meer toegepast. De artikelen 123 en 124 van de Grondwet van 1919 garandeeren opnieuw het recht van vereeniging en vergadering.

In bijzondere rechtsposities werd de vrijheid van vergadering beperkt, voorzover dit door het karakter en de waardigheid van de betreffende functie werd vereischt. Een wet van 23 Maart 1921 verbood aan militairen politieke vergaderingen bij te wonen.

2. Tijdperk na de Nationaal-Socialistische Revolutie.

De idee der grondrechten is met de Nationaal-Socialistische staatsopvatting onverenigbaar. In de totale staatsgedachte is de tegenstelling tusschen staat en volk verdwenen — een vrijheids-sfeer van den enkeling, beveiligd tegen elke machtsuitoefening van den staat, wordt niet erkend. Derhalve zijn er geen bepalingen meer ter verzekering van deze „liberale vrijheid van het individu”.

„An die Stelle der Grundrechte ist im National-Socialistischen Staat die Pflicht des Staates getreten, entsprechend dem Grundsatz des Rechtsstaates, das Recht der Gemeinschaft gegen den Rechtsbrecher zu sichern und damit das Recht des einzelnen zu wahren.“¹⁹⁾

De gemeenschap is primair, de enkeling wordt geacht in de volks-gemeenschap op te gaan. Het recht van de gemeenschap is het recht van den enkeling, als deel van die gemeenschap!

Bij verordening van 28 Februari 1933 (Reichsgesetzbl. 1933, Deel I, p. 83.) werden de artikelen der Deutsche Constitutie van 1919, die een erkenning der grondrechten inhielden, buiten werking gesteld, zoodat beperkingen dezer vrijheidsrechten ook buiten de reeds wettelijk gestelde grenzen, mogelijk werden.²⁰⁾

Voorzover de vrijheid van vergadering thans nog bestaat, heeft zij alleen betrekking op — aan het Nationaal-Socialistisch régime — welgevallige bijeenkomsten. Een besluit van 4 Februari 1933 (R.G. Bl. I, S. 35.) bepaalt, dat openbare politieke vergaderingen, als ook vergaderingen in de open lucht en optochten slechts mogen gehouden worden na voorafgaande kennisgeving. Zij worden verboden, wanneer er een onmiddellijk gevaar bestaat voor de openbare veiligheid. Op grond van deze bepaling zal elke vergadering, welke niet harmonieert met de Nationaal-Socialistische opvattingen, verboden worden. Daarnaast heeft de Minister van Binnenlandsche Zaken de bevoegdheid bijeenkomsten in de open lucht en optochten te weren. Dit verbod kan

19) Dr. Hans Frank, Nationalsoz. Handbuch für Recht und Gesetzgebung, München, 1935, p. 335.

20) Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 22—35, Tübingen, 1935, p. 265 en Dr. Werner Hoche, Die Gesetzgebung des Kabinetts Hitler, Berlin, 1933.

voor het geheele Rijk of enkele gedeelten, algemeen of met betrekking tot bepaalde partijen en vereenigingen worden uitgevaardigd.

Tenslotte bevat het besluit nog een opsomming van gevallen, waarin een vergadering ontbonden kan worden:

1. bij aansporing tot ongehoorzaamheid aan de wetten;
2. bij aanzetting tot gewelddadig optreden,
3. bij niet-toelating der politie,
4. wanneer de vergaderingen niet aangemeld zijn.
5. bij bespottung der overheid, etc.

§ 6. *Rusland.*

1. Tijdperk vóór de Revolutie.

In Rusland bestond tot 1905 Vereenigings- noch Vergaderingsvrijheid. Het bijwonen van welke vergadering ook, tot de belegging waarvan de overheid niet uitdrukkelijk toestemming had gegeven, was strafbaar.

Een uitzondering op dit strenge beginsel werd gemaakt voor bijeenkomsten van wetenschappelijk of litteraire aard.²¹⁾

In deze toestand werd verandering gebracht door de Ukaze²²⁾ van 1905, die aan de Russische staatsburgers de vrijheid van vergadering verzekerde, behoudens een nadere regeling door de wet. Deze regeling vond haar uitdrukking in de provisioneele wet van 20 Februari 1906.

Deze wet eischte, dat van het beleggen eener vergadering drie dagen tevoren kennis moest worden gegeven aan de overheid. De politie kon een vergadering verbieden, wanneer haar doel in strijd was met de openbare zedelijkheid of gevaarlijk was voor de openbare orde en rust. Om dezelfde redenen kon elke vergadering ontbonden worden.

Voor vergaderingen in de open lucht verlangde de wet voorafgaand verlof.

2. Tijdperk na de Revolutie van 1917.

De Revolutie van 1917 bracht in Rusland de dictatuur van het proletariaat, waarvan het doel is de overwinning der bourgeoisie en de vestiging van een communistische organisatie der menschheid, waarin vrijheid, gelijkheid en broederschap de fundamenten zullen zijn. Daartoe is noodzakelijk een volkomene vernietiging van de vrijheid van de vijanden der revolutie.

Voorzover men nog van grondrechten onder het Sowjet-regiem kan spreken, zijn deze slechts gewaarborgd aan de arbeiders.

De Grondwet van 10 Juni 1918 garandeert de vrijheid van vergadering dan ook alleen aan de arbeidersklasse. Uitgaande van de belangen dezer klasse, worden door de Grondwet aan de individuen en afzonderlijke groepen de rechten ontnomen, waar-

²¹⁾ Strafwetboek 1866, art. 318.

²²⁾ Keizerlijk bevel.

van zij gebruik zouden maken in strijd met de belangen van de socialistische revolutie.

De Constitutie van 1923 bevatte geen deel, dat gewijd was aan de grondrechten, omdat zij zich met de verhouding van den enkeling tot den staat niet wenschte bezig te houden. Zoo zijn de grondrechten slechts te vinden in de Constituties der afzonderlijke republieken.

Het ontwerp nieuwe Constitutie, dat door Stalin op 11 Juni 1936 aan het presidium van het Centraal Uitvoerend Comité der Unie van Socialistische Sowjet-Republieken werd voorgelegd en op 25 November 1936 tot definitieve aanvaarding het Congres werd aangeboden, heeft de vijandelijke houding tegenover de burgerlijke democratiën opgegeven en zich meer aangesloten bij de Westersche beginselen.

De beteekenis hiervan is om den strijd tegen het fascisme, waartoe de socialistische en democratische krachten van vele landen worden gemobiliseerd, een breedere basis te geven.

Immers deze strijd kan dan eerst krachtig gevoerd worden, wanneer den aartsvijand van dit fascisme — het bolschewisme — niet meer verweten kan worden, dat het zelf een dictatuur is. ²³⁾ De hiertoe gewenschte democratisering is voor alles merkbaar in het gedeelte, dat handelt over de grondrechten. In tegenstelling tot die van 1923 is de nieuwe Constitutie veel straffer: de grondwetten der afzonderlijke republieken moeten geheel in overeenstemming met de beginselen van de Constitutie der U.S.S.R. worden opgebouwd!

Hoofdstuk X is gewijd aan de fundamenteele rechten en plichten der burgers. ²⁴⁾

In de opsomming der plichten ligt een wezenlijk onderscheid met den inhoud der liberale constituties.

Hoofdstuk X is te onderscheiden in drie groepen:

1. de sociale grondrechten;
2. een serie artikelen, die het beginsel der gelijkheid uitwerken;
3. de vrijheidsrechten van politieke aard.

Tot de derde categorie behoort het recht van vergadering.

Art. 125:

Overeenkomstig de belangen van de werkers en ter versterking der socialistische orde, wordt den staatsburgers der U.S.S.R., gewaarborgd:

1. vrijheid van het woord
2. vrijheid van de pers
3. vrijheid van vergadering en meetings etc.

In art. 126 worden andere politieke organisaties dan de communistische partij verboden.

Ter verzekering der genoemde rechten staan den werkers en hun

²³⁾ Vgl. Karl Branias in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 1936, Band XVI, pag. 609.

²⁴⁾ De Grondwet is te vinden bij: Jan Romein, Een historisch moment, Amsterdam 1936, p. 15 e.v.

organisaties de drukkerijen, de papiervoorraden, de openbare gebouwen, de straten, de verkeersmiddelen, etc. ten dienste, die voor de uitoefening dezer rechten noodzakelijk zijn.

Het kan niet democratischer!

Toch hebben de grondrechten hier een geheel ander karakter: de individualistische strekking is verdwenen, een collectivistische is ervoor in de plaats getreden.

Feitelijk is in den Sowjet Staat de partijdictatuur doorgevoerd, waarom ook binnen de arbeidersklasse opvattingen, welke afwijken van die der Moskovitische oligarchen, niet mogen worden uitgesproken. Derhalve zal ook de constitutioneele copie der Westersche democratiën en de formeele garantie van een reeks vrijheidsrechten slechts een vermomming blijken te zijn

HOOFDSTUK III.

HET RECHT VAN VERGADERING IN DE PRACTIJK: DE WET VAN 1855, HAAR LEEMTEN EN TOEPASSING.

§ 1. *Beperking van het recht van vergadering.*

Zooals wij in Hoofdstuk I hebben gezien, ligt zoowel in de redactie van art. 9 Gr. als ook in de bedoeling van den Grondwetgever opgesloten de mogelijkheid tot beperking van de uitoefening van het recht van vergadering, mits deze beperking worde opgelegd door een Rijkswet in het belang der openbare orde. Allereerst dient de vraag gesteld te worden, of dit constitutioneel beginsel geldt alleen ten aanzien van de algemeene verhouding overheid—onderdaan, of ook ten aanzien van bijzondere relaties, zooals die van overheid tegenover ambtenaar en militair en bij contractueele verhoudingen. ¹⁾

De quaestie heeft zich o.a. voorgedaan bij art. 17 van het Reglement op de Krijgstucht (K.B. 31 Juli 1922, S. 476.). In dit artikel wordt aan den militair, uit hoofde van zijn, uit het wezen van de krijgsmacht en de beginselen van de krijgstucht voortvloeiende, bijzondere positie, onder meer verboden zich aan te sluiten bij, of steun te verlenen aan groepen of vereenigingen van personen, welker doel of handelingen in strijd zijn met het wezen van de krijgsmacht of het behoud van de krijgstucht, etc., deel te nemen aan optochten, betoogingen en vergaderingen, indien de commandeerende officier zulks in belang van de krijgstucht heeft verboden.

Is dit voorschrift — door de Kroon gegeven — te vereenigen met art. 9 der Grondwet?

Ontkennend wordt deze vraag beantwoord door Mr. F. J. A. Huart ²⁾ met de verdediging, dat slechts *de wet* het recht van vereeniging en vergadering mag beperken en dan nog maar alleen in het belang der openbare orde. Evenals iedere burger, leven de militairen en ambtenaren onder het gemeene recht n.l. de wet van 1855.

Deze opvatting is bestreden door P. J. Stigter. ³⁾ Volgens dezen schrijver berust het genoemde art. 17 R.K. op art. 21^o der wet op de krijgstucht ⁴⁾ Dit artikel is de wetsbepaling, die naast de wet van 1855 het vergaderingsrecht voor de militairen nader beperkt in het belang der openbare orde.

In zijn repliek heeft Huart deze zienswijze bestreden. De stelling,

¹⁾ In eerstgenoemden zin: Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, Utrecht, 1907, p. 336 en Mr. J. T. Buys, *De Grondwet*, toelichting en kritiek, Deel I, p. 61 e.v.

²⁾ Weekblad v. h. Recht no. 10942.

³⁾ W. v. h. R. no. 10952.

⁴⁾ Dit artikel luidt: Krijgstuchtelijke vergrijpen zijn: „alle niet in eenige strafwet omschreven feiten, strijdig met eenig dienstbevel of voorschrift, of onbestaanbaar met de militaire tucht of orde.”

dat art. 17 R.K. aan art. 2 der wet op de Krijgstucht zijn rechtskracht ontleent, kan hij niet onderschrijven. ⁵⁾

Een oplossing is in deze materie slechts te vinden, wanneer men onderzoekt, welke beteekenis aan de grondrechten in het algemeen moet worden toegekend.

Zooals reeds werd opgemerkt, is het karakter der grondrechten in den loop der jaren gewijzigd.

„Zij geven — aldus Struijcken ⁶⁾ — weer de hoofdbeginselen der persoonlijke vrijheid in de constitutioneele ordening en zijn daarom als elke andere bepaling der Grondwet voor verandering en opheffing vatbaar. Zij regelen den algemeenen rechtstoestand der burgers, niet de concrete rechtspositie.”

„Zij regelen den algemeenen rechtstoestand” of — met betrekking tot ons onderwerp — art. 9 der Grondwet is een algemeene regel, geldend voor de ingezetenen *in het algemeen*. ⁷⁾ Op dezen algemeen geldenden regel kan nu volgens art. 9 der Grondwet slechts inbreuk gemaakt worden door of krachtens een wet. Duidelijker: wil men de uitoefening van het recht van vergadering voor alle ingezetenen — dus niet voor een bepaalde groep — beperkingen aanleggen, dan is een wet vereischt. Geheel anders wordt het evenwel, wanneer men te doen heeft — niet met een algemeene rechtspositie — doch met bijzondere verhoudingen, als die, welke door elke dienstrelatie als ook door het militaire verband in het leven worden geroepen.

Ten aanzien van een gewone contractueele verhouding komt dit het duidelijkst naar voren, omdat hier geheel vrijwillig wordt gehandeld. Immers een beperking van in de Grondwet verzekerde vrijheden kan als uitdrukkelijke voorwaarde bij de in dienst treding worden gesteld en aanvaard. Het kan niet de bedoeling der Grondwet zijn om te treden in de bijzondere belangen; zij wil slechts algemeene beginselen weergeven. —

De burger blijft constitutioneel geheel vrij in hoeverre hij gebruik wil maken van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheden.

Ten aanzien van den ambtenaar op eenige wijze in dienst van den staat moet voorop staan, dat het uit den aard zijner functie voortvloeit om zich te gedragen overeenkomstig het belang en het gezag van den staat. Zekere beperkingen moeten hier dus vanzelfsprekend gesteld worden. De ambtenaar is er voor den staat en niet omgekeerd. ⁸⁾

In het algemeen heeft een ieder, die in dienstrelatie werkzaam

⁵⁾ W. v. h. R. no. 10958.

⁶⁾ Prof. Mr. Dr. A. A. H. Struijcken, *Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Arnhem 1928, 2e Druk, p. 167.

⁷⁾ Vgl. ook Minister Deckers in de Tweede Kamer der Staten Generaal in verband met de interpellatie van den Heer Vliegen over den door den Min. van Defensie uitgevaardigden order, waarbij aan militaire ambtenaren der land- en zeemacht verboden is aangesloten te zijn bij of op eenige andere wijze steun te verlenen aan groepen of vereenigingen van personen op sociaal-democratischen grondslag. *Hand. 2e K.* 1933, p. 1956 e.v.

⁸⁾ Zoo ook: Dr. G. Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, 2e Auflage, Tübingen 1905, p. 112.

is, zich te laten leiden door hetgeen de waardigheid van zijn functie eischt. ⁹⁾)

Beperking der grondwettelijke vrijheid kan evenwel door het hiërarchisch gezag op grond der dienstverhouding ook achteraf worden opgelegd. Men denke hier speciaal aan het verbod voor militairen om bv. bepaalde vergaderingen bij te wonen. Hier is sprake van een door de overheid eenzijdig gecreëerde dienstverhouding. Ondanks dezen dwang, heeft men te doen met een bijzondere rechtspositie. En juist op grond van deze bijzondere verhouding is een beperking in de uitoefening der grondrechten geoorloofd, voorzover deze gevorderd wordt door het belang der weermacht en ter handhaving eener goede krijgstucht. ¹⁰⁾) Dit standpunt ligt in de lijn van de regeling dezer materie in de Grondwet.

„Het militaire gezag worden slechts zeer weinig beperkingen aangelegd, zoodat het vrijwel geheel wordt bepaald door het inzicht van den hoogsten militairen gezagsdrager, den Koning, omtrent hetgeen voor een behoorlijke dienstvervulling wordt vereischt.“ ¹¹⁾)

Handelingen tegen de krijgstucht kunnen den militairen niet worden toegestaan individueel, nog minder in vereeniging met anderen.

Overigens blijve men ook in theoretische beschouwingen reëel, door de verschillende belangen tegen elkander af te wegen. Gelukkig staat men hier te lande vrij algemeen op het practische standpunt, dat *een krachtige handhaving van de militaire tucht een grootere behoefte en van meer belang is dan een verbod voor militairen om bepaalde extremistische vergaderingen bij te wonen, waar het gezag op min of meer grove wijze wordt ondermijnd.*

Buitenlandsche wetgevingen gaan van hetzelfde beginsel uit. De Duitsche Rijksweer was het — reeds vóór het Hitler-bewind — verboden tot politieke vereenigingen toe te treden of politieke vergaderingen bij te wonen. ¹²⁾)

Aldus is ook de opvatting, welke voortdurend de houding der Regeering ten opzichte van deze vraag heeft bepaald. Men vergelijk deze uitspraak:

„Maar het spreekt van zelf, dat, wanneer die deelneming door ambtenaren en militairen deze personen ertoe brengt om handelingen te verrichten, die onvereinigbaar zijn met den eerbied aan het gezag, waaraan zij ondergeschikt zijn, dat dan de Regeering dergelijke uitingen niet zou dulden en verplicht zou zijn daartegen in te gaan.“ ¹³⁾)

⁹⁾ Vgl. Wilhelm Otter, Die sozialen Bestimmungen in den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen, Diss. 1928, p. 164 e.v.

¹⁰⁾ Idem: Dr. J. R. Stellinga, Het recht tot vereeniging en vergadering, A. R. Staatskunde 1936, p. 145, wijzen Prof. van der Grinten in W. v. h. R. no. 11152. Anders: Prof. Mr. R. Kranenburg, Het Nederlandsche Staatsrecht, Deel II, 4e Druk, Haarlem 1933, p. 391 e.v.

¹¹⁾ Struijcken, l.c. p. 168.

¹²⁾ Vgl. Wilhelm Otter, l.c., p. 173 en Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Zweiter Band, Berlin, 1930, p. 141.

¹³⁾ Min. de Meester, Hand. 2e K., 1905—1906, p. 54. Verg. ook Min. Rambonnet, Hand. 2e K., 1913—1914, p. 1381, en Min. Deckers, Hand. 2e K. 1933, p. 1958.

Door deze beginselen heeft de Nederlandsche Regeering zich steeds laten leiden.

§ 2. *De Wet van 1855, haar leemten en toepassing. — Voorstellen tot wijziging. —*

Inleiding.

Wanneer men een verhandeling schrijft over het recht van vergadering, behoort de vraag gesteld te worden, wat onder een vergadering moet worden verstaan. Nu is het dikwijls zeer moeilijk om van een bepaald begrip een scherp omlijnde definitie te geven, afgezien van de bezwaren, die elke definieering oplevert. Als uitgangspunt kan worden vastgesteld, dat een vergadering een bijeenkomst is, waar wordt gesproken. Wanneer ik nu onder een vergadering zou willen verstaan een verzameling van personen op een bepaalde plaats bijeengekomen tot het aanhooren van of deelnemen aan een bespreking of debat dan wel tot het beluisteren eener redevoering, dan stel ik mij in geen deele voor, dat hiermede een voor alle gevallen geldend criterium is gegeven. Al dadelijk kan men opmerken, dat het gezamenlijk vormen van een spreekkoor of het aanhooren eener gramofoon- of radiouitzending somtijds ook een vergadering kan opleveren, zonder dat deze gevallen onder de genoemde definitie vallen. Vandaar, dat het geen aanbeveling verdient een definitie in de wet op te nemen, al heeft het zijn nut eenige beginselen in de Memorie van Toelichting neer te leggen. Negatief kunnen we vaststellen, dat niet elke bijeenkomst een vergadering in grammaticalen en wettelijken zin vormt.

In overeenstemming hiermede zijn de woorden van Minister Donker Curtius in zijn Memorie van Toelichting op het Ontwerp 1849:

„door vergaderingen toch in art 10 (art. 9 nu) Gr. en dus ook hier is nimmer verstaan de verzameling van eenige individuen, hetzij op eene markt, hetzij op verkooping of van eenige nieuwsgierigen, maar de opzettelijke samenkomst van personen om over een of meer onderwerpen in overleg te treden.”

Uit deze woorden blijkt tevens, dat men zich het houden eener vergadering niet los kon denken van overleg, van beraadslaging. De z.g.n. meetingen stonden nog geheel op den achtergrond.

In gelijken zin drukt de Mem. van Antwoord op het Ontwerp 1850 het uit:

„Bijeenkomsten van gezellig verkeer of ter bijwoning van openbare vermakelijkheden kunnen niet onder het begrip van vergadering worden opgevat maar, wanneer men het begrip vergadering wankelend laat, kan het op iedere toevallige, samengevloede volksmenigte worden toegepast.”

Hieruit valt te concludeeren, dat publieke vermakelijkheden niet te beschouwen zijn als vergaderingen in den zin der wet, zoodat de politie om toegang te eischen tot zoodanige samenkomsten geen beroep kan doen op de wet van 1855. ¹⁴⁾ Zij zal zich dezen toegang eerst kunnen verschaffen krachtens een plaatselijke ver-

¹⁴⁾ Vgl. Arrest H.R., 9-2-1903, Gem. Stem no. 2691.

ordening of krachtens opdracht van den Burgemeester, die volgens art. 221 Gem. Wet belast is met de politie over de openbare gemakkelijkheden. Het houden van openbare gemakkelijkheden is in den regel bij gemeentelijke verordening verboden, behoudens ontheffing door den Burgemeester.

Wanneer er dus een vergadering wordt gehouden, die gepaard gaat met openbare gemakkelijkheden — waartoe het publiek met of zonder betaling van entree toegang heeft — zal een voorafgaande toestemming van den Burgemeester noodig zijn.¹⁵⁾

Tenslotte valt nog te memoreeren een oud arrest van den Hoogen Raad uit het jaar 1871.¹⁶⁾ In de gemeente Hontenisse bestond een verordening, die voorschreef, dat de herbergen slechts tot een bepaald uur mochten geopend zijn. Toen nu bij overtreding dezer verordening proces-verbaal werd opgemaakt en de zaak voor den Hoogen Raad in rechten diende, trad Mr. van Eck als verdediger der beklagden op en voerde als middel van cassatie aan, dat de verordening in strijd was met art. 9 der Grondwet. Volgens den verdediger moest de term „vergadering” ruim worden opgevat. Daaronder zou ook vallen het bezoeken van een tapperij of societeit.

De H.R. stelde in zijn genoemd arrest vast, dat de betreffende verordening niet was gemaakt om het in art. 9 Gr. gewaarborgde recht van vergadering te beperken, — hetgeen overigens met het bezoeken eener tapperij niets gemeen heeft — maar uitsluitend strekt in het belang der openbare orde, tot handhaving waarvan de gemeentebesturen bevoegd zijn verordeningen te maken.

„Daarin ligt geenszins eene beperking van art. 10 (nu 9) Gr., vermits de uitoefening van dat recht (van vergadering) overal elders dan in tapperijen volkomen vrij wordt gelaten.”¹⁷⁾

Dit is duidelijk. Men bezoekt een tapperij in het algemeen niet om te vergaderen, doch om zich daar op eenige wijze te vermaken. Gemeentebesturen zijn dus bevoegd om krachtens art. 168 Gem. Wet bepalingen vast te stellen omtrent het sluitingsuur van openbare inrichtingen als tapperijen, etc.

1. De Wet van 1855 heeft slechts betrekking op openbare vergaderingen.

Daar de wet slechts betrekking heeft op openbare vergaderingen, zijn de besloten vergaderingen dientengevolge verboden terrein voor de politie, althans volgens de bepalingen van deze wet. Op grond van andere wetten zal de politie zich echter dikwijls ook tot deze vergaderingen rechtens toegang kunnen verschaffen en in de practijk wordt daarvan soms gebruik gemaakt, teneinde

¹⁵⁾ Vgl. Arrest H.R. 29 Juni 1936, W. 1936, no. 1017. Hierin werd beslist, dat een vergadering, waarin een spreekbeurt wordt vervuld en ter opluistering tevens muziek wordt gemaakt, niet valt onder het begrip „openbare gemakkelijkheden”.

¹⁶⁾ Arr. H.R. 7-3-1871, W. v. h. R., no. 3386.

¹⁷⁾ Aldus ook Buijs, l.c. p. 86. Anders: Mr. A. Maas Geesteranus in Bijdragen tot de kennis van Staats-, prov.-, en gem. best. in Nederland, 17e deel, nieuwe serie 4e deel, Utrecht, 1872, p. 367 e.v.

na te gaan, of er inderdaad van een besloten vergadering sprake is. In het algemeen is de politie tactvol genoeg om besloten vergaderingen vrij te laten, doch wanneer het noodig is, zal zij op grond van de Drankwet en de Vuurwapenwet deze vergaderingen soms kunnen bereiken.

2. De term „tot gemeenschappelijke beraadslaging.”

De wet van 1855 is gebaseerd op de onderscheiding tusschen vergaderingen in de open lucht en gebouwen. De vergaderingen in de open lucht onderscheidt men — althans volgens de gangbare opvatting — in die met en zonder debat. Het systeem — steunend deels op den inhoud der wet, deels op een overgeleverde interpretatie — is nu als volgt:

- a. Openbare vergaderingen in gebouwen worden geheel vrij gelaten, althans preventieve voorwaarden worden hier niet gesteld.
- b. Openbare vergaderingen in de open lucht *zonder* debat zijn evenmin aan preventieve voorschriften gebonden.
- c. Openbare vergaderingen in de open lucht *met* debat behoeven voorafgaand verloop van den Burgemeester.

Deze laatste onderscheiding tusschen open lucht vergaderingen met en zonder debat steunt niet op de woorden der wet. Immers deze spreekt nergens van debat. Hoe is men nu tot deze onderscheiding gekomen? Art. 18 handelt over open lucht vergaderingen „tot gemeenschappelijke beraadslaging”.

Vat men dezen term letterlijk op, dan zou men dezelfde conclusie moeten trekken, als de Kantonrechter van Beesterzwaag in een beslissing van 6 Juni '96.¹⁸⁾

Als een vergadering, bedoeld in art. 18 der wet van 1855 moet worden beschouwd de vergadering, waarin wel is waar niet het woord werd gevoerd en gegeven, maar toch een bepaald persoon als leider optrad, doordat hij telkens het woord tot de omstanders richtte, waarop deze dan onder elkaar en met hem beraadslaagden en waarbij de evenbedoelde leiding wel binnenshuis stond, maar diegenen, tot welke hij sprak en die onder elkaar en met hem beraadslaagden op een voor ieder toegankelijk terrein in de open lucht stonden.

Blijkens een opmerking van de Regeering bij de behandeling van het 4e Hoofdstuk der Begrooting voor 1893 echter beteekent deze term niets anders dan „met debat”. Met deze interpretatie — die nadien zonder meer is aanvaard — kan ik mij niet vereenigen.¹⁹⁾

¹⁸⁾ W. v. h. R., no. 6832.

¹⁹⁾ Idem L. J. Rietberg, Het recht van Vereeniging en Vergadering, Diss. Utrecht 1893 en Dagblad „Het Vaderland” no. 30, Sept. 1892. Anders: Gem. Stem, no. 2144; hoewel de redactie toegeeft — in 1892 let wel! — dat er geen motief is om deze onderscheiding te handhaven. Vgl. ook Alg. Ned. Politie Weekbl. 1916 no. 14 en 25 en verder W. v. h. R., no. 6196.

1e. De term „tot gemeenschappelijke beraadslaging” heeft grammaticaal een geheel anderen zin dan de uitdrukking „met debat”. Beraadslaging wijst op een — in onderlinge harmonie — bespreken van bepaalde onderwerpen teneinde gemeenschappelijk een al of niet vooropgesteld doel te bereiken. Debat duidt op een op grond van principiële meeningsverschillen plaats vindende woordenstrijd. Het doel zal hier meestal niet zijn om op harmonische wijze een oplossing te vinden, doch veeleer is er sprake van een wedijver, een duel om de toehoorders mee te voeren. Zoo zal men in de aankondiging eener vergadering nimmer lezen: „gelegenheid tot gemeenschappelijke beraadslaging”, omdat deze term een geheel anderen klank en beteekenis heeft.

2e. Historisch is de interpretatie onjuist. Noch in de buitenland-sche wetgeving rondom 1850 — waaruit de ontwerpers onzer wet zeker hebben geput — noch tijdens de parlementaire behandeling van art. 9 der Grondwet en de wet van 1855, valt de onderscheiding tusschen vergaderingen met en zonder debat te ontdekken. Als eenige onderscheiding duikt overal op die tusschen vergaderingen in de open lucht en die in gebouwen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer der Staten Generaal van art. 18 der wet van 1855 vroeg de heer van Lennep, wat met de uitdrukking „tot gemeenschappelijke beraadslaging” werd bedoeld.²⁰⁾ De Minister liet deze vraag onbeantwoord; de term miste klaarblijkelijk iedere essentiele beteekenis. Bij de behandeling van art. 20 werd door het Kamerlid Godefroi gevraagd, of ook de politie zijn „zijdgeweer” moest afleggen, wanneer deze als ambtenaar in functie een vergadering bijwoont. De Minister antwoordde hierop, dat het hem voorkwam, dat de politie niet komt „om deel te nemen aan de *beraadslagingen*.” Denkt de Minister hier alleen aan vergaderingen met beraadslagingen, d.w.z. met debat? Dit is ondenkbaar, want art. 20 heeft betrekking op elke openbare vergadering, dus ook op die, welke worden genoemd in art. 19 — openbare vergaderingen in gebouwen — waar in het geheel geen sprake is van gemeenschappelijke beraadslagingen of debat.²¹⁾

Hieruit mag worden opgemaakt, dat de Minister den term „beraadslaging” niet synoniem beschouwt met „debat”, doch veeleer met het begrip „vergadering”.²²⁾

3e. Ik heb reeds gewezen op de moeilijkheid bij art. 20. Dit artikel verbiedt het dragen van wapenen in de vergaderingen, in de twee voorgaande artikelen bedoeld. Volgens de gangbare interpretatie behandelen deze twee artikelen de openlucht vergaderingen *met debat*, en de openbare vergaderingen in gebouwen. Consequentie:

²⁰⁾ Hand. 2e K. 1855, p. 593.

²¹⁾ Zie nog Hand. 2e K. 1855, p. 595.

²²⁾ Vgl. ook de woorden van Min. Donker Curtius, vermeld op p. 30 hier, de Memorie van Toelichting op het Ontwerp 1854 der huidige wet (zie p. 12) waar ook over: „beraadslagingen” binnen gebouwen wordt gesproken als eenige tegenstelling tot beraadslaging in de open lucht en verder het Voorl. Verslag en de openbare behandeling van het ontwerp.

de wet verbiedt *niet* het dragen van wapenen in openlucht vergaderingen *zonder debat!* Dit is ondenkbaar. Eenzelfde moeilijkheid doet zich voor bij art. 22, waarin wordt bepaald, dat „*elke vergadering*, waarin de openbare orde wordt gestoord, etc., op de opvoering der politie terstond uiteengaat.” Tijdens de behandeling van dit artikel werd door Thorbecke de vraag gesteld, of de woorden „*elke vergadering*” betrekking hebben op de vergaderingen, bedoeld in art. 18 en 19.²³⁾ De Minister antwoordde bevestigend. Hier stoot men weer op dezelfde consequentie, dat openlucht vergaderingen zonder gemeenschappelijke beraadslaging, d.w.z. zonder debat (volgens gangbare opvatting) vallen buiten de macht der politie! Dit is alleen al hierom ondenkbaar, omdat het de geest der wet is scherpere voorschriften te stellen voor open lucht vergaderingen als zoodanig. En zou niemand tijdens de totstandkoming der wet aan deze onhoudbare consequentie hebben gedacht? Men heeft er niet aan *kunnen* denken, omdat de onderscheiding tusschen vergaderingen met en zonder debat niet is bedoeld! Men vergelijkte daarvoor deze woorden:

„De bedoeling is ongetwijfeld vergaderingen, waartoe geheel eene bevolking kan zamenvloeijen, eigenlijke volksvergaderingen dus, over te stellen aan de vergaderingen in publieke gebouwen, waarover in een volgend artikel gehandeld wordt.”²⁴⁾

Het is duidelijk — en dit blijkt uit de redevoeringen gehouden bij de behandeling van art. 9 Gr. tevens — dat de wetgever slechts een onderscheiding heeft gemaakt tusschen vergaderingen in de open lucht en in gebouwen. Voor de eerste soort werd voorafgaand verlof ingevoerd, omdat hier een massale opkomst aanleiding zou kunnen geven voor een stoornis der openbare orde. Deze massaopkomst staat los van de onderscheiding met en zonder debat, en was in het midden der vorige eeuw slechts mogelijk bij openlucht vergaderingen, omdat groote vergadergebouwen — die heden ten dage de centra vormen van het vergaderingsleven — toen nog onbekend waren.

De conclusie moet luiden, dat de uitdrukking vergaderingen „tot gemeenschappelijke beraadslaging” een pleonasme is. Men heeft zich elke vergadering gedacht als een bijeenkomst, waar werd beraadslaagd.

Voor deze oplossing pleit in sterke mate art. 16 van het ontwerp Nedermeijer van Rosenthal (1850), waarin voor het eerst de term „tot gemeenschappelijke beraadslaging” wordt gebruikt. Dit artikel geeft een definitie van het begrip vergadering als „een bijeenkomst ter gemeenschappelijke beraadslaging of gemeenschappelijke handeling”.²⁵⁾

Het staat wel vast, dat de ontwerpers der huidige wet den term uit dit artikel zonder meer hebben overgenomen en elke bijzondere beteekenis ervan moet worden ontkend. Beraadslaging werd dus beschouwd als een bestanddeel van het begrip vergadering.

²³⁾ Hand. 2e K. 1855, p. 596.

²⁴⁾ Zie Voorl. Verslag bij art. 17, Hand. 2e K. 1854—1855, p. 271.

²⁵⁾ Vgl. pag. 11 voor.

Voor elke openbare vergadering in de open lucht zal dientengevolge toestemming van den Burgemeester noodig zijn.²⁶⁾

3. Heeft de onderscheiding tusschen vergaderingen met en zonder debat zin?

Nu ik heb getracht aan te toonen, dat de wet van 1855 de onderscheiding tusschen vergaderingen met en zonder debat niet kent, moge de vraag gesteld worden, of het gewenscht is een dergelijke onderscheiding in de wet vast te leggen en op grond daarvan voor beide figuren een afzonderlijke regeling te treffen.

Principieel bestaat er inderdaad een verschil tusschen beide soorten bijeenkomsten. Bij een vergadering zonder debat weet men immers, wie de spreker is en kent men in het algemeen diens mentaliteit. Heeft er debat plaats, dan weet men tevoren niet, welke sprekers het woord zullen voeren en hoe groot hun overredingskracht is, hetgeen van veel belang is met het oog op het ter vergadering aannemen van geopperde voorstellen. Ook wordt het door een debat moeilijker tevoren te beoordeelen, of de vergadering aanleiding zal geven tot ordeverstoringen. Een debat heeft dikwijls ten gevolge, in het bijzonder, wanneer de debaters met ten top gedreven vuur en hartstocht hun stellingen verkondigen, dat de gemoederen der vergaderden tot sterke opwinding worden gebracht en dientengevolge een spanning ontstaat, die door de minste aanleiding tot excessen leidt en een dreigend gevaar vormt voor de openbare orde.

Inderdaad is er dus een onderscheid tusschen beide soorten van vergaderingen, ofschoon in de grootere plaatsen dit onderscheid vervaagt en daar de meeste aandacht moet besteed worden aan — vooral de uiterst links en rechts georiënteerde — bijeenkomsten, waarin sprekers optreden, die het woord voeren over de feiten van den dag, onverschillig, of er al dan niet debatten gehouden worden.

Als uitgangspunt kan men echter de onderscheiding handhaven. Een strengere regeling voor debat-vergaderingen zou derhalve gemotiveerd zijn. Alleen, wanneer de eventueele bepalingen — gelijkelijk regelende beide vormen van vergaderingen — een zoodanig wapen zouden beteekenen in handen der overheid, dat ook ten aanzien van de debat-vergaderingen voldoende inmenging wordt verkregen, zou differentiatie achterwege kunnen blijven.

4. De huidige uitoefening van het recht van vergadering.

De vraag is nu, of het houden van vergaderingen — in het bijzonder dan de openbare, ook die, waarin geen debatten worden gehouden — aan strengere voorschriften moeten gebonden worden dan de wet van 1855 thans geeft. In het algemeen beantwoordt men deze vraag in politiekringen bevestigend.

²⁶⁾ Vgl. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht, p. 462: „Voor vergaderingen in de open lucht is daarom verlof noodig.....”
Idem: H. Nauta in Ned. Juristenblad 3 Febr. 1934, no. 5.

Het vergaderingsleven heeft zich steeds sterker ontwikkeld en vormt een der machtigste steunpilaren van elke organisatie en in het bijzonder wel van de politieke organisatie. De vereenigingsvergadering — in de vorige eeuw nog primair — behoeft in haar normalen rustigen vorm geen speciale aandacht, doch het zijn de massavergaderingen met een rij van bekende orators en de geweldige meetingen in de open lucht, die thans op den voorgrond treden. Door deze ontwikkeling leveren niet slechts de debatvergaderingen, maar in even sterke mate de meetingen, vooral van politieke partijen dikwijls een groot gevaar op voor de openbare orde en rust. Duidelijk is dit naar voren gekomen tijdens de oorlogsjaren — toen evenwel het militaire gezag een krachtige rem kon aanzetten — en dit verschijnsel heeft zich intensiever herhaald in de politieke hoogtijjaren, welke thans achter ons liggen. De wet op het recht van vereeniging en vergadering gaf geen gelegenheid om radicaal in te grijpen. De politieke actie voerde den boventoon. Sommige menschen raakten hun evenwicht kwijt, de sprekers kenden dikwijls geen fatsoensgrenzen. De besloten vergaderingen werden misbruikt om de politie toegang te weigeren.

Ik heb de gelegenheid gehad om van eenige politieautoriteiten in de groote steden van ons land de ervaringen te vernemen.

Men denke zich in dagen van onrust in een revolutionnaire vergadering, die gehouden wordt in één onzer groote steden. Eenige duizenden bezoekers uit de volksbuurten stroomen bijeen om de ophitsende philippica's van politieke agitators te beluisteren. Voordat de vergadering een aanvang neemt, voelt men reeds de deining, de spanning in de zaal. Het is als een kruitvat, waarin de kleinste vonk een hevige uitbarsting kan veroorzaken. Om zich met slechts enkele manschappen in zoo'n zaal te begeven, is voor de politie inderdaad niet aanlokkelijk en soms risquant. In abnormale omstandigheden — in dagen van ontevredenheid en relletjes — lokt men conflicten met de politie soms uit: men wordt agressief! Het is gemakkelijk in te denken, hoe buitengewoon moeilijk het is om dergelijke vergaderingen in orde en rust te laten verlopen, wanneer de sprekers op het podium met hartstochtelijke overredingskracht de massa meevoeren en de gemoederen in opstand brengen. De zaal deint van de strijdliederen en het zou geen verwondering behoeven te baren, indien de politiebeambten zich bij de uitoefening van hun taak dikwijls moederziel alleen zouden gevoelen.

Ook na afloop op straat is het kunst- en vliegwerk voor de politie om de menigte in toom te houden. Het aanschouwen van een aantal politieke tegenstanders, die door de uitbarstingen hunner leiders tot enthousiasme zijn vervoerd, maakt op een groote categorie van menschen dikwijls een provocerenden indruk. Het is dan ook wel voorgekomen, dat tegen den afloop van een politieke vergadering honderden tegenstanders zich tot een gemeenschappelijke protest-manifestatie verzamelden in de naaste omgeving van het vergadergebouw.

Veel tact en voorzichtig beleid is hier noodig om de menigte te verspreiden en de orde te handhaven. Al deze verschijnselen treden niet alleen op in de groote steden, doch eveneens — hoewel minder sterk — in de grootere provincieplaatsen. Overal doet zich de felle strijd voor om het publiek te bereiken en overal vindt men menschen, die belust zijn op relletjes en politieke agitatie. Hiermee is duidelijk, dat het gevaar niet alleen schuilt in de debatvergaderingen, doch even sterk in de massa-bijeenkomsten.

Ik herhaal, het hoogtepunt is voorbij, maar dit is geen motief om de zaak te laten zooals zij is. De overheid moet den noodigen steun vinden om het gezag te handhaven en het Nederlandsche volk orde en rust te waarborgen. Herhalingen van wat ons volk op vergaderingsgebied heeft ondervonden mogen niet getolereerd worden. De mogelijkheid moet worden gegeven om het vergaderingsleven aan banden te leggen, zoodra dit vereischt wordt voor een krachtige handhaving van de openbare orde en rust. Het groote probleem is nu op welke wijze dit het doelmatigst kan geschieden.

5. Moet het onderscheid tusschen vergaderingen in de open lucht en die in gebouwen worden gehandhaafd?

De toestand is heden ten dage nog aldus, dat in het algemeen de openlucht vergaderingen een massaler karakter dragen dan die in gebouwen. Inderdaad bestaan er tegenwoordig vergaderlokalen, die bijna een even groote afmeting hebben als de terreinen, waarop open lucht bijeenkomsten worden gehouden. Dit zijn echter uitzonderingen, die zich enkel in de groote steden voordoen — men denke aan de Apollohal, het R.A.I.-gebouw te Amsterdam, de Dierentuin te 's-Gravenhage, etc. Vandaar dat er in enkele groote steden een tendenz bestaat om alle vergaderingen over één kam te scheren en aan gelijke voorschriften te binden. Normaliter bestaat er nog verschil in karakter tusschen beide vormen van vergaderingen en het laat zich niet aanzien, dat dit onderscheid in de naaste toekomst zal worden opgeheven. Nog steeds zijn hier de woorden in de Memorie van Toelichting op het Ontwerp 1854 van pas:

„Indien zoodanige vergaderingen in de open lucht al of niet met bijoogmerken worden verlangd teneinde onrust en opgewondenheid in tijden van spanning te veroorzaken, zeker is het, dat ook zonder boos opzet, zoodanige vergaderingen tot wanorde en vooraf niet te berekenen gevolgen kunnen voeren, daargelaten dat veelal „beraadslagingen” binnen gebouwen voor het doel van hen, die te goeder trouw te werk gaan, wel zoo geëigend is als „beraadslaging” in de open lucht.”

De open lucht vergaderingen nemen in het algemeen nog een aparte plaats in. Dientengevolge moeten deze vergaderingen aan bijzondere voorschriften onderhevig zijn. Het in art. 18 der wet van 1855 neergelegde beginsel kan dus gehandhaafd worden, voorzoover de voorwaarde betreft, waaraan het houden eener

openlucht vergadering is gebonden. De term „tot gemeenschappelijke beraadslaging” moet verdwijnen om elke ongewenschte interpretatie te voorkomen. Het ontwerp 1886 gaf dezelfde verbetering aan. ²⁷⁾ Uit de bijlage blijkt, dat nagenoeg alle geraadpleegde politieautoriteiten deze opvatting deelen.

6. Welke regeling is noodig voor vergaderingen in gebouwen?

Het is een leemte in de verouderde wet van 1855, dat den vergaderingen in gebouwen geen enkele beperking wordt aangelegd. Art. 19 geeft de politie vrijen toegang tot zoodanige vergaderingen; eenig preventief voorschrift wordt niet gegeven.

Ook al weet de plaatselijke politie met groote waarschijnlijkheid, dat een bepaalde vergadering zal leiden tot een ernstige ordeverstoring, het is haar niet gerechtigd om in te grijpen. De politie zal eerst handelend mogen optreden, wanneer de menigte bij honderden, ja bij duizenden is bijeengekomen en het tumult losbreekt. Dit vormt een groot bezwaar, omdat elk repressief optreden haar nadeelen heeft.

In de practijk tracht men in deze leemte te voorzien door middel van plaatselijke verordeningen, wier draagwijdte meestal weinig nut heeft. De gemeenteverordening van Zwolle kent bv. het volgende artikel:

„De eigenaar of pachter van een gebouw, waarin een bijeenkomst of vergadering zal worden gehouden, waartoe aan het publiek al of niet tegen betaling toegang wordt verleend, is verplicht minstens 24 uur vóór het houden der bijeenkomst of vergadering daarvan schriftelijk kennis te geven aan den Burgemeester, onder opgave van den aard dier bijeenkomst of vergadering.”

Ook in andere gemeenten zien we soortgelijke bepalingen. Op grond van deze bepalingen zal de politie echter nimmer preventief kunnen ingrijpen. Verder ging een artikel in de politieverordening van Venlo, opgenomen krachtens een besluit van 19 December 1906:

Art. 68. „Voor het doen houden of toelaten van een lezing is voorafgaande vergunning van den Burgemeester noodig.”

Deze bepaling is ongrondwettig. De locale wetgever is incompetent om een nadere regeling te geven voor de uitoefening van het recht van vergadering.

Vanzelfsprekend kan de plaatselijke wetgever wel indirect in het vergaderingsleven ingrijpen door bij plaatselijke verordening een sluitingsuur voor vergunnings- en verlofslocaliteiten vast te stellen; heeft een vergadering in een dergelijke localiteit plaats, dan hebben de deelnemers zich aan dit tijdstip te houden, behoudens afwijkend verlof van den Burgemeester. Hier gaat het echter om andere belangen dan de vrijheid van vergadering. ²⁸⁾ De wet van 1855 schiet te kort tegenover de ontwikkeling, die

²⁷⁾ Zie p. 15 v. d. geschrift.

²⁸⁾ Vgl. bv. Arrest H.R. van 1 Juni 1896 W. 6819.

het vergaderingsleven in den loop der jaren heeft genomen. De verhoudingen in het staatsrechtelijk leven gaan mank aan een onjuist afwegen van verschillende belangen.

Is het niet frappant, dat een muziekuitvoering van „Excelsior” op het marktplein te Dalfsen — waarbij aanwezig een honderdtal aandachtige en op volledige rust gestelde toehoorders — niet mag worden gehouden zonder voorafgaand verlof van den Burgemeester, terwijl een openbare extremistische vergadering, waar honderden, soms duizenden op sensatie beluste individuen de wereld trachten te hervormen, althans van ons vaderland een heilstaat willen scheppen, aan geen enkele beperkende bepaling is onderworpen? Dit is een constructie, waarin alle logica zoek is: verschijnselen, die slechts een gering of in 't geheel geen gevaar opleveren voor de rechtsorde, worden aan voorwaarden gekoppeld, die, waaraan een groot risico is verbonden, worden vrijgelaten.

Het huidige stelsel is niet te verdedigen. Zij, die de nadeelen aan den lijve hebben ondervonden, zijn het hierover unaniem eens. De rechtsorde eischt en de politie heeft recht op een wet, welke een krachtig ingrijpen in het belang der openbare orde en veiligheid mogelijk maakt.

Zij, die gemeend hebben misbruik te kunnen maken van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheden, maken het stelsel van vrijheidsrechten tot een probleem. Een beperking van de uitoefening van het vergaderingsrecht zal slechts gericht zijn tot hen, die dit recht gebruiken op een wijze, welke dwars indruischt tegen karakter en bedoeling van het grondrecht. De bona-fide vergaderingen moeten worden ontzien.

Men kan langs verschillende wegen tot dit doel geraken.

1e. In het algemeen leveren de politiek-georiënteerde vergaderingen het grootste gevaar op voor de openbare orde en rust. In verband hiermede zou men een formuleering kunnen kiezen, die deze soort bijeenkomsten verbiedt behoudens vergunning van den Burgemeester. Het bezwaar tegen een zoodanige formuleering is wel het feit, dat er groote onzekerheid bestaat over de vraag, of en wanneer een voorgenomen vergadering zulk een karakter heeft. Het zal geen eenvoudige taak zijn om een redactie te vinden, die zoo gedegen is, dat elke ontduiking onmogelijk wordt. Zou men de nadere interpretatie van het begrip „politiek” aan het oordeel van den rechter overlaten, dan zou de moeilijkheid slechts verschoven zijn. Niet denkbeeldig is de mogelijkheid van beslissingen welke in strijd zouden zijn met de bedoeling van den wetgever.

Worden — in navolging van de redactie in art. 435 a Wb. v. Sr. — openbare vergaderingen in gebouwen verboden, welke belegd worden om uiting te geven aan een bepaald staatkundig streven (behoudens vergunning van den Burgemeester), dan stuit men op hetzelfde bezwaar. Ook deze redactie geeft den rechter reeds „handen vol werk”.

De openbare vergaderingen in tijden van staking en relletjes missen dikwijls het politieke karakter en zouden buiten de draag-

wijdte der bepaling vallen. Deze oplossing is derhalve niet aanvaardbaar.

2e. Evenmin voldoet een formulering in dezen geest, dat vergaderingen van zoodanigen aard en omvang, dat daardoor een gevaar bestaat voor de openbare orde en veiligheid, worden verboden, behoudens verlot van den Burgemeester.

Zij, die een vergadering beleggen, welke een zoodanig gevaar kan opleveren, zullen deze mogelijkheid nimmer beamen. Er zal immers naar worden gestreefd, om de strekking en beteekenis van zulk een vergadering te verkleinen en de werkelijke bedoeling schuil te houden. Een vast criterium, waaronder alle vergaderingen, als hier bedoeld, zijn te rangschikken, kan niet worden vastgesteld.

3e. Beperkende voorschriften zouden kunnen gesteld worden voor vergaderingen, waarvan het aantal bezoekers een bepaald getal te boven gaat. Op deze wijze worden de kleinere bijeenkomsten, die normaliter in rust verlopen, uitgesloten. Ook dit beginsel leidt tot moeilijkheden.

Een algemeene regel kan hier niet worden gegeven: in Amsterdam en andere groote steden zal een vergadering met 1000 à 2000 bezoeker in het algemeen geen bezwaar vormen; in de kleinere provincieplaatsen daarentegen zou dit aantal als criterium te groot zijn. Men zou dus plaatselijk moeten tewerk gaan en door middel van een schaal voor de verschillende gemeenten van bepaalde grootte een afzonderlijken maatstaf moeten vaststellen, of de nadere uitwerking geheel aan den Burgemeester moeten overlaten.

Het bezwaar is, dat tevoren niet kan worden bepaald, hoeveel bezoekers een aangekondigde vergadering zullen bijwonen en dientengevolge ook niet, of de vergadering aan de beperkende voorschriften is gebonden. Blijkt tijdens de vergadering het wettelijk criterium te zijn overtreden — practisch een ondoenlijke controle voor de politie — dan zou een ontruiming waarschijnlijk een grooter gevaar opleveren voor de openbare orde dan het tolereeren der bijeenkomst.

4. Bepaalde voorschriften kunnen worden vastgesteld voor openbare vergaderingen in localiteiten, die een *bepaalde* afmeting te boven gaan.

Ook hier zal een schaal ingevoerd moeten worden der verschillende gemeenten in verhouding tot het aantal inwoners, of de Burgemeester met de nadere uitwerking in zijn gemeente belast moeten worden.

Verschiedende bezwaren, genoemd onder 3e zijn thans onderzocht. Welke zaal zal worden gehoord is geheel afhankelijk van den te verwachten toeloop. In den regel weet men dit vrij goed te schatten.

De twee laatste voorstellen beoogen slechts de groote vergaderingen aan banden te leggen, door deze afhankelijk te stellen van een voorafgaand verlot van den Burgemeester. Als algemeen beginsel is dit juist, omdat de groote vergaderingen, waar allen één lijn trekken — in een ongunstig geval dus ook tegen

het gezag — het gevaarlijkst zijn. Wanneer het recht van vergadering echter toch opnieuw wordt opgebouwd, is het niet overbodig om ook aandacht te besteden aan de openbare vergaderingen van kleineren omvang. In beginsel kunnen deze worden vrij gelaten, doch men kan zich gevallen indenken, waar beperkende voorschriften zeker op hun plaats zijn. ²⁹⁾

De ongeremde aantasting van het gezag, elke inbreuk op de rechtsorde moet door krachtiger middelen worden geweerd dan door het opmaken van een proces-verbaal, dat slechts repressieve beteekenis heeft. Art. 9 der Grondwet geeft de mogelijkheid om door middel van modernere wettelijke bepalingen de excessen in het vergaderingsleven te bestrijden. Het begrip „openbare orde” behoeft niet zoo eng geïnterpreteerd te worden, dat het alleen de materiele orde omvat. Naast de materiele orde dient tevens de *rechtsorde* te worden gehandhaafd. ³⁰⁾ En dat hiermee de instandhouding onzer huidige staatsinstellingen en een bevordering der publieke veiligheid direct samenhangt, kan zonder meer worden aanvaard. Zoo zal de mogelijkheid, dat de Burgemeester geen vergunning verleent voor een openbare vergadering, op hen, die er een behagen in scheppen de bestaande rechtsorde op grove wijze aan te tasten en de toehoorders tegen de overheid op te hitsen, een sterke preventieve werking kunnen uitoefenen.

De boven behandelde oplossingen voldoen niet in alle opzichten. De theoretische uitwerking en de practische toepassing stuiten op moeilijkheden.

Een deels mondeling, deels schriftelijk ingestelde enquête met betrekking tot het onderhavige vraagpunt, heeft mij met de verschillende zienswijzen der politieautoriteiten in den lande op de hoogte gebracht. Door eenige soepelheid te betrachten, heb ik gemeend deze opvattingen in de volgende punten te kunnen samenvatten.

- a. Verbod van alle vergaderingen met dispensatiebevoegdheid van den Burgemeester hetzij bij algemeene kennisgeving, hetzij in concreto.
- b. Voorafgaand verlov voor alle *openbare* vergaderingen, zoo wel in gebouwen, als in de open lucht.
Restricties:
Eindhoven: Er moet rekening worden gehouden met de grootte der vergaderzaal.
Haarlem: In de wet behooren de gevallen te worden opgesomd, waarin de vergunning mag worden geweigerd (bij vergaderingen in gebouwen).
- c. Voorafgaand verlov voor vergaderingen in de open lucht en voor politiek-georiënteerde vergaderingen in gebouwen, al of niet gepaard met kennisgeving van andere openbare vergaderingen.

²⁹⁾ Ik herinner aan de vergaderingen van de N.S.N.A.P. in April j.l. te Utrecht en Amsterdam.

³⁰⁾ In denzelfden zin: W. v. h. R., no. 5899 en Mr. Dr. E. W. Catz in „De Telegraaf”, 20 April 1938 Avondblad.

d. Voorafgaand verlof voor openbare vergaderingen in de open lucht, en kennisgeving van openbare vergaderingen in gebouwen.

e. Verlof voor openbare vergaderingen in de open lucht.

Het eerste voorstel is het verstrekkendst en heeft voor hen, die een krachtig gezag voorstaan, een aantrekkelijken inhoud. Derhalve zal ik dit punt pogen nader te ontleden om de juiste strekking ervan duidelijk te maken.

Ook besloten vergaderingen vallen onder het verbod; bij een eventueel verbod van alleen openbare vergaderingen zouden kwaadwilligen dit gemakkelijk weten te ontduiken door een besloten vergadering uit te schrijven, die practisch hetzelfde aantal deelnemers zou bevatten, als een openbare. Vooral van extremistische groepen valt dit te vreezen: men zou bijv. een vergadering kunnen beleggen alleen toegankelijk voor leden van allerlei mantelorganisaties van de betrokken extremistische groep. Op deze wijze zou een besloten vergadering steeds spoedig de duizend deelnemers overschrijden.

Evenzoo laat het zich denken, dat een vereeniging of partij voor haar leden een marsch naar Den Haag organiseert. Het behoeft geen verwondering, wanneer 25000 á 50000 leden aan een dergelijken oproep gehoor geven. De overheid dient in deze gevallen de noodige bevoegdheid te hebben.

De vergunning, welke voor het houden eener vergadering vereischt zou zijn, zou verleend kunnen worden door den Burgemeester in dezen geest, dat — tenzij door den Burgemeester het tegendeel wordt bepaald — die vergunning wordt geacht verkregen te zijn in de gevallen, door den Burgemeester bij algemeene kennisgeving vermeld, mits de bij die kennisgeving gestelde voorwaarden in acht worden genomen. De Burgemeester kan dan bijv. bij algemeene kennisgeving bepalen, dat geen vergunning vereischt wordt voor vergaderingen in localiteiten, welke een bepaalde oppervlakte *niet* te boven gaan.

Een en ander zou aangevuld kunnen worden met de bepaling, dat geen vergunning van den Burgemeester is vereischt, indien voor de vergadering een bewijs van toestemming is afgegeven door den (Hoofd)-Commissaris van Politie. ³¹⁾

De Burgemeester wentelt dan het werk af op de politie. De politie zal in twijfel-gevallen de toestemming weigeren en de bijzondere vergunning van den Burgemeester blijft noodig. De Burgemeester houdt dus de leiding in handen, maar het dagelijksche werk komt voor rekening van de politie. Dit neemt niet veel tijd in beslag; de toestemming wordt door de politie ingevuld op een gedrukt formulier. Bij de uitvoering van verschillende plaatselijke verordeningen wordt reeds een soortgelijke gedragslijn gevolgd.

Bij deze nadere uitwerking van het verbod bestaat er niet

³¹⁾ Deze methode zou alleen in de groote gemeenten gevolgd kunnen worden. In het algemeen zal het beter zijn alleen den Burgemeester verantwoordelijk te stellen. Het aantal vergunningen zou niet grooter zijn dan het aantal aanvragen om verlof voor zonneschermen te verlenen door B. en W.!

het minste gevaar voor de rustige vergaderingen. Deze zullen evenals thans geheel vrij zijn en bij algemeene kennisgeving worden uitgezonderd. Het lijkt ook beter om dit lokaal te kunnen regelen.

De toestemming van den Burgemeester, welke voor het houden van een vergadering vereischt zou zijn — behoudens die, welke door de algemeene kennisgeving zijn uitgezonderd — zou onder controle staan van den Commissaris der Koningin, die verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn gewest.

Deze controle zou ook in handen gelegd kunnen worden van den Minister van Binnenlandsche Zaken, opdat in het geheele Rijk eenzelfde gedragslijn worde gevolgd. Immers verschillende massa bijeenkomsten dragen een landelijk karakter en kunnen van invloed zijn niet alleen op de openbare orde in een bepaalde gemeente, of provincie, doch op die in het geheele Rijk. Op deze wijze zou de Minister bij een tijdelijke verscherping der politieke verhoudingen over het geheele Rijk een „Godsvrede” kunnen afkondigen, zonder onmiddellijk tot den staat van beleg behoeven over te gaan. Een bepaalde korte termijn — waarbinnen de Minister van Binnenlandsche Zaken zijn beslissing moet nemen — is noodig, daar een lang uitblijven der definitieve uitspraak nadeelig zou zijn voor belanghebbenden.

De in deze bladzijden verdedigde opvatting is daarom zoo aantrekkelijk, omdat zij een nadere interpretatie van het begrip „openbaar” overbodig maakt. Wanneer men slechts de openbare vergaderingen aan bepaalde voorschriften wil koppelen, dan brengt dit met zich mede, om een juiste — alles omvattende — omschrijving van het begrip „openbaar” te geven. Dit stuit op bezwaren, welke ik hierna denk te behandelen (7). Het ondergaan van deze moeilijkheid maakt deze oplossing eenvoudig.

Met recht kan evenwel worden betwijfeld, of deze formulering door een eenvoudige wetswijziging kan worden verwezenlijkt. Het radicale systeem om alle vergaderingen te verbieden acht ik in strijd met den geest en letter van art. 9 der Grondwet. Dit artikel wil het recht van vergadering regelen en *beperven* bij de wet. Een algeheel verbod — als uitgangspunt — valt met deze redactie wel moeilijk te rijmen. Tijdens de mondelinge behandeling van het grondwetsartikel in de Dubbele Kamer der Staten Generaal, verklaarde de toenmalige Minister van Justitie, dat het belang der openbare orde kan leiden „*tot de meest ingrijpende maatregelen, mits het geen opheffing worde.*” De mogelijkheid van een algeheel verbod komt slecht naar voren op het terrein van het noodrecht. In den staat van beleg is het mogelijk het houden van *openbare* bijeenkomsten te verbieden, behoudens schriftelijke vergunning van het militair gezag.

Een verbod van alle vergaderingen — als algemeen beginsel — is in strijd met de Grondwet.

Het is verklaarbaar, dat deze opvatting in het algemeen weinig instemming geniet. Nergens heeft men die moeilijkheden van het vergaderingsleven ondervonden als in enkele groote steden. Dit is bgrijpelijk, omdat de intensiteit van dit maatschappelijk ver-

schijnsel geheel samenhangt met aard, gezindheid en grootte der bevolking.

De hier verdedigde oplossing is dus niet geschikt om te dienen als uniforme regeling voor het geheele Rijk.

* * *

Voorzoover de andere op pag. 41 en 42 geopperde voorstellen niet elders zijn besproken of geen nadere toelichting behoeven, worden daaraan nog enkele opmerkingen gewijd.

Het tweede voorstel bepleit een voorafgaand verlof voor alle openbare vergaderingen. Ten aanzien van openbare vergaderingen in de open lucht wordt in het algemeen een voorafgaand verlof noodig geacht; sommigen wenschen dit ook uit te breiden voor besloten vergaderingen in de open lucht.

Een uniforme regeling, waardoor tevens de openbare vergaderingen in gebouwen aan voorafgaand verlof worden gekoppeld, stuit echter in verschillende kringen op bezwaren. Niet overal in den lande wordt het noodig gevonden om deze vergaderingen in die mate te beperken. Vandaar, dat ik de stipulatie van deze regeling in de wet niet kan aanbevelen. Er zijn zooveel openbare vergaderingen in gebouwen, waarvan men a priori weet, dat zij in alle rust zullen verlopen. Waarom deze dan aan voorschriften te binden? Er dienen wettelijke bepalingen te komen, die een zoo groot mogelijke instemming in den lande genieten.

Zoo lijden ook de andere op pag. 41 en 42 genoemde oplossingen aan hetzelfde gebrek. Hier moge een voorafgaande kennisgeving van openbare vergaderingen voldoende zijn, elders wordt dit stelsel weer te zwak bevonden, terwijl weer elders een kennisgeving zelfs in het geheel niet wordt verlangd.

De eisch van voorafgaand verlof voor openbare vergaderingen alleen ingeval van „*buitengewone omstandigheden*” door enkelen voorgestaan — moet gepaard gaan met een zoo goed mogelijke omschrijving van de woorden „*buitengewone omstandigheden*”. Deze omschrijving valt practisch niet te geven. Om de interpretatie aan den rechter over te laten, is ook niet zonder bezwaar. Het ontstaan van relletjes en stakingen zou zeker een buitengewone omstandigheid vormen, doch of dit ook het geval is met een verkiezingsperiode zou waarschijnlijk door den rechter worden betwijfeld. Men zou dus een enuntiatieve opsomming in de wet moeten vastleggen en overigens op de „*welgezindheid*” van de jurisprudentie moeten vertrouwen.

We kunnen vaststellen, dat er veel verschil van meening bestaat over de vraag, hoever een eventueele nieuwe regeling van het vergaderrecht moet gaan.

Dat er iets moet gebeuren, daarover is men het nagenoeg eens. *Toch geven deze uiteenlopende opvattingen een belangrijke — wel is waar negatieve — oplossing: één algemeen geldende rij van voorschriften — toepasselijk voor het geheele Rijk — is ongewenscht, omdat de behoeften der verschillende gemeenten te sterk uiteenlopen.* Men zal dus een oplossing moeten vinden, die rekening houdt met zuiver locale factoren.

Ik heb getracht in het volgende compromis-voorstel dit te verwezenlijken.

Ontwerp I.

1. Voor het houden eener openbare vergadering is schriftelijke kennisgeving aan den Burgemeester vereischt.
2. Deze kennisgeving moet inhouden tijdstip, plaats, onderwerp en doel der vergadering, benevens de naam der vereeniging of organisatie resp. de namen der personen, waardoor zij wordt belegd.
De kennisgeving moet minstens acht dagen vóór den datum, waarop de vergadering is belegd, worden ingediend.
3. De Burgemeester is bevoegd — al of niet bij algemeene kennisgeving — het houden van *openbare* vergaderingen in het belang der openbare orde te verbieden of daaraan bepaalde voorwaarden te verbinden.
4. Hij is gerechtigd van het verbod geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen, al of niet bij algemeene kennisgeving.

Dit ontwerp heb ik eenige politieautoriteiten ter beoordeeling toegezonden, waarop ik de volgende opmerkingen ontving.

Een Hoofdcommissaris van Politie schrijft mij naar aanleiding van dit voorstel:

„In de eerste plaats bespreekt U de wenschelijkheid eener voorafgaande schriftelijke kennisgeving van elke openbare vergadering, te richten aan den Burgemeester.”

Hiermede kan ik mij vereenigen. De kennisgeving zou mijns inziens ook nog moeten inhouden een opgave van de namen der sprekers, die een bepaald onderwerp zullen behandelen.

Den Burgemeester, aan wien slechts kennisgeving behoeft te geschieden, zonder meer de bevoegdheid te verlenen een vergadering in het belang der openbare orde te verbieden, of aan het houden ervan bepaalde voorwaarden te verbinden, komt mij niet juist voor; wil men dit, dan ware een verbodsbepaling met mogelijkheid van vergunning de oplossing. Of dit mogelijk zou zijn zonder wijziging der Grondwet, is een andere quaeſtie. Hierbij zal ik mij dan nog niet verdiepen in de vraag, of een dergelijke bepaling, naast die van art. 220 Gem. wet noodzakelijk is.

Ik meen echter, dat ten dezen opzichte art. 22 der huidige wet (van 1855) de politie voldoende steun bij haar optreden biedt.”

Ik teeken hierbij aan, dat een verbodsbepaling met mogelijkheid van vergunning inderdaad — zooals hiervoor is besproken — een eenvoudige oplossing is, die echter moeilijk te rijmen is met art. 9 Gr., en bovendien niet algemeen wordt gewenscht. Daar de behoeften te veel verschillen, moet een systeem worden gekozen, dat de detaillierende uitwerking overlaat aan de afzonderlijke gemeenten. Aangezien het bezwaarlijk is de geheele materie aan den lageren wetgever — i. c. den Gemeente-Raad vrij te laten — moet men komen tot een voorstel, als in „*ontwerp I*” uiteengezet.

Art. 220 Gem. wet heeft een algemeene strekking en kan slechts dienst doen in noodgevallen overeenkomstig den aard van het noodrecht.

Art. 22 Wet 1855 heeft slechts *repressieve* kracht. Het artikel is eerst toepasselijk, wanneer de openbare orde gestoord wordt, dat wil zeggen, — althans in de practijk — wanneer zich „ongeregeldheden” voordoen. Er is juist een vrij algemeen verlangen naar de mogelijkheid van preventief ingrijpen.

Van een anderen Hoofdcommissaris van Politie kreeg ik het volgende bescheid.

„In het algemeen kan ik mij vereenigen met de door U ontwikkelde gedachtingang ten aanzien van de verbods- en vergunningsregeling. Als principes voor een zoodanige regeling zou ik de navolgende punten willen noemen:

1. De eisch dient gesteld te worden, dat van alle openbare vergaderingen en meetings, hetzij in gebouwen, hetzij in de open lucht tijdig tevoren schriftelijk wordt kennis gegeven aan den Burgemeester.
2. Deze kennisgeving dient te vermelden de naam der vereeniging of de namen der personen, die de vergadering beleggen, het tijdstip, de plaats, het onderwerp en het doel der bijeenkomst.
3. Deze kennisgeving is niet vereischt voor het houden van godsdienstige bijeenkomsten.
4. Voor het houden van een openbare vergadering in de open lucht blijve ten allen tijde toestemming vereischt.
5. De Burgemeester is bevoegd hetzij voor een bepaald geval, hetzij collectief, resp. door middel van een schriftelijk besluit en door een openbare kennisgeving, het houden van openbare vergaderingen of meetings te verbieden of daaraan voorwaarden te verbinden.
6. Van het collectief verbod, bedoeld in het vorige lid, kan de Burgemeester geheele of gedeeltelijke ontheffing verleenen.”

Ook de Commissarissen van Politie van eenige provinciesteden, die mij een onderhoud toestonden, vereenigden zich met de beginselen van het *ontwerp I*. Van deze zijde werd ook de opmerking gemaakt, dat het aanbeveling verdient om in elk geval voorafgaand verlof voor openlucht vergaderingen in de wet te stipuleeren, althans wanneer deze vergaderingen openbaar zijn. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid, dat Burgemeesters vrijheidslievender zijn, dan het gezag en de openbare orde eischt.

Het zal niet voldoende zijn, dat dit verlof alleen betrekking heeft op *openbare* open lucht vergaderingen. Men kan zich indenken, dat een of andere vereeniging een besloten landdag in Den Haag belegt, waar alle leden toegang hebben. Het behoeft geen verwondering, wanneer 40000 à 50000 leden een dergelijke bijeenkomst bijwonen. De overheid moet zulke monster-meetings in de hand hebben, ook al zijn zij „besloten”.

Zoodra deze massa-meetings „in de vlakte” plaats vinden, behoeven geen bijzondere maatregelen genomen te worden. Hier treedt de drang tot manifestatie niet zoo sterk op den voorgrond, dat er gevaar bestaat voor de openbare orde en veiligheid.

Er is mij gewezen op het nut om ook voor *besloten* vergaderingen in gebouwen voorafgaande kennisgeving te vorderen. Men denke hier aan besloten vergaderingen van extremistische groepen. Het is noodig, dat de politie hiermee op de hoogte is. Er kunnen daar besluiten worden genomen, welke een gevaar vormen voor de

openbare orde, zoodat het gewenscht is, dat de politie in de omgeving van het vergadergebouw surveilleert.

Van andere zijde wordt een door de wet gevorderde kennisgeving van vergaderingen daarentegen geheel overbodig geacht. In enkele gemeenten is dit doel reeds bereikt door een plaatselijke verordening of door de brandweervoorwaarden.

Een politieautoriteit schrijft mij:

„Als een vergadering inderdaad de orde zou kunnen bedreigen, dan moet het een groote zijn en dan is de politie er van zelf wel op andere wijze achter gekomen, dat zij zal worden gehouden. De verplichting tot kennisgeving kan gemist worden en bezorgt alleen maar last aan het publiek. Er moet dan toch ook van de politie verwacht kunnen worden, dat zij op de hoogte is (zonder directe kennisgeving) met wat er staat te gebeuren.”

„Als het tot kennisgeving zou komen, is een termijn van 8 dagen echter te lang. Een voorbeeld. Voor een spoedwijziging van een rechtspositieverordening moet op korten termijn georganiseerd overleg worden uitgeschreven met de groote personeelbonden. De groote bonden schrijven met spoed, b.v. tegen denzelfden avond, vergaderingen uit. Nu kan men zeggen, dat zijn ledenvergaderingen en het compromis (cf. p. 45) betreft alleen openbare vergaderingen. Maar het kan toch evenzoo voorkomen, dat het gewenscht is om op korten termijn een openbare vergadering uit te schrijven, b.v. het zendtijdenbesluit komt af en men houdt plotseling den zelfden dag of den volgenden dag protest-vergaderingen. Een staking breekt uit en 's avonds worden openbare vergaderingen gehouden. Dat behoeft toch niet onmogelijk gemaakt te worden als de openbare orde niet bedreigd wordt.”

Hiermee dient dus rekening gehouden te worden. De termijn tusschen kennisgeving en vergadering mag niet te lang zijn. Een korte termijn — b.v. van drie à vijf dagen — vormt geen bezwaar, omdat het normaliter niet zoo dringend noodzakelijk is om nog denzelfden of den volgenden avond een vergadering te beleggen. Dit geldt in elk geval voor openbare vergaderingen.

Tenslotte is mij medegedeeld, dat het gewenscht is in de wet vast te leggen, dat geen vergadering — waarvoor vergunning vereischt is — mag worden aangekondigd, voordat die vergunning is verleend. Onder „aankondigen” moet dan ook vallen het verspreiden van pamfletten, waarop bekendheid aan het voor-nemen wordt gegeven. ³²⁾

Hiervoor is veel te zeggen.

Het is thans ook dikwijls gebruikelijk, dat een gemakkelijheidsavond in het plaatselijk blad wordt aangekondigd „behoudens verlof van den Edelachtbaren Heer Burgemeester”. Dit kan onaangenaam zijn én voor den Burgemeester én voor het publiek. Vandaar, dat het aanbeveling verdient de vergunning — indien deze vereischt is — zoo vroeg mogelijk aan te vragen en zoo spoedig mogelijk op dit verzoek te beslissen.

Met het meerendeel dezer opmerkingen heb ik gepoogd rekening te houden. Het slotontwerp moge dan aldus luiden:

³²⁾ Is dit niet het geval, maar valt hieronder alleen het bestuurslid, dat een advertentie laat plaatsen of een pamflet laat drukken en verspreiden, dan moet daarnaast nog een verbodsbepaling voor het verspreidingsdelict worden gemaakt. Vgl. de artt. 137d, 147a, 429bis Wb. v. Str.

Ontwerp II (Slotontwerp)

1. *Het aankondigen en beleggen van openbare vergaderingen in de open lucht is verboden, behoudens vergunning van den Burgemeester, verleend uiterlijk binnen vier dagen, nadat zij is aangevraagd.
Aan het verlenen der vergunning kunnen bepaalde voorwaarden worden verbonden.*
2. *Voor het houden van openbare vergaderingen in gebouwen is schriftelijke kennisgeving aan den Burgemeester vereischt. Deze kennisgeving moet inhouden tijdstip, plaats, onderwerp en doel der vergadering, benevens de namen der sprekers en die der vereeniging of organisatie resp. die der personen, waardoor de vergadering wordt belegd.
De kennisgeving moet minstens drie à vijf dagen vóór den datum, waarop de vergadering is belegd, worden ingediend.*
3. *De Burgemeester is bevoegd in het belang der openbare orde het aankondigen en beleggen van openbare vergaderingen in gebouwen te verbieden of daaraan voorwaarden te verbinden, hetzij collectief bij algemeene kennisgeving, hetzij voor een bepaald geval door een schriftelijk besluit.*
4. *Ingeval van een collectief verbod bedoeld in 3, is de Burgemeester gerechtigd van dit verbod geheele of gedeeltelijke ontheffing te verlenen, al of niet bij algemeene kennisgeving.*
5. *De wet bepale de straffen op de overtreding dezer normen.*

In de wet kan worden bepaald, op welke wijze de algemeene kennisgeving moet plaats vinden. In groote gemeenten kan dit in het Gemeenteblad geschieden, in de kleinere gemeenten op het gemeentelijk aanplakbord.

In alle gevallen zal een beroep op den Commissaris der Koningin — overeenkomstig het ontwerp 1886 — of op den Minister van Binnenlandsche Zaken mogelijk zijn.

Ter toelichting diene het volgende:

De schriftelijke mededeeling — genoemd in 2 — is alleen vereischt voor openbare vergaderingen in gebouwen, omdat die in de open lucht reeds aan een voorafgaande vergunning zijn gebonden.

De termijn van kennisgeving moet zoodanig zijn, dat bij een eventueel verbod voor belanghebbenden beroep op een hogere instantie mogelijk blijft

In dit systeem is de voornaamste rol toebedeeld aan den Burgemeester. Overeenkomstig de op pag. 42 uiteengezette beginselen kan het dagelijksch werk echter aan de politie worden gegeven. Ook in de toekomst zal de Burgemeester voorloopig de verantwoordelijke autoriteit blijven. Een en ander zal echter grootendeels afhangen van de ontwikkeling van de politie-organisatie hier te lande. Bij het eventueele instellen van een Algemeene Rijkspolitie zal ongetwijfeld een functionaris van die organisatie (b.v. een Directeur van Politie) een rol in deze materie te ver-

vullen krijgen. Vooralsnog zijn dienaangaande echter geen voor-
spelingen te doen.

Ik moge er nogmaals uitdrukkelijk de aandacht op vestigen, dat
de hier gegeven regeling niet van toepassing is op bijeenkomsten
van *zuiver godsdienstigen aard*.

De hier geopperde beginselen geven het vergaderingsleven geheel
in handen van den lokalen gezagsdrager. Hij kan handelen, zoo-
als de plaatselijke en tijdelijke toestanden het eischen. Elke ge-
meente heeft haar eigen behoeften, geheel in verband met fac-
toren, die de Burgemeester het best zal kunnen beoordeelen. Ik
denk aan aard en gezindheid der bevolking, grootte der ge-
meente, dagen van spanning en onrust. Met al deze omstandig-
heden zal de Burgemeester rekening moeten houden. In beginsel
zal hij de vrijheid op dit punt evenwel eerst mogen beperken,
indien de openbare orde en rust dit eischt.

De redactie is zoo gekozen, dat de Burgemeester alle middelen
kan te baat nemen. Ter toelichting het volgende voorbeeld.

Krachtens punt 3 is het bv. mogelijk, dat de Burgemeester bij
algemeene kennisgeving het aankondigen en beleggen van open-
bare vergaderingen in localiteiten, die een bepaalde oppervlakte
teboven gaan, verbiedt. Krachtens punt 4 zal hij dan in dezelfde
algemeene kennisgeving ontheffing kunnen verleenen voor be-
paalde groepen van openbare vergaderingen (in localiteiten
boven de bepaalde oppervlakte), die a priori waarborgen, dat
de openbare orde niet zal worden verstoord. Krachtens punt 4
zal hij tevens voor elk concreet geval dispensatie kunnen ver-
leenen, voorzover het betreft vergaderingen, die onder het col-
lectief verbod in de algemeene kennisgeving zijn begrepen en niet
onder de algemeene ontheffing vallen.

Verder kan de Burgemeester krachtens punt 3 ook een bepaalde
openbare vergadering verbieden, al heeft zij plaats in een loca-
liteit, die beneden de gestelde oppervlakte blijft en de vergade-
ring dus *niet* is begrepen onder het collectief verbod in de alge-
meene kennisgeving.

Tevens zal hij een vergadering kunnen verbieden, welke onder
de algemeene ontheffing, geplaatst in de algemeene kennisgeving,
valt. De Burgemeester zal zelfs — indien dit noodig blijkt — bij
algemeene kennisgeving het houden van alle openbare verga-
deringen in gebouwen kunnen verbieden, behoudens zijn verlof.
Op deze wijze zal de Burgemeester geheel overeenkomstig het
belang der openbare orde kunnen handelen. Van alle beslissingen
blijve beroep op den Commissaris der Koningin of eventueel op
een andere instantie mogelijk. Dit eischt het belang der be-
trokkenen.

Dit stelsel is niet in strijd met art. 9 der Grondwet. Hier is geen
sprake van een algeheel verbod van vergaderingen als uitgangs-
punt. Als algemeene regel geldt, dat de vergaderingen zijn toe-
gelaten, behoudens die in de open lucht. De, in deze blad-
zijden neergeschreven, bevoegdheden van den Burgemeester
vormen derhalve een grondwettelijke beperking van de uitoefe-
ning van het vergaderrecht in het belang der openbare orde.

Een zestal vooraanstaande politieautoriteiten, die kennis namen van het slot-ontwerp, vereenigden zich unaniem met de daarin neergelegde beginselen.

7. Waar ligt de grenslijn tusschen openbare en besloten vergaderingen?

Naast de moeilijkheid een geschikte regeling te vinden voor openbare vergaderingen in gebouwen, vormt deze vraag een tweede probleem in deze materie.

Legt men aan een politieambtenaar de vraag voor: „welke moeilijkheden hebt U ondervonden in verband met de huidige regeling van het recht van vergadering?“, dan duikt telkens weer de quaestie op, waar de grens ligt tusschen openbare en besloten vergaderingen.

Dit vraagpunt is daarom van zoo'n groot belang, omdat de wet van 1855 slechts betrekking heeft op *openbare* vergaderingen, zoodat den besloten vergaderingen geen enkele beperking wordt aangelegd en de politie er — althans volgens deze wet — geen toegang heeft. Het behoeft geen betoog, dat dit herhaaldelijk leidt tot wetsontduiking: vergaderingen, die practisch geen verschil vertoonen met openbare bijeenkomsten, worden als „besloten“ gehouden. Dit heeft immers het voordeel dat men ongemerd kan spreken, zonder het gevaar te loopen, dat de politie ingrijpt op grond van verschillende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. En deze gang van zaken wordt helaas door de jurisprudentie van den Hoogen Raad gestimuleerd. Ook wanneer verschillende feiten, die in het openbaar strafbaar zijn, tevens in besloten kring strafbaar werden gesteld, zou dit geen effect hebben, zoolang de politie een besloten vergadering niet mag bijwonen. En dit laatste zal men toch moeilijk in de wet kunnen vaststellen.

„De politie heeft in het algemeen geenerlei bevoegdheid om zich te overtuigen of een vergadering — die zich als besloten voordoet — ook werkelijk besloten is!“

„Er is dus een absoluut gemis aan contrôle op besloten vergaderingen, waarbij het gezag afgebroken kan worden, zonder dat daartegen opgetreden kan worden, vooral ernstig in dezen tijd van toegespitste — politiek verschillende — inzichten.“

Ziehier een greep uit de uitspraken van verschillende politieautoriteiten. Zooals vermeld — zal de politie zich echter soms toegang kunnen verschaffen op grond van andere wetten, bv. de Drankwet, de Vuurwapenwet, etc. Meer dan eens worden vergaderingen gehouden in lokalen of inrichtingen, waar gelegenheid is drank te gebruiken. De Drankwet geeft aan de politie het recht dergelijke lokalen binnen te treden, dus ook tijdens het houden eener vergadering, onverschillig, of deze besloten is. Het aanwenden van deze middelen teneinde de besloten vergadering als zoodanig aan contrôle te onderwerpen, moet echter als een „achterdeurtje“, als een gebrek aan beter worden beschouwd. Bovendien zijn er nog vele gevallen, waarin de politie deze wetten niet achter zich heeft staan. Contrôle is dan bij voorbaat onmo-

gelijk en de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht nooden den politieambtenaar tot voorzichtigheid.

Een goede regeling van het vergaderingsrecht moet deze leemte aanvullen.

Daar nu de op bladz. 48 geschetste beginselen slechts betrekking hebben op openbare vergaderingen, is het noodzakelijk een onderscheid aan te geven tusschen de openbare en besloten vergaderingen.

Het is thans zoo, dat onder openbare vergaderingen worden verstaan die, *waartoe het publiek al of niet tegen betaling van entree toegang heeft.*

Onder *besloten* vergaderingen vallen:

1. Vergaderingen, waartoe de leden en donateurs der vereeniging, die de vergadering belegt, toegang hebben.
2. Vergaderingen, welke voortvloeien uit zuiver openbare, door het oprichten van een geïmproviseerde vereeniging. Hangt samen met 1.
3. Vergaderingen, waartoe introducés onder bepaalde — ruim gestelde — voorwaarden worden toegelaten. Aantal doet niet ter zake.

Deze punten worden thans aan een nadere beschouwing onderworpen.

1. Vergaderingen, waartoe de leden en donateurs eener vereeniging toegang hebben. Dit zijn vergaderingen, die aan de orde van den dag zijn en in het algemeen geen gevaar opleveren voor de openbare rust. Het zijn de *echte besloten vergaderingen*. Deze kunnen soms een massaal karakter dragen, doordat men een vergadering uitschrijft voor leden van een serie vereenigingen. Wanneer dit politieke vereenigingen zijn, kan het op deze vergaderingen wel eens roerig toegaan. In beginsel moeten deze worden vrij gelaten. Eerst, wanneer zij de vorm van monsterbijeenkomsten aannemen, zal de overheid in staat moeten zijn in te grijpen, zoodra de openbare orde zulks eischt. De mogelijkheid van eenige „wanorde” is hiertoe evenwel niet voldoende. De handhaving van gezag en openbare orde moet op het spel staan.

2. Vergaderingen, welke voortvloeien uit openbare door het oprichten eener geïmproviseerde vereeniging. Dit „systeem” wordt niet zelden toegepast. Men gaat als volgt tewerk.

Er wordt een openbare vergadering aangekondigd. De betreffende vergadering vangt aan 's avonds om 8 uur en ook de politie is aanwezig. Zoowel de spreker als de toehoorders zijn allerminst gesteld op deze eer, omdat men niet vrij is in zijn gedragingen. Er is een oplossing: de spreker kondigt tegen 9 uur aan: „Wij gaan over in *besloten* vergadering; ieder, die zich opgeeft als lid van de nieuwe vereeniging „Vrijheid” kan blijven. Litmaatschapskosten tien cent!” Het opmaken van enkele „statuten” doet de rest. Meestal bestaat de vereeniging echter reeds. Tijdens de openbare vergadering wordt dan bekend gemaakt, dat men in *besloten* vergadering overgaat en ieder kan blijven, die zich

staande de vergadering opgeeft als lid van de betrokken vereeniging, die de vergadering belege. Door deze handelswijze ontstaat een ledenvergadering van een vereeniging. Wegens het besloten karakter wordt de politie uitgenoodigd te verdwijnen. Men kan zich indenken, wat dit beteekent voor het prestige der politie. Hier is sprake van een zuiver openbare vergadering, die plotseling door de mazen der wet kruipt en in een „besloten” vergadering wordt omgetooverd! Het is echter zeer de vraag, of de politie niet teveel waarde hecht aan deze metamorphose door af te marcheeren. Wellicht doet zij er verstandig aan in elk geval eerst de zaal te ontruimen teneinde elke ontduiking te voorkomen.

In het buitenland zijn er ten aanzien van deze quaestie eenige beslissingen gevallen, die de openbaarheid van de hier bedoelde vergaderingen handhaven. ³³⁾

Zoo was bv. bij de vereeniging „Freie Volksbühne” het verkrijgen van het lidmaatschap buitengewoon eenvoudig. Het aspirantlid behoefde slechts 60 Pfennig te betalen, zonder dat het bezit van *bepaalde eigenschappen* of een inwijding in de Statuten en doeleinden der vereeniging werd verlangd.

Evenzoo werd de beslotenheid niet aangenomen ten aanzien van een andere tooneelvereeniging, waarvan ieder boven de 16 jaar tegen betaling van 15 Pf. onder overhandiging van een genummerd exemplaar der Statuten het lidmaatschap verwierf. De innerlijke band welke tusschen vereenigingsleden bestaat, moet worden ontkend, wanneer het verwerven of verliezen van het lidmaatschap aan bijzonder geringe voorwaarden is gebonden, of wanneer het doel uitsluitend van oeconomischen of politieken aard is, zonder dat het aanknoopen van persoonlijke betrekkingen mogelijk is.

Naar analogie van deze beslissingen zal de politie dikwijls in staat zijn het besloten karakter eener vergadering te ontkennen. Het ware gewenscht, dat de jurisprudentie hier te lande klaarheid bracht over deze vraag. Anders zal het noodig zijn, dat de wet een verdere toepassing van „het grapje” onmogelijk maakt.

3. Vergaderingen, waar introducés worden toegelaten. Door de jurisprudentie van den Hoogen Raad worden ten aanzien van deze vergaderingen slechts geheel onvoldoende grenzen gesteld. Het aantal introducés, dat wordt toegelaten — 100 of 500 — doet niet ter zake. Het heeft geenerlei invloed op het besloten karakter der vergadering.

Op deze wijze maakt men het uitnoodigen van eenige *eeregasten* in de besloten vergadering eener vereeniging tot een caricatuur. Elke rechtvaardige maatstaf is zoek en wetsontduiking wordt in de hand gewerkt.

Ik wijs op de volgende uitspraken:

a. Arrest H. R. van 10 Juni 1895.

Hierin stelt de H. R. vast, dat een vergadering openbaar is, wanneer aan ieder, die het verlangt, een introductiebiljet

³³⁾ Vermeld bij A. Dieckhoff, Die geschlossene Gesellschaft im deutschen Verwaltungsrecht, Hamburg, 1926, S. 36.

wordt gegeven. Dit zal in elk geval het uitgangspunt moeten zijn. De verdere uitwerking wordt in dit arrest niet gegeven, wat overigens ook niet de taak van den rechter is, die in concreto heeft te beslissen.

b. **V o n n i s K a n t o n r e c h t e r A m s t e r d a m 4 Augustus 1934.** ³⁴⁾

De vergadering moest aangemerkt worden een openbare te zijn, aangezien kaarten voor deze vergadering gemakkelijk te verkrijgen waren, ook voor niet-leden en aangezien aan den ingang der vergaderzaal in het geheel geen contrôle werd uitgeoefend of de houders van kaarten lid waren of niet. Op deze logische beginselen moet worden voortgebouwd. De basis moet zijn: besloten vergadering alleen voor leden; zij, die als niet-leden worden uitgenoodigd, verkeerden in een *uitzonderingspositie*. Wordt er gegeneraliseerd door honderden menschen uit te noodigen, dan is een besloten vorm niet meer te aanvaarden.

c. **A r r e s t H. R. 11 N o v e m b e r 1935.** ³⁵⁾

Het betrof hier de vraag, of het op grond van art. 435a Sr. strafbaar is, een uniform te dragen in een vergadering, waar introducés worden toegelaten, wanneer overigens de vergadering voldoet aan de eischen, door dit artikel gesteld. Deze vraag was tevoren door de Rechtbank te Almelo ontkenkend beantwoord, van welke beslissing de Officier van Justitie cassatie aantekende.

Als middel van cassatie was aangevoerd:

„Het toelaten van een zoo groot aantal personen op z.g.n. uitnoodigingskaarten — ongeveer 500! — waarbij de leden, die deze afgaven, uiteraard een onderling zeer uiteenlopende opvatting omtrent de al of niet geschiktheid van de te introducereen personen zullen hebben gehad en ten aanzien van welk groot aantal introducés het bestuur onmogelijk kan hebben nagegaan, of deze aan de gestelde eischen van sympathie voor de N.S.B. beantwoordden, stempelde deze bijeenkomst tot een *openbare*, ook al wordt aangenomen, dat deze openbaarheid een beperkt karakter droeg. Immers *het weren van ongewenschte elementen komt bij overigens openbare vergaderingen veelvuldig voor* en het bestuur had in casu zich de vrijheid kunnen voorbehouden bv. om personen, die toegang wenschten, zonder opgave van redenen te weigeren. Wat het nu deed, was een andere wijze van schifting en had ten doel het aantrekken van publiek, waarvan het geen moeilijkheden en zelfs sympathie voor het staatkundig streven der vereeniging meende te mogen verwachten.”

De Hooge Raad ging echter in zijn beslissing met de Rechtbank mede:

³⁴⁾ W. v. h. R. no. 12851.

³⁵⁾ W. v. h. R. 1936, no. 170.

„Met betrekking tot de vraag, of hier in het openbaar een uniform is gedragen, is de Rechtbank er terecht van uit gegaan, dat de omstandigheid, dat ongeveer 500 genoodigden tegen betaling van f 0.20 entree per persoon ter vergadering aanwezig waren, op zichzelf aan die vergadering nog niet het karakter van openbaarheid behoefde te geven, doch dat zulks nader aan de omstandigheden van het geval moest worden getoetst.

Hetgeen de Rechtbank aanvoert en betoogt, dat i.c. niet van een openbare vergadering sprake was — de spreker had tevoren te kennen gegeven, dat hij op een besloten vergadering wilde spreken; de genoodigden waren vooraf door het kringbestuur beoordeeld; op den bewusten avond zijn aan het gebouw geen kaarten aangevraagd of uitgereikt — kan die beslissing dragen.”

Na deze beslissing van den Hoogen Raad kan men met recht vragen, waar de grens ligt tusschen openbare en besloten vergaderingen.

Het is begrijpelijk, dat zij, die op onbeperkte wijze hun opvattingen aan de vergadering wenschen bekend te maken, een probaat middel hebben gevonden om de politie uit de vergadering te weren. Deze jurisprudentie heeft geleid tot het verschijnsel, dat vele vergaderingen, die in wezen openbaar zijn, besloten worden gehouden. De argumenten, die de Rechtbank ter staving van haar oordeel heeft gebruikt en die door den Hoogen Raad werden herhaald en aangevuld, zijn overigens weinig overtuigend.

1e. „De omstandigheid, dat er 500 genoodigden waren, heeft op zich zelf nog niet aan de vergadering het karakter van openbaarheid te geven.”

De H.R. gaat hier blijkbaar van de gedachte uit, dat in beginsel elke vergadering als *besloten* moet worden beschouwd. Openbaarheid kan eerst worden aangenomen, indien er een reeks van krachtige argumenten voor worden aangevoerd.

Dit uitgangspunt acht ik ten eenenmale onjuist.

Twee gedachten behooren voorop te staan:

- a. Besloten is een vergadering normaliter, wanneer zij alleen door leden en donateurs wordt bijgewoond.
- b. Zijn er tevens niet-leden aanwezig, dan moet de *openbaarheid* worden vermoed. In uitzonderingsgevallen kan dan slechts het besloten karakter worden aanvaard.

Gaat men van deze beginselen uit, dan zal een leden-vergadering met een tien à twintig eeregasten haar besloten karakter niet verliezen. Maar daarentegen zal een vergadering, welke door 75 leden en door 500 introducés wordt bijgewoond zonder twijfel openbaar zijn! De wanverhouding tusschen het aantal leden en genoodigden geeft reeds voldoende bewijs.

2e. „De spreker had tevoren te kennen gegeven, dat hij op een besloten vergadering wilde spreken.”

Dit is een schijnargument. Alleen het feit, dat de spreker dit te kennen heeft gegeven, leidt nog niet tot het bewijs, dat de vergadering ook inderdaad besloten was. Er wordt hier te veel waarde gehecht aan het oordeel van den betreffenden spreker. Overigens is het wel wat te optimistisch om maar bij voorbaat te aanvaarden, dat de „spreker” weet, wat een besloten vergadering is, een vraag die een struikelblok vormt op het pad der juristen! Dit argument is een *petitio principii*.

3e. *De genoodigden waren vooraf door het kringbestuur beoordeeld.*”

Dit klinkt wel zeer onwaarschijnlijk! Hoe is het mogelijk, dat een bestuur 500 personen beoordeelt? Zijn al deze menschen het kringbestuur bekend? In werkelijkheid wordt als volgt gehandeld: Den leden van een kring wordt een aantal kaarten ter hand gesteld met het verzoek om zooveel mogelijk te „verkoopen” aan vrienden en bekenden. Bij den verkoop der kaarten geldt normaliter als eenige voorwaarde, dat de uitgenoodigden niet vijandig staan tegenover de betrokken vereeniging. In feite vindt er dus geen beoordeeling door het bestuur plaats. En het criterium, dat de leden bij den verkoop der kaarten stellen, is geen argument om de vergadering als een beslotene te beschouwen. Een dergelijke razzia onder vrienden en bekenden wil in den grond der zaak niets anders zeggen dan dat de vergadering voor ieder toegankelijk is. Ook uit openbare vergaderingen worden dikwijls personen geweerd, die wegens een uitgesproken antipathie slechts een gevaar vormen voor het ordelijk verloop der vergadering. Het feit, dat niet ieder zonder meer wordt toegelaten, stempelt de vergadering geenszins tot een beslotene.

4e. *Op den bewusten avond zijn aan het gebouw geen kaarten aangevraagd of uitgereikt.*”

Ten aanzien van openbare vergaderingen geldt dikwijls hetzelfde. Als dit een argument zou zijn om de vergadering als besloten te beschouwen, zou het wel eenvoudig zijn om zich aan de bepalingen der wet te onttrekken. De terminologie is overigens wat ongelukkig. Meermalen heeft de verkoop van kaarten voor *openbare* vergaderingen ook niet plaats op den bewusten avond aan het gebouw.

Bv. „Kaarten verkrijgbaar 's middags van 2—4 uur aan het gebouw.” of
„Kaarten verkrijgbaar aan de bekende adressen etc.

Zijn de kaarten niet uitverkocht, dan bestaat de mogelijkheid, dat er 's avonds aan het gebouw nog verkoop plaats heeft.

Noch elk argument afzonderlijk noch het geheel der argumenten heeft overtuigende kracht. Het arrest heeft ertoe bijgedragen om de grens tusschen openbare en besloten vergaderingen nog meer te vervagen en te verschuiven ten gunste van de laatste categorie. Zoolang deze grenslijn niet scherper wordt getrokken, heeft het weinig zin om tot wetswijziging over te gaan, aangezien de be-

perkende voorschriften voor openbare vergaderingen zich te gemakkelijk voor ontduiking zouden leenen.

Zij, die te goeder trouw vergaderen, zijn niet beangst voor bepaalde voorschriften en voor de mogelijke aanwezigheid van de politie — welke dan meestal schittert door afwezigheid — en dus ook niet voor openbaarheid der vergadering. Het zijn juist de „duistere elementen”, die gebruik zullen maken van de mogelijkheden, welke in het arrest van den Hoogen Raad verborgen liggen.

In politiekringen betreurt men bijna zonder uitzondering de toelaatbaarheid van het funeste introducê-stelsel en soms kan dan ook van een praktische toepassing dezer jurisprudentie geen sprake zijn.

„Wanneer er introducê's — in ruimen zin — aanwezig zijn, is de vergadering openbaar. Dit is aanvechtbaar, doch dit standpunt hebben wij steeds ingenomen. Vanzelfsprekend zal de politie de rustige vergaderingen ongemoeid laten, ook al zijn ze openbaar. De vereeniging van Esperantisten kan — wat ons betreft — rustig vergaderen! Daar komen we niet. Waar vrees bestaat voor beleediging en aantasting van het gezag, voor verstoring der orde, daar treedt de politie binnen. Het is hier geheel een vraag van beleid en ervaring,” aldus deelde mij een Commissaris van Politie mede.

Door de ongewenschte interpretatie van het begrip „besloten vergadering” zou het raadzaam zijn om in de wet hetzij van het begrip „openbaar” hetzij van het begrip „besloten” een vastomlijnde omschrijving te geven.

Als uitgangspunt kan aanvaard worden, dat een besloten vergadering een naar buiten afgesloten kring van personen vormt. Deze exclusiviteit moet kenbaar zijn door de *positieve* beperking, dat slechts een zeker aantal *bepaalde* personen aanwezig zijn. Niet voldoende is dus een zuiver *negatief* buitensluiten van zekere individuen of bevolkingsklassen.

Vanzelfsprekend is het ontoereikend, dat deze exclusiviteit enkel *gewild* is. Daarnaast moet zij ook *feitelijk* aanwezig zijn.

Overigens moeten hier geen overdreven eischen gesteld worden. Wanneer zonder medeweten van de vergaderden eenige personen ongemerkt binnensluipen wordt het besloten karakter niet opgeheven: één zwaluw maakt nog geen zomer!

Personen, wier aanwezigheid in het algemeen gebruikelijk is — ik denk aan de sprekers, brandweerlieden, personen in dienst van den zaalverhuurder, etc. — worden niet als „publiek” beschouwd; hun aanwezigheid heeft derhalve geen invloed op het besloten karakter eener bijeenkomst. Uit de aanwezigheid van persvertegenwoordigers — althans wanneer men op hun richting let — zou het openbaar karakter eener vergadering kunnen ontleend worden. Immers, zonder restrictie, wordt aan de openbaarheid prijs gegeven, al wat er tijdens de aanwezigheid der journalisten voorvalt. In vele gevallen zal de openbaarheid hier ook juist *gewild* zijn.

Nu is het dikwijls gebruikelijk op een besloten vergadering eener vereeniging eenige „gasten” uit te noodigen. Deze uitnoodiging, gaat gewoonlijk uit van het bestuur der betrokken vereeniging, soms van enkele leden of van den spreker. De aanleiding is normaliter gelegen in de bijzondere verdiensten van den gast, hetzij in het algemeen, hetzij speciaal tegenover de vereeniging. Er is dus een *iusta causa hospitii*. Niemand zal deswege het besloten karakter dezer vergadering in twijfel trekken. De politie zal geen drang gevoelen om deze bijeenkomst bij te wonen.

In dit geval is de gast *individueel* uitgekozen; de verantwoordelijkheid voor zijn aanwezigheid draagt degeen, door wien hij is uitgenoodigd.

Van geheel anderen aard is het toelaten van introducés — zooals dit tegenwoordig op den voorgrond treedt.³⁶⁾ Hier kan niet meer gesproken worden van „gast”. Van een individueele uitnoodiging is geen sprake, zoodra aan de keuze der geïntroduceerden geen enkele serieuze specifieke overweging ten grondslag ligt en een ieder, die aan een zeer *algemeen gehouden qualiteit voldoet, zonder bijzondere contrôle en vormelijkheid wordt toegelaten!*

Ter toelichting vermeld ik eenige beslissingen aangehaald in het genoemde werk van Dieckhoff.³⁷⁾

Een individueele uitnoodiging en dus ook het besloten karakter der vergadering moet worden ontkend:

- a. Wanneer een *onbepaalde* meerderheid van personen toegang heeft.
- b. Wanneer geheele bevolkingsklassen, standen, etc. worden uitgenoodigd; bv. arbeiders en soldaten, sociaal-democratische vrouwen en meisjes, huisbezitters.
- c. Wanneer de uitnoodigingskaarten aan ieder worden uitgedeeld.
- d. Wanneer in een advertentie staat vermeld „gasten welkom”, „toegang slechts tegen kaarten”, enz.
- e. Wanneer de uitnoodiging wordt overgelaten aan personen, die niet in staat zijn dit op behoorlijke wijze te verrichten, bv. leden, die zonder verdere richtsnoer „zooveel kaarten kunnen afgeven als zij willen” of wanneer zij worden verzocht zooveel mogelijk introducés mede te nemen.
- f. In geval van een *wanverhouding tusschen het aantal leden en dat der uitgenoodigden*. (Athleten Club: 25 : 180.)³⁸⁾

Deze beslissingen der Duitsche rechtspraak — van vóór „de Nat. Soc. Revolutie” — berusten op logische overwegingen en pogen een zuivere grens te trekken tusschen openbare en besloten vergaderingen, teneinde elke ontduiking der wettelijke bepalingen te voorkomen.

³⁶⁾ Cf. Mr. J. W. Noteboom in A. R. Staatskunde 1928 en Het rechtskundig Advies aan het Hoofdbestuur van de Nederl. Ver. voor Fabrieksarbeiders door Mr. Mendels.

³⁷⁾ Blz. 39 van zijn geschrift.

³⁸⁾ Cf. Preuss. Verw. Bl. 26, S. 307 und 387.

In de bovengenoemde uitspraken treedt als criterium voor een besloten bijeenkomst steeds naar voren: *een innerlijke band van wederkeerig persoonlijke betrekkingen*. Zoodra deze band niet aanwezig is of slechts gefingeerd wordt, is er sprake van een openbare bijeenkomst.

Indien gepoogd wordt opzettelijk — onder vermindering van uitgesproken kenmerken der openbaarheid of onder voorspiegeling van bepaalde kenmerken voor de beslotenheid — een bijeenkomst als besloten voor te wenden, die dezelfde of soortgelijke feitelijke gevolgen met zich zou hebben gebracht, indien zij als openbaar was gehouden, — alles alleen om de voordeelen van een besloten bijeenkomst te genieten —, dan moet wetsontduiking aangenomen worden. ³⁹⁾

Het is te betreuren, dat het op grond van de jongste jurisprudentie van den Hoogen Raad welhaast noodig is geworden om de hier ontwikkelde beginselen in de wet vast te leggen. Het is zoo moeilijk om een — voor alle gevallen geldende — maatstaf te vinden. Door logische beslissingen in concrete gevallen zou de rechterlijke macht de uitoefening van het vergaderrecht eenvoudiger in goede banen kunnen leiden.

Door welke wettelijke formulering zal het nu mogelijk zijn om

- a. het introducê-stelsel — zooals zich dit met behulp van de jurisprudentie heeft ontwikkeld — binnen engere grenzen terug te brengen?
- b. het middel om in een besloten vergadering over te gaan — hetwelk geschiedt door het oprichten van een geïmproviseerde vereeniging — op te heffen?

Blijkens een ingestelde enquête (zie bijlage), heeft de opvatting om geen introducê's in een besloten vergadering toe te laten, veel aanhang. Daarnaast zijn er anderen, die — doch dan met beperking — introducê's willen toelaten.

Slechts een enkele wil de huidige toestand handhaven.

1e. Het toelaten van introducê's in een besloten vergadering geeft haar een openbaar karakter. Deze oplossing is het eenvoudigst. Ontduiking zal niet gemakkelijk zijn en de contrôle der politie is practisch uitvoerbaar.

- a. Het volgende beginsel zou in de wet neergelegd moeten worden:

„De bovengenoemde beginselen ⁴⁰⁾ zijn toepasselijk, zoodra anderen dan leden en donateurs der Vereeniging, die de vergadering belegt, in die vergadering worden toegelaten. Als leden en donateurs dienen te worden aangemerkt zij, die in het bezit zijn van een — tenminste 14 dagen vóór het houden van de vergadering afgegeven en gedagteekende —

³⁹⁾ Cf. Dieckhoff l.c. p. 51.

⁴⁰⁾ Vermeld op p. 48 en p. 65 e.v.

leden- of donateurskaart op naam, onder-
teekend door een bestuurslid der veree-
niging en het lid (den donateur) zelf."

Met deze bepaling is niet alleen het introducé-stelsel aan banden
gelegd, doch tevens het middel om door het oprichten van een
geïmproviseerde vereeniging in besloten vergadering over te gaan.
Immers de nieuwe „leden" der vereeniging kunnen dan niet
een — vóór 14 dagen gedagteekende — ledenkaart toonen. ⁴¹⁾

Theoretisch zijn er aan deze oplossing bezwaren verbonden. De
bona-fide vergadering, waar eenige gasten worden geïntrodu-
ceerd is volgens de letter der tekst ook een openbare vergade-
ring. Theoretisch zouden deze „openbare" vergaderingen der-
halve krachtens de op blz. 48 neergelegde beginselen onder de
beperkende voorschriften der algemeene kennisgeving van den
Burgemeester kunnen vallen. In de practijk zullen evenwel deze
vergaderingen geen beperkingen worden aangelegd. En men be-
hoeft inderdaad niet te verwachten, dat de politie aanwezig zal
zijn op een vergadering van de Nederlandsche Juristen Vereeni-
ging, de Vrijmetselaarsloge of de Zangvereeniging „Concordia"!
Dit zijn dientengevolge zuiver theoretische bezwaren.

Zoo merkt ook een Hoofdcommissaris van Politie in verband met
deze oplossing op:

„Gaarne erken ik, dat met een hierbedoelde definitie niet aan alle moeilijk-
heden het hoofd geboden zal zijn, doch op de hier geschetste wijze zou
althans eenigermate verbetering zijn verkregen. Aan den hand van even-
tueele jurisprudentie, die ongetwijfeld spoedig zou volgen, zouden nadere
wijzigingen ten allen tijde aangebracht kunnen worden."

Ten aanzien van de, in deze oplossing gestelde, termijn van 14
dagen gelden soortgelijke bezwaren. Krachtens deze termijn zou
bv. ook een vergadering van aandeelhouders eener N.V. tot een
„openbare" worden gestempeld, zoodra er eenige „leden" aan-
wezig zij, die eerst sinds enkele dagen in het bezit van een aan-
deel zijn.

b. Vandaar, dat van andere zijde werd geadviseerd om in de
wet „elke oprichtersvergadering" (d.w.z. elke vergadering, waar-
in een nieuwe vereeniging wordt opgericht) tot een openbare ver-
gadering te verklaren en dan de onder a geopperde termijn van
14 dagen te laten vallen. Hiermee zou ook het middel, om door
het oprichten van een geïmproviseerde vereeniging in besloten
vergadering over te gaan, zijn ondervangen. Daarmee is echter
niet gekeerd het geval dat tijdens de openbare vergadering de
deelnemers zich als lid opgeven der betrokken vereeniging, of
dat voor een vergadering geen entree-bewijs, doch een bewijs
van lidmaatschap wordt verkocht. De jurisprudentie zou hier dan
reguleerend moeten optreden door dergelijke vergaderingen, on-
danks de verkoop van „bewijzen van lidmaatschap", als openbaar
te qualificeeren. Anders is het onder a uiteengezette beginsel
noodzakelijk.

⁴¹⁾ Het antidateeren dezer kaart is strafbaar kr. art. 225 Sr.

2e. Anderen wenschen introducés in een besloten vergadering toe te laten, doch niet onbeperkt. Voorop moet worden gesteld, dat er geen openbaarheid mag worden gegeven aan de mogelijkheid tot introductie.

a. Een beginsel om een of twee introducés per lid toe te laten heeft bezwaren, omdat men dan toch steeds naar een ander lid kan toegaan en dus toch in de vergadering komt, terwijl het initiatief tot de introductie niet van dat andere lid uitgaat. Deze methode kan nimmer een beperking brengen aan het aantal introducés. Bovendien behoort een goede contrôle tot de onmogelijkheden. Hoe moet de politie in een vergadering van 2000 menschen nagaan, of er werkelijk „slechts” twee introducés per lid aanwezig zijn?

b. Een ander voorstel is om het besloten karakter eener vergadering eerst op te heffen, zoodra meer dan 25 % der deelnemers uit introducés bestaan. Inderdaad valt door een dergelijk percentage het accent nog op een meerderheid van leden. Wanverhoudingen — zooals 100 leden tegen 500 introducés in een besloten vergadering — behooren dan tot het verleden. De praktische uitvoering van dit beginsel stuit echter weer op moeilijkheden. Ook hier zal de contrôle een struikelblok blijken te zijn, tenzij de politie bij den ingang iedereen controleert en naar zijn „pas” vraagt om een overzicht te krijgen van de verhouding tusschen het aantal leden en introducés...

Verder zal het bestuur der vereeniging, die de vergadering uitschrijft niet tevoren kunnen vaststellen, hoeveel leden de vergadering zullen bijwonen, en derhalve evenmin kunnen weten, hoeveel niet-leden kunnen worden uitgenoodigd. Immers de laatste categorie mag maximum 25 % van het totaal aanwezigen bedragen.

In elk geval behooren bij het toelaten van een beperkt aantal introducés bepaalde eischen gesteld te worden. Ik noem:

1. De mogelijkheid tot introductie mag niet openbaar worden bekend gemaakt.
2. De introductiekaarten mogen niet aan het vergadergebouw worden verkocht.
3. De kaarten moeten de namen bevatten van het introduceerend lid en den geïntroduceerde. Wellicht ware het beter om alleen het bestuur der vereeniging de bevoegdheid tot introductie te geven. Ontduiking ware evenwel eenvoudig. ⁴²⁾
4. Wanverhouding tusschen het aantal leden en introducés maakt de vergadering openbaar.

Een andere oplossing is tijdens een ingestelde enquete naar voren gekomen.

⁴²⁾ Cf. J. C. van der Weele, Besloten of openbaar? in Maandblad van den Bond van Hoogere Politieambtenaren in Nederland. Mei 1930. In Rotterdam wordt — blijkens dit artikel — tevens als eisch gesteld, dat de introductie kosteloos is. Om ontduiking te voorkomen, moeten leden en donateurs kunnen aantonen, dat zij reeds twee maanden lid of donateur zijn.

Als grondbeginsel zou het toelaten van introducés in besloten vergaderingen kunnen worden gehandhaafd, mits logische beperkingen door de rechtspraak worden aangelegd. Daar de politiek-georiënteerde vergaderingen met introducés echter het grootste gevaar kunnen opleveren, zou in de wet bepaald moeten worden, dat, zoodra een besloten vergadering wordt belegd ten-einde uiting te geven aan een bepaald staatkundig streven, deze haar besloten karakter verliest, wanneer er introducés worden toegelaten.

Ook aan de waarde van dit beginsel moet worden getwijfeld. Kan van een eenvoudig politieman worden gevergd, dat hij vaststelt, of er sprake is van een vergadering als hier bedoeld? Uit de jurisprudentie is wel gebleken, dat het den deskundigen rechter reeds veel hoofdbrekens kost om den term „een bepaald staatkundig streven” juist te interpreteren, hoe kan dan een politie-beambte, die de vergadering bijwoont, door practische toepassing aan dit begrip klaarheid schenken? Deze term lijdt aan eenzelfde euvel als het begrip „politiek”: vaagheid en rekbaarheid vieren hoogtij! Ook de jurisprudentie zal hier geen alles-omvattende definitie kunnen geven; het zal telkens weer neerkomen op — wellicht contradictoire — beslissingen in concreto, welke van een krachtig preventieve werking ontbloot zijn. Bovendien ziet dit beginsel over het hoofd, dat er soms vergaderingen worden belegd, die even gevaarlijk zijn als de „politiek georiënteerde”. Men denke slechts aan vergaderingen van stakende groepen en dergelijke.

Laten we nogmaals deze voorstellen de revue passeeren, dan komt vast te staan, dat overal min of meer ernstige bezwaren opduiken.

De besloten vergaderingen met introducés zijn in het algemeen eerst dan een gevaar voor de openbare orde, wanneer zij de gedaante aannemen van monsterbijeenkomenen. En dit geldt even sterk voor de *zuivere* besloten vergaderingen van enkel leden. Als uitgangspunt blijve nu een beperkt toelaten van introducés in besloten vergaderingen geoorloofd. Het ware gewenscht, dat de jurisprudentie hier reguleerend optrad en door beslissingen in concreto logische grenzen trok voor het thans vigeerende introductie-stelsel. Het voorbeeld der Duitsche rechtspraak en een mogelijke onderscheiding tusschen werkelijke gasten en bijeengetrommelde introducés zou als uitgangspunt kunnen dienen.

Ik moge hier nog wijzen op een artikel uit de verordening op de heffing van een gemaklijkhedenbelasting in de gemeente Borculo.

„Onder tooneelvertooningen en andere gemaklijkheden worden voor de toepassing van deze verordening verstaan alle vertooningen in tooneel-, bioscoop- en andere soortgelijke inrichtingen, alle spelen, en in het algemeen alle tooneelvertooningen en andere gemaklijkheden, welke gegeven worden in lokalen of op plaatsen voor het publiek of een deel van het publiek toegankelijk,”

„Onder tooneelvertooningen en andere gemakkelijkheden worden voor de toepassing van deze verordening ook verstaan de zoodanige, welke gegeven worden in societeiten of door vereenigingen en waarbij, behalve de leden, ook worden toegelaten of ingeleid personen, die geen lid zijn, indien door of voor die personen op eenigerlei wijze toegangsgeld is verschuldigd of dat toegangsgeld door verplichte bestelling van ververschingen of door verhooging van het gewone tarief der consumptie-artikelen wordt gevonden.”

In verband met deze bepaling werd in „de Gemeentestem”⁴³⁾ gevraagd, of onder deze verordening viel een maatschappij, die in een vergunningslocaliteit een feestavond organiseerde, toegankelijk voor personeel van deze maatschappij met echtgenooten en verloofden.

De Redactie is van oordeel, dat een en ander geheel afhankelijk is van de vraag, hoe de Directie der betreffende maatschappij heeft gehandeld. Heeft zij er zeer nauwlettend op toegezien, in welke handen de toegangskarten kwamen, zoodat zij, die het feest bijwoonden, zich als de *persoonlijke genoodigden* van de Directie hadden te beschouwen, dan was men wel als een besloten gezelschap bijeen.

Hier wordt dus ook een onderscheiding gemaakt tusschen de werkelijke persoonlijke gasten en de — uit vrienden en bekenden — bijeengezochte *introducés*. Wanneer deze lijn wordt doorgetrokken, zal ook het vergaderingsleven weer binnen normale grenzen worden teruggebracht. Zijn deze grenzen getrokken, dan zijn wettelijke bepalingen, die een nadere definieering geven van het begrip „openbaar”, overbodig.

Geheel anders zal men moeten oordeelen, wanneer men te doen heeft met massa-bijeenkomsten. Deze behouden hun gevaarlijk karakter, onverschillig, of zij openbaar dan wel besloten zijn. De overheid behoort hier zeggingskracht te hebben. Dit kan door het volgende beginsel verwezenlijkt worden:

„De bovengenoemde beginselen⁴⁴⁾ zijn tevens van toepassing op vergaderingen, waar gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen ter versterking van de menschelijke stem.”

Dit beginsel heeft dus alleen betrekking op de massa-vergaderingen. Hebben zij plaats in de open lucht, dan zal verlof van den Burgemeester noodig zijn; worden zij gehouden in gebouwen, dan is de plaatselijke regeling, vervat in de algemeene kennisgeving, van kracht naast de verplichte kennisgeving.

Er zou nog beter uniform bepaald kunnen worden, dat voor de hierbedoelde vergaderingen, onverschillig, waar zij worden gehouden, verlof van den Burgemeester vereischt is. Het type vergadering doet derhalve niet ter zake: openbare en besloten ver-

⁴³⁾ No. 4519.

⁴⁴⁾ Cf. p. 48 en p. 65 e.v.

gaderingen worden in dit uitzonderingsgeval gelijkelijk behandeld.

Daarnaast blijft het noodzakelijk vast te stellen, dat, wanneer een openbare vergadering — zonder volledige ontruiming der geheele localiteit — door een besloten vergadering wordt gevolgd (het oprichten eener geïmproviseerde vereeniging), de politie ook toegang heeft tot deze „besloten” vergadering.

Persoonlijk acht ik een dergelijke bepaling overbodig, omdat de enkele mededeeling van het bestuur of van den spreker het karakter der vergadering niet wijzigt. ⁴⁵⁾

Dergelijke maatregelen dienen slechts om de politie uit de vergadering te verwijderen en vormen derhalve een zuivere wetsontduiking, waarvan de waarde door de politie mag worden gelooschend. Het is gewenscht, dat de rechtspraak deze opvatting wettigt.

Welke beperkende voorschriften ook worden aanvaard, het is in elk geval aanbevelingswaardig, dat de bij de wet genoemde opsporingsambtenaren ten allen tijde het vergaderlocaal kunnen betreden om te controleeren, of er inderdaad een besloten vergadering plaats vindt, die geheel aan de wettelijke vereischten voldoet. Zonder deze bevoegdheid der politie zouden de voorschriften weinig nut hebben wegens gemis aan contrôle. ⁴⁶⁾

Tenslotte bestaat er in politiekringen hier en daar behoefte aan een bepaling, welke ook de besloten vergaderingen in ernstige omstandigheden onder de macht van den Burgemeester stelt. Daartoe zou dan een artikel van den volgenden aard kunnen dienen.

„De Burgemeester is bevoegd het houden van een besloten vergadering te verbieden of daaraan bepaalde voorwaarden te verbinden, wanneer er ernstige vrees bestaat, dat daarin of daardoor de orde zal worden verstoord.”

Deze bepaling heeft dus ook betrekking op de kleinere besloten vergaderingen.

Van ieder besluit van den Burgemeester blijve beroep op den Commissaris der Koningin of den Minister v. Binnenlandsche Zaken mogelijk. Wanneer echter de groote besloten vergaderingen onder dezelfde bepalingen vallen als de openbare, zal de invoering van dit beginsel minder urgent zijn.

8. Toegang en optreden der politie ten aanzien van vergaderingen.

Krachtens art. 19 der wet van 1855 heeft de algemeene en plaatselijke politie vrijen toegang tot alle vergaderingen in gebouwen, waarbij het publiek wordt toegelaten.

Deze bepaling vertoont eenige leemten.

⁴⁵⁾ Zoo ook J. C. van der Weele l.c.

⁴⁶⁾ Art. 143 Sr. levert thans bezwaar op voor een richtige controle der politie.

1e. De tekst spreekt alleen over openbare vergaderingen *in gebouwen*. De open lucht vergaderingen worden niet genoemd. Tijdens de totstandkoming der wet heeft men het blijkbaar vanzelfsprekend geacht, dat de politie ook in de open lucht vergaderingen recht van toegang heeft. Het is gewenscht deze leemte aan te vullen, zoodat de politie expressis verbis de bevoegdheid heeft deze soort vergaderingen bij te wonen.

Wanneer het begrip „openbaar” binnen engere grenzen wordt teruggebracht en de tegenstelling tusschen openbare en besloten vergaderingen verscherpt wordt is het — zooals reeds werd opgemerkt — noodzakelijk de politie bevoegdheid te geven om te controleeren, of de besloten vergaderingen aan de wettelijke eischen voldoen, m.a.w. of ze inderdaad besloten zijn. Zonder deze controleerende macht zou een inkrimping van het terrein der besloten vergaderingen weinig nut hebben. De politie moet dus ook tot de besloten vergaderingen toegang hebben, doch alleen ter contrôle. Blijkt na deze contrôle, dat de vergadering werkelijk een besloten karakter heeft, dan zal de politie zich moeten verwijderen. Want juist de afwezigheid der politie vormt een der voordeelen in de wet, aan besloten vergaderingen toegekend.

2e. In het grijze verleden heeft zich een strijd afgespeeld over de vraag, welke politie belast is met de handhaving van de wet van 1855. De opsporingsambtenaren zijn niet uitdrukkelijk aangewezen in deze wet. Nu is dit in het algemeen ook niet noodzakelijk. Ten overvloede zou in de wet kunnen worden bepaald, dat de opsporingsambtenaren, genoemd in art. 141 Sv., en de Rijks- en Gemeente politie belast zijn met de handhaving der wet.

3e. Een verouderde bepaling in de wet van 1855 vormt art. 19II. Bij weigering van toegang kunnen de ambtenaren van politie zich toegang verschaffen, *bijgestaan* door het hoofd van het Gemeente-bestuur, den Burgemeester.

Vrijwel unaniem is men van oordeel (zie bijlage), dat deze bepaling moet worden geschrapt. In de groote gemeenten zijn de vergaderingen aan de orde van den dag, soms zelfs verschillende op eenzelfde tijdstip. Telkens bestaat dus de mogelijkheid, dat de politie toegang geweigerd wordt. Moet de politie dan lijdelijk toezien en den Burgemeester beleefd verzoeken om even naar „Concordia” te komen, aangezien „we er niet binnen kunnen”? In de practijk wordt deze weg niet gevolgd. De politie bedankt voor een dergelijke aantasting van haar prestige en treedt binnen, wanneer zij zich daartoe gerechtigd acht. Het gezag behoort gehandhaafd te worden tegen elk optreden van hen, die een wetsbepaling slechts gebruiken om de politie te tarten en aan bespotting bloot te stellen. En dit wordt niet bereikt met een proces-verbaal op grond van art. 184 Sr.

De politie treedt hier handelend op onder risico van een vervolging op grond van art. 143 Sr., dat strafbaar stelt hem, die door geweld of bedreiging met geweld een geoorloofde vergadering verhindert.

In elk geval behoort de wet hier een modernere regeling te geven. Blijkens de enquête zijn er enkelen, die in plaats van den bijstand des Burgemeesters die van een Hulpofficier van Justitie wenschen. Deze verbetering heeft niet veel waarde.

Art. 154 Sv. geeft aan, wie Hulpofficier van Justitie zijn.

In de kleinere gemeenten is het alleen de Burgemeester en komt dus de regeling op hetzelfde neer. In grootere gemeenten zal de (Hoofd)-Commissaris van Politie de aangewezen persoon zijn. In beide gevallen zullen deze autoriteiten — bij weigering van toegang — eerst gewaarschuwd moeten worden, waarmee intuschen het prestige van het gezag weer is geschaad. *Vandaar, dat de politie eenvoudig het recht moet worden toegekend zich bij weigering met den sterken arm dien toegang te verschaffen.* Dit is de logische consequentie van een bepaling, welke de politie toegang verleent tot een openbare vergadering. Staat dit recht uitdrukkelijk in de wet opgeteekend, dan behoort de politie tevens de bevoegdheid gegeven te worden om dit recht te verwezenlijken. Anders heeft het weinig nut.

Zoo kan ik als slotsom de woorden van een Hoofdcommissaris van Politie aanhalen:

„De — bij de wet te noemen — opsporingsambtenaren hebben ten allen tijde toegang tot alle openbare vergaderingen, zoomede tot alle localiteiten en aanhoorigheden van localiteiten, benevens tot alle overige plaatsen, waar redelijkerwijze vermoed kan worden, dat overtreding dezer wet plaats vindt. Wordt hun de toegang geweigerd, dan verschaffen zij zich dien desnoods met inroeping van den sterken arm. Is de localiteit tevens een woning of alleen door een woning toegankelijk, dan treden zij tegen den wil van den bewoner niet binnen dan op bijzonder schriftelijken last van den Burgemeester, den Commissaris van Politie of den Kantonrechter, hetzij in tegenwoordigheid van een dezer autoriteiten. Van dit binnentreden wordt door hen binnen 2 × 24 uur proces-verbaal opgemaakt, dat aan hem, wiens woning is binnentreden, in afschrift wordt medegedeeld.”

4e. Hoewel in art. 19 (2e lid) uitdrukkelijk staat vermeld, dat de politie vrijen toegang heeft tot alle openbare vergaderingen in gebouwen, wordt wel eens betwijfeld, of dit beteekent „zonder entree of andere voorwaarden”. Deze beteekenis moet — dunkt mij — wel aan de woorden worden toegekend.

Het is evenwel beter de redactie aldus te wijzigen:

„De politie heeft toegang *zonder overigens aan de voorwaarden tot toelating te voldoen.*”

Hier en daar is het echter dikwijls gewoonte om juist wel aan de voorwaarden van toelating te voldoen. Indien er dus entree wordt geheven, betaalt ook de politie entree. Dit geschiedt om utiliteits-redenen. Indien de politie kosteloos binnenging, zou het eenvoudig zijn voor de leiding der vergadering om, door een vergelijking van het aantal aanwezigen en de totaalsom der entree-gelden, vast te stellen, hoeveel politieambtenaren in de zaal aanwezig zijn.

Deze handelswijze heeft alleen nut in de groote gemeenten. In de kleinere plaatsen zijn de politie-beambten reeds spoedig „bekenden”!

Het zijn normaliter rechercheurs, die de openbare vergaderingen

bijwonen.⁴⁷⁾ Er is wel eens geadviseerd om deze *rechercheurs* „dicht bijeen” achter in de zaal te plaatsen. In het algemeen wordt dit advies niet opgevolgd. Immers, wanneer de orde vóór in de zaal zou worden verstoord, zou een *direct* ingrijpen van de politie dikwijls niet mogelijk zijn, zoodra haar de weg naar voren wordt afgesneden door de — in verband met de ontstane wanorde — naar de uitgangen vliedende menschen.

Daarom worden de *rechercheurs* over de zaal verdeeld. Is er sprake van een openbare vergadering, die gevaar kan opleveren voor de openbare orde, dan wordt er zeer nauwgezet tewerk gegaan. In dergelijke gevallen worden tevens op een plattegrond van de vergaderzaal de plaatsen der *rechercheurs* systematisch uitgekozen, zóó, dat onderling contact mogelijk is. Dit is de aangewezen methode: de politie kan onmiddellijk overal aanwezig zijn.

Soms zijn er nog enkele agenten in uniform achter in de zaal „voor den goeden gang van zaken”; in andere plaatsen vertoeven deze alleen in de directe omgeving van het vergadergebouw.

De taak der politie in een openbare vergadering is vooreerst de handhaving der wetten. Er zijn verschillende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, die somtijds worden overtreden.

Ik noem art. 96, handelend over het misdrijf van samenspanning, de artikelen 131—134, welke betrekking hebben op belediging van leden van het Vorstelijk Huis, van Hoofden of Vertegenwoordigers van bevriende staten, op opruiing, enz., art. 144, het verwekken van wanorde of gedruisch. Indien er dus slechts enkele oproerkraaiers zijn in een vergadering, kan de politie dit artikel tebaat nemen en behoeft zij niet onmiddellijk over te gaan tot ontbinding der bijeenkomst.

Daarnaast wijs ik nog op art. 266 — belediging — 435a — uniformverbod —, 140 — vergadering van verboden vereenigingen —, 143 — verhinderen eener geoorloofde openbare vergadering.

Zooals reeds vermeld kan de politie op grond van art. 184 Sr. ingrijpen, wanneer aan haar vordering om in een vergadering te worden toegelaten, niet wordt voldaan.

Ondanks al deze bepalingen, zullen er toch vergaderingen kunnen worden gehouden, die in het algemeen een zeer afkeurenswaardig karakter dragen, zonder dat nochtans de politie vermag in te grijpen. Ik herinner aan de vergaderingen van de N.S.N.A.P., welke in April j.l. te Amsterdam en Utrecht werden gehouden. Naar de letter der wet waren deze bijeenkomsten niet strafbaar. En ook al zou het Wetboek van Strafrecht zoodanig worden uitgebreid, dat een ingrijpen der politie mogelijk werd, dan zou dit — naar mijn oordeel — nog niet voldoende zijn voor zulk een „landsverraderlijk” optreden. Hier moet de mogelijkheid worden geschapen, dat de Burgemeester een dergelijke vergadering vooraf verbiedt, of de noodige vergunning weigert.

⁴⁷⁾ De volgende opmerkingen worden gemaakt, hoewel zij, strikt genomen, niet passen binnen het kader van mijn onderwerp en meer het politiebeleid betreffen.

Verder zijn er de bepalingen van de Drankwet, de Vuurwapenwet, der plaatselijke verordeningen, etc., met wier handhaving de politie hier in het bijzonder is belast.

Tenslotte is het de wet van 1855 zelf, welke zij heeft uit te voeren. Terloops worde gewezen op art. 20 dier wet, dat het dragen van wapenen verbiedt in de vergaderingen, bedoeld in de twee voorafgaande artikelen. Dit verbod is niet toepasselijk op militaire officieren en onderofficieren, in uniform gekleed.

Het is een lapsus, dat niet ook de politie — tijdens de uitoefening van haar functie — van dit verbod is vrij gesteld. De Minister heeft tijdens de behandeling van dit artikel echter opgemerkt, dat de bepaling evenmin betrekking had op de ambtenaren van politie, aangezien deze niet komen om „deel te nemen aan de beraadslagingen.”⁴⁸⁾

Het is gewenscht dit uitdrukkelijk in de wet te stipuleeren.

De wet geeft geen omschrijving van wat hier onder „wapenen” moet worden verstaan. Hieruit wordt wel afgeleid, dat de strekking verder gaat dan de Wapenwet.⁴⁹⁾ De politie kan derhalve naar eigen bevinding te werk gaan.

Van verschillende zijden is de wensch uitgesproken om nadere voorzieningen te treffen ten aanzien van het fouilleeren van bezoekers van vergaderingen. Het fouilleeren immers kan thans slechts plaats vinden ten opzichte van *aangehouden verdachten*, welke verdachten, ook wanneer geen wapens op hen worden bevonden, voor een Hulp-Officier van Justitie moeten worden geleid.⁵⁰⁾

Dit is nu in vele gevallen onpractisch. Een aanvullende bepaling zou daarom nuttig zijn met de strekking, dat ook de *staande gehouden bezoekers eener vergadering* — indien er een redelijk vermoeden bestaat, dat wapens worden gedragen — aan de kleeding mogen worden onderzocht. Dit beginsel zou alleen van kracht moeten zijn voor openbare vergaderingen en voor die, waar gebruik wordt gemaakt van technische middelen ter versterking van de menschelijke stem.

Daarnaast wensch men de inbeslagneming van voorwerpen te zien geregeld.⁵¹⁾

De ervaring heeft geleerd, dat het herhaaldelijk voorkomt, dat de deelnemers aan een vergadering wapens bij zich hebben; de spreker van den avond is er wel eens op betrapt! Dergelijke gevaarlijke allures moeten krachtig worden geweerd. Zulk een manier van vergaderen heeft de Grondwet zeker niet willen waarborgen!

„Elke vergadering, waarin de openbare orde wordt gestoord of tegen de bepalingen dezer wet wordt gehandeld, gaat op de opvoeding der politie terstond uiteen.”

⁴⁸⁾ Hand. 2e K. 1855, p. 595.

⁴⁹⁾ Aldus Mr. J. G. Gratama, Recht van vereeniging en vergadering, diss. 1890.

Cf. P. Kramer in Alg. Ned. Politie Weekblad 1916, Nos. 12—15.

⁵⁰⁾ Cf. art. 56 en 95 Wb. v. Sv.

⁵¹⁾ Cf. art. 34 en 94 Wb. v. Sv.

Ziehier een belangrijke taak voor de politie, in art. 22 neergelegd.

Vooropgesteld moet worden, dat de politie eerst tot ontruiming mag overgaan, zoodra *in* de vergadering de openbare orde wordt gestoord. Wordt dus *buiten* het vergadergebouw, doch juist wegens de vergadering, de openbare orde gestoord, dan zal de politie de vergadering niet mogen ontbinden. Deze gedachtengang laat zich verstaan. De Overheid moet echter preventief kunnen ingrijpen, ook wanneer de ernstige vrees bestaat, dat buiten en op grond van de vergadering de openbare orde zal worden verstoord.

„Elke” vergadering heeft — blijkens de mondelinge toelichting van den Minister — betrekking op de vergaderingen, bedoeld in de artikelen 18 en 19. Deze bevoegdheid zal moeten gelden voor alle openbare vergaderingen, en die, waar gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen ter versterking van de menschelijke stem.

Over het begrip „openbare orde” heeft indertijd ⁵²⁾ een interessante gedachtenwisseling plaats gehad.

De heer de Beaufort — lid van de Tweede Kamer — verdedigde de opvatting, dat met deze uitdrukking niet alleen werd bedoeld een verstoring der *materieele orde*, doch dat van deze stoornis evengoed sprake was, wanneer in de vergadering het openbaar gezag wordt beledigd.

Door den heer Roëll werd deze gedachte nader uitgestippeld. Met verwijzing naar andere wettelijke bepalingen — art. 14 Wet A.B., art. 1373 B.W., art. 37 K. (oud) — concludeerde hij, dat met openbare orde wel degelijk ook de *rechtsorde* werd bedoeld. ⁵³⁾

De heer Kerdijk bestreed deze verwijzing, door op te merken, dat in de — door den heer Roëll aangehaalde — bepalingen nergens gesproken wordt over „stoornis” der openbare orde. Deze *stoornis* nu kan alleen betrekking hebben op *materieele orde*.

In art. 9 Grondwet wordt evenwel niet over stoornis gesproken, zoodat een ruimere interpretatie, die ook de *rechtsorde* omvat, zeker gegrond is. ⁵⁴⁾

Wat ook de juiste opvatting moge zijn, in de practijk houdt de politie zich aan de — door den heer Kerdijk verdedigde — interpretatie. De politie grijpt op grond van art. 22 eerst in, wanneer zich ernstige ongeregelheden voordoen, of wanneer de Voorzitter der vergadering de leiding niet meer in handen heeft en volstrekt niet blijkt, dat hierin verandering zal komen.

Onstaat er slechts wanorde in een klein gedeelte der vergadering, dan worden de ordeverstoorders verwijderd, zonder dat nog de vergadering wordt ontbonden. Roepen en schreeuwen wordt niet ernstig opgevat; in de practijk wordt dit niet be-

⁵²⁾ Zitting 2e Kamer van 28 Sept. 1892; Hand. 1892 pag. 77 e.v.

⁵³⁾ Cf. W. v. h. R. Nos. 5888, 5899.

⁵⁴⁾ W. v. h. R. no. 5899, en Mr. Dr. E. W. Catz, „De Telegraaf” van 20 April 1938, Avondblad. — Zie verder de totstandkoming van art. 9 Gr. p. 8 en p. 15 (noot 39).

schouwd als een stoornis der openbare orde. Een en ander is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van het soort publiek. Enkele politieautoriteiten achten de openbare orde tevens verstoord, wanneer de spreker zich *herhaaldelijk tebuiten* gaat. Anderen maken in dit geval slechts proces-verbaal op.

Er wordt dus niet te spoedig ingegrepen: de sfeer zou er maar geladener door worden. ⁵⁵⁾ Vandaar, dat het geen aanbeveling verdient om de politie bevoegdheid te geven een vergadering reeds te ontbinden, wanneer er *ernstige vrees* bestaat voor verstoring der openbare orde.

Hoe handelt de politie, wanneer de openbare orde wordt verstoord?

Men gaat verschillend te werk: hier springt de hoogste in rang der aanwezige rechercheurs op het podium en gelast de vergadering uiteen te gaan, terwijl de geuniformde politie buiten blijft; elders treden de rechercheurs in burger juist niet op, omdat zij zich niet voldoende kenbaar zouden kunnen maken aan de vergadering en beslist de leider van het geuniformde detachement, of de bijeenkomst moet ontruimd worden.

Vóór het Nat. Soc.-regime ging men in Duitschland aldus te werk: Op het podium zetelde het bestuur met aan weerszijden eenige politieofficieren. Achter in de zaal waren een aantal politieambtenaren in uniform. Gebeurde er iets, dan stond één der officieren op en deelde de vergadering mede: „Dit is mijn eerste waarschuwing.” Zoodra zich nu een herhaling voordeed, stond de officier nogmaals op en kondigde de sluiting der vergadering aan. Vervolgens joeg de Schupo — zoo noodig — de bijeenkomst uiteen.

Is het bevel tot ontbinding gegeven, dan wordt de vergadering een verboden bijeenkomst.

In de practijk weigert de vergadering nimmer uiteen te gaan. Zoodra de menigte „helmen” ziet, loopt alles naar de uitgangen. Vooral de vrouwelijke bezoekers zorgen dikwijls voor een vlotte gang van zaken; zij verwijderen zich reeds, wanneer er nog „geen kou aan de lucht is”! De spannende sfeer is al voldoende. Het gedrang naar de deuren is zoo sterk, dat de politie herhaaldelijk moet remmen.

In het uiterste geval zou de politie met behulp van den sterken arm kunnen optreden. Ook verschillende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht — bv. art. 144 en 184 — zijn hier toepasselijk.

Tenslotte wil ik nog even aanstippen de vraag, hoe de politie zich te gedragen heeft, wanneer in een vergadering „de Internationale” of ons Volkslied op een politiek-demonstratieve wijze wordt gezongen. ⁵⁶⁾

⁵⁵⁾ Bovendien gaat het ook niet aan om de ordeverstoorders in de hand te werken door, omdat zij de orde verstoren, direct maar de vergadering — waarvoor misschien veel kosten zijn gemaakt — te ontbinden.

⁵⁶⁾ Hoewel ook deze vraag — strikt genomen — meer het politiebeleid betreft, behandel ik haar naar aanleiding van een daartoe gedaan verzoek.

Dit is een vraag, die eigenlijk niet voor algemeene beantwoording vatbaar is.

Met betrekking tot deze quaestie heb ik mij gewend tot een veertiental (Hoofd)-Commissariaten van Politie.

A. Tijdens het zingen van de Internationale wordt er verschillend gehandeld. De kleinste aanhang (5) huldigt de opvatting, dat de politie moet *staan*, teneinde een goed overzicht te hebben over de vergaderzaal. Het dienstbelang moet in de eerste plaats de houding der politie bepalen. Een zittende politieman is t midden van een staande menigte kwetsbaar en wordt in zijn toezicht belemmerd. En het is juist zijn taak om paraat te zijn en eventueele ordeverstoorders te verwijderen.

Het is opvallend, dat juist dit standpunt wordt ingenomen in de groote steden. In de andere gemeenten (9) is het gewoonte, dat de politie blijft zitten. Soms gaat alleen de recherche staan om niet de aandacht te trekken. Overigens behoort de politie aan demonstraties niet mee te doen.

B. Tijdens het zingen van ons Volkslied op een politiek-demonstratieve wijze (bijv. met armgroet) is het regel (12), dat de politie gaat staan om de eerbewijzen te brengen, die ons Volkslied verlangt.⁵⁷⁾ Wel komen er enkele variaties voor, doordat hier alle aanwezige politiemannen salueeren, terwijl elders alleen de aanwezige superieur de houding aanneemt. Daar de aanwezige politie meestal tevoren aanvoelt, wanneer een aanvang zal worden gemaakt met het zingen van ons volkslied — hetzelfde geldt voor andere „gebruikelijke” liederen — is het gewoonte, dat zij reeds tegen dat oogenblik gaat staan. Door deze handelswijze worden de moeilijkheden voorkomen.

Slechts in enkele gemeenten bestaat de opvatting, dat de politie — tijdens de uitoefening van haar functie — buiten alles staat, wat in de vergadering geschiedt, voorzoover dit niet behoort tot de handhaving der wetten. Wordt ons Volkslied op een demonstratief-politieke wijze gezongen, dan blijft de politie derhalve zitten (2). Een bezwaar kan zijn, dat hierdoor de politie in burger wordt herkend, doch dit wordt in den regel ten deele weggenomen doordat ook wel eenige bezoekers in de vergadering aanwezig zijn, die zich afzijdig betoonen.

Een ander bezwaar is — vooral in sterk extremistische bijeenkomsten —, dat door dit optreden der politie verontwaardiging en wanorde ontstaat. Bovendien zal deze gedragswijze ten nadeele van het politiecorps worden geïnterpreteerd en als een gebrek aan eerbied voor ons Volkslied worden gehekeld. Kortom: er zal politieke munt uit geslagen worden. Tenslotte moge ik hier herhalen, wat een politieautoriteit uit een onzer groote steden mij over deze quaestie schrijft:

„Wij staan natuurlijk op bij het Volkslied, maar zingen niet mee. Bij het zingen van de Internationaie staan wij ook op,

⁵⁷⁾ Dit geschiedt natuurlijk niet bij zuivere demonstraties bv. bij het tegen elkaar zingen van ons Volkslied en de Internationale.

maar waar het meerendeel der bezoekers het hoofddeksel ophoudt (in de practijk), ontblooten ook wij het hoofd niet. Dit opstaan houdt ook naar mijn meening geen instemming in. Overal, waar een vreemd volkslied wordt gespeeld, staan we toch ook op. Dat is niets anders dan beleefdheid. Hoewel de Internationale nu wel niet (in een vergadering van Nederlanders) als een „volkslied” kan worden beschouwd, voelen de revolutionnaire arbeiders het toch als een soortgelijk lied aan en het blijven zitten van de politie zou openlijk afkeuren demonstreeren, met de gevolgen van dien. Het is beter „tactisch” op te treden. De geregeld — in burgerkleding — de vergaderingen bezoekende politiemannen, die over het algemeen tijdens de vergadering zitten, weten wel ongeveer, wanneer het tijd is om de Internationale te zingen en zijn dan zoo verstandig tegen dat tijdstip niet meer te zitten, maar reeds te staan. Dat voorkomt ook weer het demonstratieve naar den anderen kant. Tot bezwaren heeft deze gang van zaken nooit aanleiding gegeven.”

We mogen wel concludeeren, dat het vooral in de groote steden bezwaarlijk voor de politie is om zich anders te gedragen dan de meerderheid der vergadering. Vandaar, dat het aanbeveling verdient tactisch op te treden en zooveel mogelijk de moeilijkheden te ontloopen. Overigens zal hier het persoonlijk oordeel van het corps hoofd een beslissende factor zijn.

9. Bijeenkomsten om zich in het hanteeren van wapenen te oefenen.

Deze bijeenkomsten zijn in den regel aan voorafgaand verlof gebonden.⁵⁸⁾

Het artikel — vroeger van belang voor de schutterijen — heeft veel van zijn waarde verloren. In verband hiermede lijkt het overbodig om enkele quaesties, samenhangend met de redactie van deze bepaling, aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Overigens behoort dit artikel niet in deze wet thuis. Art. 18 e.v. handelen over het recht van vergadering; art. 21 betreft niet het recht van vergadering, doch behandelt een bepaalde soort van bijeenkomsten. Met evenveel recht zouden dan voetbalmatches, zangconcoursen en andere bijeenkomsten, die los staan van het vergaderingsrecht, in deze wet kunnen worden geregeld.

Art. 21 worde derhalve uit deze wet los gemaakt.

In verband met dit artikel wijs ik op de Weercorpsenwet — Wet van 11 Sept. 1936, S. 206. Deze wet gaat veel verder dan het enkel verbieden van bijeenkomsten tot het hanteeren van wapenen. Voor de geoorloofde organisaties — die buiten de Weercorpsenwet vallen — geldt vanzelfsprekend het huidige art. 21 der wet van 1855.

⁵⁸⁾ Verg. nader p. 13.

10. Vergaderen van vreemdelingen — niet- ingezetenen.

Art. 9 Gr. — ik heb het reeds vermeld bij de behandeling van dit artikel — erkent alleen het recht van vergadering voor ingezetenen.

De wet van 1855 trekt geen scheidingslijn.

Door eenige politieautoriteiten wordt een afzonderlijke regeling van het recht van vergadering voor vreemdelingen — geen ingezetenen gewenscht in verband met de ervaringen, die in het buitenland zijn opgedaan. Schematisch kan de bepaling luiden, dat het aan vreemdelingen-geen ingezetenen verboden is een vergadering (niet zijnde een godsdienstige bijeenkomst) te beleggen, te houden of bij te wonen, zonder dat hiervan tenminste 14 dagen tevoren schriftelijk is kennis gegeven aan den Burgemeester en onder dat tevoren diens schriftelijke toestemming is verkregen.

„Slechts door deze of een soortgelijke bepaling zal het mogelijk zijn ook voor woelige tijden de veiligheid van den staat op afdoende wijze te verzekeren.”

Aldus schrijft een Hoofdcommissaris van Politie.

Een andere Hoofdcommissaris van Politie acht het nut van een dergelijke bepaling echter niet gebleken.

„Waarom zouden deze personen een vergadering eener voetbalclub en dergelijke niet zonder meer mogen bijwonen?”

Om deze onschuldige bijeenkomsten buiten te sluiten zal een soepele redactie gekozen moeten worden.

Het ware wellicht voldoende aan de hier bedoelde categorie alleen het beleggen en houden van vergaderingen te verbieden, behoudens verlof van den Burgemeester. Onder houden eener vergadering is dan tevens begrepen het door middel van anderen (ingezetenen) beleggen van vergaderingen!

Het *bijwonen* van vergaderingen zij dus geoorloofd. Desnoods worde het verbod alleen beperkt tot de *openbare* vergaderingen. Deze wijziging is echter het minst urgent. ⁵⁹⁾

⁵⁹⁾ Tijdens de correctie der drukproeven verscheen het ontwerp tot wijziging van de wet van 22 April 1855, en van eenige daarmede verband houdende artikelen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, geteekend Het Loo, den 19 Mei 1938.

Tot mijn spijt is het mij ondoenlijk dit ontwerp in extenso te behandelen. Als een beknopte aantekening diene het volgende.

Het ontwerp betreft in de eerste plaats het recht van vereeniging. De artikelen VIII en IX zijn het belangrijkste, voorzoover het recht van vergadering aangaat.

Art. VIII van het ontwerp luidt: „Art. 19 wordt gelezen:

De politie heeft vrijen toegang:

1°. tot alle openbare vergaderingen;

2°. tot niet-openbare vergaderingen van meer dan tien personen, uitsluitend of mede door vreemdelingen bijgewoond.

Weigering van toegang geeft aan de ambtenaren der politie het recht om, vergezeld van den kantonrechter, van een commissaris van politie of van den burgemeester der gemeente, zich den toegang te verschaffen. Moet daartoe

eene woning worden binnengetreden tegen den wil van den bewoner, zoo wordt binnen tweemaal vier en twintig uren proces-verbaal opgemaakt."

Volgens deze tekst heeft de politie vrijen toegang tot een niet-openbare vergadering van meer dan tien personen, zoodra zich slechts enkele vreemdelingen onder de aanwezigen bevinden. Dikwerf een ondoenlijke contrôle en een te sterke inkrimping van de vergadervrijheid voor de aanwezige Nederlanders. Voor „vrijen toegang" en de „weigering van toegang" worde verwezen naar pag. 64 en 65 van dit geschrift. Waarom wordt in het tweede lid ook niet de Hoofdcommissaris van Politie genoemd?

Art. IX van het ontwerp luidt gedeeltelijk als volgt:

„Het is aan vreemdelingen verboden het woord te voeren in vergaderingen, ook niet-openbare, waarin uitsluitend of mede de Nederlandsche staatkunde wordt behandeld."

Het artikel heeft betrekking op de z.g.n. politieke actie van vreemdelingen. De bepaling wijkt — evenals voor een deel art. VIII — af van het beginsel, neergelegd in art. 9 Gr., dat een scheidingslijn trekt tusschen ingezetenen en niet-ingezetenen. De toevoeging „niet-openbare" is overbodig. Het komt mij als een leemte voor, dat alleen over de *Nederlandsche* Staatkunde wordt gerept. Vergaderingen van vreemdelingen, waarin slechts „buitenlandsche" staatkunde wordt behandeld, kunnen evenzeer gevaar opleveren voor de openbare orde — in den meest ruimen zin van het woord.

Het valt te betreuren, dat de Regeering geen gebruik heeft gemaakt van deze gelegenheid om het recht van vergadering op een nieuwe en breedere basis te plaatsen. De in het ontwerp vervatte artikelen — voorzoover zij het recht van vergadering betreffen — zijn het minst urgent. De politieke actie van vreemdelingen heeft men doorgaans zonder groote moeilijkheden kunnen keeren. Na lezing van dit geschrift moge althans blijken, dat de gevaren van het bijkans onbepaalde vergaderingsrecht elders schuilen.

HOOFDSTUK IV.

DE GEMEENTEWET IN VERBAND MET HET RECHT VAN VERGADERING.

§ 1. *Art. 219 Gem. Wet en het recht van vergadering.*

Ook in de Gemeentewet vinden we een bepaling, dat eenige keeren in verband is gebracht met het recht van vergadering. De vraag kan namelijk gesteld worden, of de Burgemeester eener gemeente bevoegd is op grond van art. 219 jo. 217 dezer wet een vergadering vooraf te verbieden, indien er ernstige vrees bestaat, dat daarin of daardoor de openbare orde zal worden verstoord.

Art. 219 luidt:

„In het in art. 217 bedoeld geval, is de Burgemeester bevoegd, alle bevelen, die hij ter handhaving der orde noodig acht, te geven. Hij laat tot maatregelen van geweld niet overgaan, dan na het doen der vereischte waarschuwingen.”

Art. 217 1e lid:

„In geval van oproerige beweging, van samenscholing of andere stoornis der openbare orde of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de Burgemeester bevoegd, de hulp van krijgsvolk te vorderen.”

Eenige concrete gevallen liggen voor ons.

1. *Geval Emmen.*

In Emmen zou op Maandag 24 Juli 1933 door den chef-veldwachter namens den Burgemeester een zaalhouder zijn verzocht zijn zaal niet beschikbaar te stellen voor het werkloozen-comité, dat deze zaal had afgehuurd voor het houden eener openbare vergadering en aan welk verzoek de zaalhouder zich gehouden heeft.

De Heer Wijnkoop, lid van de 2e Kamer der Staten Generaal heeft naar aanleiding hiervan eenige schriftelijke vragen tot den Minister van Binnenlandsche Zaken gericht — onder meer, wat de Regeering dacht te doen, teneinde het recht van vergadering ter plaatse te handhaven. De Minister gaf een bevestiging der feiten en verklaarde, dat de Burgemeester was opgetreden ter voorkoming van een stoornis der openbare orde, weshalve de Regeering zich geheel achter den Burgemeester plaatste. Verder wees de Minister er nog op, dat de wet, welke de uitoefening van het grondwettig recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering regelt en beperkt niet alleen de wet van 22 April 1855, S. 32, maar evenzeer art. 219 Gem. Wet is.

2. *Geval Enschede.*

Een soortgelijke quaestie had zich voorgedaan in April 1890 te Enschede. Tijdens een werkstaking had de Burgemeester een vergadering doen uiteen gaan, zonder dat daarin een stoornis der openbare orde plaats greep. Het rumoer en de betoogingen buiten de vergaderzaal boezemde den Burgemeester de vrees

in, dat een stoornis der openbare orde niet zou uitblijven. Nu hij niet kon ingrijpen op grond van art. 22 der wet van 1855, waar ontruiming slechts toegestaan wanneer in de vergadering zelve de openbare orde wordt gestoord, bleef hem alleen over art. 219 Gem. Wet toe te passen.

In vervolg op dezen maatregel werd door den Heer Domela Nieuwenhuis een interpellatie gehouden in de Tweede Kamer. Hij deed een beroep op art. 9 Gr. en de bepalingen van de wet van 22 April 1855. De Minister van Binnenlandsche Zaken — Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman — verdedigde het optreden van den Burgemeester onder verwijzing naar art. 186 (nu 219) Gem. Wet.

„Het komt mij voor” — aldus deze bewindsman — „dat art. 186 (oud) Gem. Wet aan den Burgemeester een zeer arbitraire macht geeft. Het spreekt wel van zelf, dat een Burgemeester, die bevoegd is ter handhaving der orde op de menschen te doen schieten — en dat is toch wel het ergste van al — ook wel de bevoegdheid bezit om een vergadering te doen uiteen gaan.”

Een massaal koor van verontwaardigde stemmen is tegen deze opvatting van leer getrokken. ¹⁾

De telkens met hernieuwd vuur voorgedragen argumenten tegen een zoodanig beroep op art. 219 Gem. komen op het volgende neer:

1. De Burgemeester zou op grond van deze ruime opvatting een bevoegdheid verkrijgen, oneindig uitgebreider dan de wet in eenigen noodtoestand aan het uitvoerend gezag in het Rijk toelaat. De Burgemeester blijve met zijn „bevelen” binnen de perken door Grondwet en wet gesteld.
2. Art. 220 Gem. Wet ²⁾ zou bij de interpretatie van Min. Lohman overbodig zijn. De Burgemeester zoude nimmer behoefte hebben algemeene voorschriften van politie uit te vaardigen, doch steeds met zijn „bevelen” kunnen ingrijpen. ³⁾
3. De inhoud van de wet ter regeling van den staat van oorlog en beleg vormt een argument tegen de ruime interpretatie.

¹⁾ Om enkelen te noemen: Mr. A. Kerdijk, Hand. 2e K., 1889—1890, p. 1653. Mr. S. van Houten, Sociaal Weekblad van 12-7-1890.

Mr. A. A. de Pinto, W. v. h. R. 5888.

Mr. J. Oppenheim en Mr. Dr. C. W. van der Pot, Het Nederlandsch Gemeenterecht, 5e druk, Haarlem 1928, Deel II, p. 312.

Mr. M. J. Prins, Staatsnoodrecht, A'dam, 1911, p. 97.

Mr. H. Nauta, Ned. Juristenbl. van 3-2-1934, no. 5.

Mr. J. B. Sens, „de Gemeenteraad”, 2e Jaarg. no. 1, 1933.

N. W. van den Brandhof, Het recht van politiedwang, Leiden 1924, p. 98.

J. W. A. C. van Loenen, De gemeentewet en haar toepassing, 2e druk, Deel II, Alphen a. d. Rijn, 1934, p. 815.

Mr. J. Bool, De Gemeentewet, p. 340, Zwolle, 1932.

²⁾ Art. 220 luidt: „Is het in zoodanigen toestand noodig algemeene voorschriften van politie voor de inwoners uit te vaardigen en onverwijld af te kondigen, de Burgemeester is er toe bevoegd. Hij brengt die voorschriften terstond ter kennis van Onzen Commissaris in de provincie en, zoo spoedig mogelijk, ter kennis van den raad.” (lid I) (De volgende leden stellen verdere voorwaarden, waaraan de algemeene voorschriften moeten voldoen).

³⁾ Oppenheim, l.c. p. 312 (deel II)

Nauwkeurig somt art. 189 Gr. en de wet van 23 Mei 1899, S. 128 de gevallen op, in het bijzonder met betrekking tot de vrijheidsrechten, waarin het militaire gezag in dien toestand van het gewone recht mag afwijken. De staat van oorlog en beleg zal nu als regel ingeval van binnenlandsche onlusten eerst worden afgekondigd, indien de maatregelen, die de Burgemeester krachtens de Gemeentewet kan nemen, onvoldoende mochten blijken. Mag men nu aannemen — zoo vragen de critici — dat de Burgemeester in minder ernstige omstandigheden geheel vrij is in zijn maatregelen, terwijl het militair gezag in dringender toestand moet blijven binnen de perken door Grondwet en wet gesteld? ⁴⁾

Voor de oplossing dezer puzzle is het allereerst vereischt art. 219 Gem. W. nader te bezien. Over de beteekenis der redactie bestaat — dat spreekt welhaast vanzelf — verschil van meening:

1e. De „bevelen”, in dit artikel bedoeld, kunnen door den Burgemeester slechts worden gericht tot den bevelhebber van het gerequireerde krijgsvolk. ⁵⁾

Art. 219 moet beschouwd worden in nauwer verband met de voorafgaande artikelen en regelt de verhouding tusschen burgerlijke en militaire autoriteit. De Burgemeester houdt het heft in handen, beslist, welke maatregelen moeten worden genomen — doch de bevelen, om die maatregelen uit te voeren, richt hij tot den militairen bevelhebber. Ten aanzien van de burgerij kan de Burgemeester slechts optreden op grond van art. 220 Gem. wet, door het uitvaardigen van noodverordeningen. Zoo komen tevens de woorden „tot de inwoners” in art. 220 beter tot hun recht.

In deze opvatting is de Burgemeester dus niet bevoegd om krachtens art. 219 „bevelen” te geven tot anderen dan den militairen bevelhebber en is een op grond van dit artikel uitgevaardigd verbod om een vergadering te houden a priori onmogelijk, tenzij via den militairen bevelhebber. Men kan zich echter zeer goed het geval indenken, dat de in art. 217 bedoelde toestand reeds aanwezig is en de Burgemeester het nog niet dringend wensche-lijk acht om krijgsvolk te requireeren — een maatregel, die op een toch al rumoerige bevolking meestal een averechtsche uitwerking zal hebben —. Van „bevelen” kan dan volgens de zoo juist besproken opvatting geen sprake zijn, omdat er geen militaire bevelhebber aanwezig is, tot wien ze gericht moeten worden.

⁴⁾ Vgl. Prins, l.c. p. 98.

⁵⁾ Aldus: I. Mr. Carp in Wbl. voor de Burg. Admin., 3649;

2. van Loenen, l.c. Deel II, p. 504.

3. Prins, l.c., p. 100;

4. van den Brandhof, l.c., p. 98;

5. J. J. Dietz, Politiearbeid in de groote stad, Diss. A'dam, 1931 p. 106.

Vgl. ook: 6. H. Philips, Opmerkingen naar aanleiding van de artt. 184—187 Gem. wet, Leiden 1894, p. 21.

7. Vgl. Vonnis Kantonrechter Haarlem van 24 Mei 1933: bevel is dienstbevel, gericht tot hen, die met de handhaving der orde zijn belast, etc., geciteerd in Gem. Best. Dec. 1934, p. 532.

Zou in dit geval de Burgemeester dan alleen zijn toevlucht moeten zoeken tot de noodverordeningen van art. 220? Dus niet in concreto kunnen ingrijpen? Dit laat zich niet als de bedoeling der wetgever indenken.

2e. De bevelen, in art. 219 genoemd, kunnen worden gericht zoowel tot den militairen bevelhebber als tot den burger. ⁶⁾ Niet kunnen hier bedoeld zijn maatregelen van algemeen aard, gericht tot het publiek in het algemeen. Maar de Burgemeester blijft met zijn „bevelen” ondergeschikt aan Grondwet en wet. Dit volgt uit art. 220, dat het uitvaardigen van noodverordeningen uitvoerig regelt, door de noodige voorwaarden en waarborgen te stellen. Een bepaling — van zoo ruime strekking als Min. de Savornin Lohman meent — zou hiermee in strijd zijn.

Wat de verhouding tusschen de artikelen 219 en 220 Gem. Wet aangaat, verschaft de parlementaire behandeling bij de totstandking der gemeentewet in 1851 zeer weinig licht.

Men zal echter een tegenstelling moeten zoeken tusschen de „bevelen” van art. 219 en de „algemeene voorschriften van politie voor de inwoners” van art. 220. Ten aanzien van de „algemeene voorschriften” van art. 220 bestaat er een vrij recent arrest van den Hoogen Raad. ⁷⁾

De Burgemeester van Velsen had — gezien onder meer de artt. 220 Gem. Wet en 443 Sr. — aan een ieder verboden, zich tusschen 24 uur en 5 uur in de afdeeling IJmuiden op den openbaren weg of buiten gebouwen op feitelijk voor ieder toegankelijk terrein, wegen of voetpaden te bevinden. Hiermee nu — aldus de H.R. — heeft de Burgemeester een voorschrift gegeven van geheel algemeene strekking, dat zich *richt tot een ieder en rechtstreeks ingrijpt in den rechtstoestand van alle zich op het grondgebied der gemeente bevindende personen — zijnde dit de beteekenis, die aan de woorden „voor de inwoners” in art. 220 moet worden toegekend*, zoodat het behoort te worden aangemerkt als een algemeen voorschrift van politie als bedoeld bij art. 220 Gem. Wet en art. 443 Sr.

De aard der bevoegdheid, den Burgemeester in art. 220 verleend, stemt dus geheel overeen met die van den Raad krachtens art. 168 Gem. Wet. En juist, omdat de algemeene voorschriften van politie ingrijpen in den rechtstoestand van alle, zich op het grondgebied der gemeente bevindende, personen — een algemeene strekking hebben — zijn in art. 220 aan deze bevoegdheid bepaalde eischen gesteld: kennisgeving aan den Commissaris der Koningin en den Raad, etc.

⁶⁾ Zoo bv. Oppenheim-van der Pot, l.c. deel II, p. 314.

J. Bool, l.c., p. 350.

Een derde minder gehuldigde opvatting is, dat de bevelen alleen gericht zijn tot den burger, bv. verbod van klokluiden, van kermis, etc.

⁷⁾ Arr. H.R., 4 Dec. 1933, W. 12717. Vgl. ook: Arr. Rb. Haarlem, 13 Juli 1933, W. 12641.

Welke beteekenis moet nu worden toegekend aan de woorden „alle bevelen” in art. 219? De staatscommissie in 1918 trachtte in zooverre deze woorden nader te bepalen, doordat zij den Burgemeester bevoegd verklaart, „alle bevelen te geven of onder eigen verantwoordelijkheid te doen geven, die hij, behoudens zijn gebondenheid aan de wet, ter handhaving der openbare orde noodig acht.”

Het ontwerp 1923 luidde evenzoo.

Hiermee is evenwel niet vastgesteld, wat onder „alle bevelen” moet worden verstaan.

Men kan het negatief uitdrukken, door te stellen, dat de bevelen betrekking hebben op andere gebeurtenissen, dan waarvoor de algemeene voorschriften van art. 220 worden uitgevaardigd. Zij hebben een geheel andere strekking.

De Burgemeester zal de in art. 219 bedoelde bevelen geven, wanneer de toestand van het oogenblik vordert een stoornis der openbare orde terstond te voorkomen of te doen eindigen. Het zijn bevelen, die in concrete gevallen — waarbij een onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is — niet tot de burgerij in het algemeen, doch tot bijzondere personen of groepen van personen, worden gericht. Zoo valt daaronder te rangschikken het beval om oploopen te weren, een baldadige menigte uiteen te drijven, enz.⁸⁾ De algemeene voorschriften zijn tot allen, die zich in de gemeente ophouden, gericht en kunnen hun kracht behouden ook, wanneer de toestanden, waarop de bevelen betrekking hadden, hebben opgehouden te bestaan. Zij strekken juist om herhaling te voorkomen.

In dezen zin is er een gemotiveerde plaats voor de bevelen van art. 219 naast de algemeene voorschriften van art. 220. Wanneer zich in een gemeente een onverwacht oproer of andere, voor de openbare rust gevaarlijke, verschijnselen voordoen, dan kan men toch moeilijk eischen, dat de Burgemeester zich eerst rustig achter zijn tafel zetelt om een algemeen voorschrift te ontwerpen en uit te vaardigen. Wanneer een dergelijk voorschrift wordt afgekondigd, zal het in vele gevallen mosterd na den maaltijd zijn: de stoornis der openbare orde is reeds geschied! Maar voor deze casusposities dient en kan art. 220 niet dienen; de locale gezagsdrager zal terstond met behulp van art. 219 kunnen ingrijpen om zijn taak — de handhaving der openbare orde en rust — op doelmatige wijze tot een goed einde te brengen.

Daarna zal hij met zijn algemeene voorschriften — zoo noodig — verdere voorzorgsmaatregelen kunnen nemen, hoewel deze in vele gevallen niet dezelfde directe uitwerking zullen hebben, als de — dikwijls op de meest krasse ordemaatregelen gerichte — bevelen. De vraag is nu, in hoeverre Grondwet en wet den Burgemeester bindt, wanneer hij de hierbedoelde bevelen geeft. De opvatting van eenige gemeenterechtkenners is als volgt:

Oppenheim — Van der Pot meenen, dat de bevelen niet mogen

⁸⁾ Vgl. Mr. Dr. H. Vos, Rechtspraak en de literatuur op de Gem. Wet met toelichting, 4e stuk, 1936, p. 556 e.v.

ingrijpen in den algemeenen rechtstoestand der burgers en de Burgemeester geenszins los staat van wet en verordeningen. ⁹⁾ Elenbaas idem. ¹⁰⁾

Bool is van oordeel, dat de bevelen slechts kunnen gegeven worden voor een concreet geval gericht tot hen, die de orde verstoren of tot hen, die de orde hebben te handhaven of te herstellen, doch de Burgemeester blijft gebonden aan Grondwet en wetten. ¹¹⁾

Van Loenen: de bevelen zijn gericht tot den militairen bevelhebber. ¹²⁾

Buriks drukt zich niet positief uit, doch gaat in dezelfde richting als anderen, die meenen, dat Grondwet en wet den Burgemeester bij het geven van zijn bevelen binden. ¹³⁾

Wanneer de Burgemeester krachtens art. 219 het houden van een vergadering verbiedt, kan men zich gemakkelijk van deze quaestie afmaken door met de Regeering in 1933 te antwoorden, dat de in art. 9 Gr. verlangde wet niet alleen haar vervulling ziet in de wet van 22 April 1855, maar tevens in art. 219 Gem. wet. Afgezien van de vraag, of dit antwoord een *petitio principii* vormt, zijn er andere gedachten, die voor een ongebondener optreden van den Burgemeester in het geval van art. 219 pleiten. Om de zaak scherp te stellen, diene men drie gevallen te onderscheiden:

1e. De Burgemeester verbiedt op grond van een, voor de openbare orde gevaarlijken, toestand — als bedoeld in art. 217 Gem. Wet — het houden van openbare vergaderingen in zijn gemeente. ¹⁴⁾ Nu kan hij *niet* volstaan met het geven van „bevelen”, als genoemd in art. 219. De maatregel heeft een zeer algemeene strekking: verbiedt gedurende een bepaalden tijd aan alle ingezetenen (en ook aan anderen) vergaderingen te houden in de gemeente. De Burgemeester behoort in dit geval het middel van art. 220 Gem. Wet tebaat te nemen en een algemeen voorschrift van politie uit te vaardigen.

2e. De Burgemeester verbiedt wegens ernstige vrees voor een stoornis der openbare orde, het houden van de openbare vergadering, vastgesteld door de vereeniging X.

3e. De Burgemeester gebiedt op grond van verstoring der openbare orde *buiten* maar dan tevens als gevolg van een vergadering, die gehouden wordt, deze te doen uiteengaan. Heeft de stoornis in de vergadering zelf plaats, dan is art. 22 der wet van 1855 toepasselijk.

⁹⁾ I.c., p. 313 (deel II).

¹⁰⁾ J. N. Elenbaas, Handboek voor de beoefenaars van het Nederlandsch administratieve recht, Deel I.

¹¹⁾ I.c., p. 350.

¹²⁾ I.c., p. 815.

¹³⁾ Dr. Mr. A. Buriks, Inleiding tot het Gemeenterecht, Alphen a. d. Rijn, 1936, p. 698.

¹⁴⁾ Vgl. een dergelijk voorschrift v. d. Burg. van Deventer op 3 Sept. 1892. Art. 3 luidde: „Het houden van openbare vergaderingen en bijeenkomsten zonder toestemming van den Burgemeester is verboden” — Gem. St. no. 2143.

In het tweede en derde geval zal de Burgemeester kunnen volstaan met het geven van een eenvoudig bevel. Hij grijpt hier niet in in den algemeenen rechtstoestand der burgers, maar neemt de — voor de openbare orde vereischte — maatregelen, waardoor een concrete gebeurtenis wordt getroffen.

Verdedigt men nu de opvatting, dat Grondwet en wet den Burgemeester bij zijn optreden in uiterst dringende omstandigheden binden, dan is dus de — in bovengestelde gevallen — genomen maatregel ongeoorloofd wegens strijd met art. 9 der Grondwet en de wet van 1855. Het gevolg van deze opvatting zou zijn, dat de bevoegdheden, door de Gemeentewet aan den Burgemeester toegekend voor exceptioneele gevallen, in de praktijk dikwijls de gewenschte uitwerking zullen missen: de lokale gezagsdrager is met handen en voeten gebonden door een reeks van wetten en verordeningen die hem een — voor alle verschijnselen doelmatig — optreden beletten.

Een dergelijk standpunt zou overigens ook niet goed passen bij de gedachte, die in de Memorie van Toelichting op de artt. 184—187 (oud) Gem. wet is neergelegd. Daaruit komt duidelijk naar voren, dat excessieve bevoegdheden moesten gegeven worden aan een bestuursorgaan, dat bij machte is geheel op eigen verantwoordelijkheid snel en prompt te handelen, een orgaan, dat in critieke oogenblikken gedwongen kan worden, rekening te houden met de inzichten van de hoogere autoriteit. In de Memorie van Antwoord merkt de Minister — in verband met een desbetreffende vraag — nog op, dat art. 186 (219 nu) „niet uitsluitend behoort in de wet tot regeling van het recht van vereeniging en vergadering, het past op vele gevallen, waarin wellicht de wet niet zal noch kan voorzien.”

De Redactie van de Gemeente Stem heeft een nieuw licht op deze geheele materie doen vallen.¹⁵⁾

Vooropgesteld dient te worden — aldus de Gemeente Stem — dat men hier te doen heeft met *noodrecht*, waarvan de inhoud en het gebruik niet onder alle omstandigheden dezelfde kan zijn. Dat op verschillend gebied, met name op het gebied der gemeentelijke autonomie, de bijzondere tijdsomstandigheden, waaronder wij leven, herhaaldelijk zeer vergaande maatregelen eischen — die men in normale tijden niet zou aanvaarden — wordt al meer erkend.

Op grond van de door Minister Donker Curtius bij de parlementaire behandeling van de wet van 1855 gesproken woorden: „Deze wet regelt en beperkt het recht van vereeniging en vergadering, maar zwijgt van oproer, zamenscholing, en dergelijke, omdat dit niet behoort tot de kring der tegenwoordige wet” — wordt het noodrecht van art. 217 jo. 219 Gem. Wet buiten de werkingssfeer der wet van 1855 geplaatst.

In navolging van de door Van Os — in zijn proefschrift „Het recht der politie”¹⁶⁾ — ontwikkelde beginselen, dat de politie —

¹⁵⁾ No. 4301; in no. 2026 neemt de redactie nog een tegenovergesteld standpunt in.

¹⁶⁾ Mr. W. A. E. van Os, „Het recht der politie,” Groningen, 1905.

ter voorkoming van aantasting der door het recht erkende belangen van gemeenschap en individu — geen krachtiger werkend middel tebaat mag nemen dan de situatie onmiddellijk eischt, wenscht de Gem. Stem dat de Burgemeester zich — bij de uitoefening van zijn, in art. 219 Gem. wet toegekende, bevoegdheden — laat leiden door de gedachte, dat er tusschen den nood van het oogenblik en de inbreuk op het rechtsgoed een redelijke verhouding moet zijn.

De Burgemeester diene hier dus twee belangen te onderscheiden en tegen elkander af te wegen. Hij vrage zich af, in hoeverre het waarschijnlijk is, dat de openbare orde en veiligheid zal worden geschonden, wanneer men de vrije uitoefening van een in Grondwet of wet gegarandeerd recht intact houdt. Anderzijds onderzoekte hij, welke bezwaren en gevaren zijn verbonden aan een tijdelijk schorsen van de uitoefening van een zoodanig recht. Zoo zal de Burgemeester eerst dan op grond van art. 219 het recht van vergadering mogen aantasten wanneer vaststaat,

1. dat er dreigend gevaar bestaat, dat door de vrije uitoefening van dit recht een grooter rechtsgoed — de openbare orde en rust — zal worden geschonden, dan dat, hetwelk wordt geschaad door in te grijpen in de vrijheid van vergadering.
2. dat er geen ander middel meer aanwezig is om het dreigende gevaar te voorkomen of te doen eindigen.

Art. 219 is noodrecht, gegeven om plotseling opkomende gevaren door snelle beslissingen af te wenden. Noodrecht — dat betekent recht voor *abnormale* gevallen — staat los van het normale recht. De Burgemeester neme derhalve als laatste redmiddel art. 219 tebaat overeenkomstig den zin van het noodrecht. Is er geen ander middel meer mogelijk om de gevaren te keeren, dan worde art. 219 ter hand genomen. Maar dan is de Burgemeester ook *legibus solutus!* En wanneer Oppenheim ¹⁷⁾ vraagt, waar het geschreven staat, dat de Burgemeester los staat van wet en verordening, zoodra hij zijn bevelen geeft, luide het antwoord:

„Zoomin een stellig wetsvoorschrift bestaat, dat burgers of zelfs militairen uitdrukkelijk tot wapengeweld machtigt, evenzoo tevergeefs zal men zoeken naar een wettelijke bepaling, die den Burgemeester *ipsis verbis* veroorlooft wet of verordening op zijde te stellen.” ¹⁸⁾

Op welk oogenblik de Burgemeester zijn bevelen moet geven, is een vraag van tact en beleid, daar zich in elk geval andere situaties zullen voordoen en de omstandigheden naar plaats en tijd verschillend zijn. In elk geval ga hij te werk met in achtneming van de bovengestelde voorwaarden.

De hier verdedigde opvatting wordt niet algemeen aangehangen door de politieautoriteiten. Tijdens een ingestelde enquête — over punten het recht van vergadering betreffende — luidde op een der vragen:

„Acht U art. 219 Gem. Wet in uiterste gevallen een middel om

¹⁷⁾ *l.c.*, p. 313 (deel II).

¹⁸⁾ Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Gem. Bestuur, Dec. 1934, p. 541.

een vergadering te verbieden?"', het antwoord slechts nu en dan bevestigend, met de toelichting, dat de bepaling nimmer als zoodanig was toegepast. (Zie bijlage.)

Er valt dus ten aanzien der behandelde vraag geen gangbare opvatting aan te wijzen.

Aangezien ook vele Burgemeesters zich met de hier gehuldigde opvatting niet vereenigen¹⁹⁾ of haar wel verdedigen, doch in de practijk niet aandurven, bevreesd als zij zijn onder de burgerij den schijn te zullen wekken, dat zij zich schuldig maken aan een détournement de pouvoir, is het dringend gewenscht, dat de wet — regelende de uitoefening van het recht van vergadering — een bepaling bevat, die den Burgemeester in dergelijke omstandigheden in staat stelt de voor de openbare orde noodzakelijke maatregelen te nemen.

Dan zal men niet meer zijn toevlucht behoeven te zoeken tot handelingen, die nu in de practijk werden volvoerd.

Ter illustratie eenige gevallen.

1e. Art. 68 van de Algemeene Politieverordening van Venlo werd bij Besluit van 19 December 1906 aldus geredigeerd:

„Voor het doen houden of toelaten van een lezing is voorafgaande vergunning van den Burgemeester noodig”.

Deze bepaling houdt verband met de vraag, of het houden van lezingen al dan niet onder de wet van 1855 valt. Overigens doet het eenigszins inconsequent aan, dat de grootste massa-meetingen tot het aanhooren van redevoeringen zonder meer plaats vinden en voor het houden van een eenvoudige lezing verlof noodig zou zijn.

In dezelfde richting gaat een verordening van de gemeente Tietjerksteradeel, gedateerd Februari 1892, waarin werd verboden o.a. in herbergen, etc. lezingen of redevoeringen van welken aard ook, toe te laten, behoudens dispensatie van den Burgemeester.²⁰⁾

¹⁹⁾ Eenigen tijd geleden werden in sommige grensgemeenten door leden van een bepaalde politieke buitenlandsche partij openbare vergaderingen belegd of door ingezetenen belegde openbare bijeenkomsten met hun tegenwoordigheid vereerd. Aldus geschiedde ook te Nijmegen op 12 Aug. 1933. In deze vergadering werd de openbare orde verstoord en de politie was gedwongen in te grijpen. In de Raadsvergadering van 16 Aug. werd de Burgemeester hierover geïnterpelleerd. Deze antwoordde, dat hij alle maatregelen genomen had, waartoe hij krachtens de wetten bevoegd was; naar zijn oordeel had hij geen recht om de vergadering te verbieden of te ontbinden behoudens het geval van art. 22 der wet van 1855. In den Raad werd deze opvatting met een beroep op Kranenburg bestreden; men was van oordeel, dat op grond van art. 219 Gem. Wet de Burgemeester wel degelijk het houden der vergadering had kunnen beletten. (Vermeld in bijdrage van Mr. J. B. Sens in „de Gemeenteraad”, 2e Jaargang, no. 1.)

²⁰⁾ Vermeldenswaard is deze „slip of the pen”: Op 7 Juli 1897 was een vergadering belegd te Baflo teneinde te spreken over de „drijfverij der Afgescheiden Partij.” Daarop verscheen de volgende kennisgeving d.d. 5 Juli: „L.S. De Burgemeester der gem. Baflo, gelet op de wet van 22 April 1855, art. 3 sub 3 (!) verbiedt de geannonceerde vergadering op Woensdag 7 Juli, etc.” (Gem. S. 2389).

2e. Op 7 Juni 1891 werd in een herberglokaal te Gulpen een openbare vergadering gehouden, waarin als spreker optrad de heer W. H. Vliegen. Op een moment, dat de spreker uitdrukkingen bezigde, welke beleedigend waren voor het koninklijk gezag, waarschuwde de Burgemeester voor een herhaling onder bedreiging in dat geval de vergadering te zullen ontbinden. Toen de heer Vliegen de bevoegdheid van den Burgemeester daartoe betwijfelde, en zich opnieuw tebuiten ging, ontbond de Burgemeester de vergadering, op grond van art. 48 der plaatselijke verordening, daar hij stoornis der openbare orde vreesde. Dit artikel gaf den Burgemeester het recht het gewone sluitingsuur der herbergen, etc. — dat 11 uur was — te wijzigen. ²¹⁾

Uit den aard der zaak was art. 22 der wet van 1855 in dezen niet toepasselijk, omdat de openbare orde nog niet feitelijk gestoord was. ²²⁾

Dergelijke gebeurtenissen, als zich te Gulpen afspeelden, zijn aan de orde van den dag en worden in den regel afgestraft met een procesverbaal op grond van art. 111 en 131 Sr. jo. art. 53 Sv.

Daar in de meeste plattelandsgemeenten openbare vergaderingen worden belegd in herbergen en café's, zou men op deze wijze dit grondrecht geheel illusoir kunnen maken.

De onredelijkheid valt in het oog, wanneer men vraagt, hoe de Burgemeester zou gehandeld hebben, wanneer dezelfde vergadering had plaats gevonden *niet* in een herberg. Een ontbinding ware dan niet mogelijk geweest. ²³⁾

3e. Te noteren valt nog een wenk van den Burgemeester van Velsen ²⁴⁾ aan zaalhouders om bepaalde vergaderingen in hun localiteiten niet toe te staan, welke wenk gepaard ging met de mededeeling, dat zij anders „verder niet in aanmerking zouden komen om van ondergeteekende te ontvangen bijzondere gunsten of permissiën, waarvan de toekenning aan ondergeteekende behoort krachtens de Alg. Politieverordening der gemeente Velsen, mede steunend op art. 56 der Drankwet, etc.” (dans- en muziekvergunningen.)

Een dergelijke wenk geeft te denken, omdat ze sterk herinnert aan een détournement de pouvoir.

Kort gezegd: blijkt uit dergelijke handelingen van den plaatselijken gezagsdrager niet duidelijk, dat de wet van 1855 hem niet voldoende armslag geeft?

²¹⁾ Art. 48: „In bijzondere omstandigheden, ter beoordeeling van den Burgemeester, kan door hem het bij art. 46 bepaalde uur tijdelijk worden gewijzigd.”

²²⁾ Tijdens de openbare behandeling van een adres van den Heer Vliegen in de 2e Kamer (28 Sept. 1893) in verband met deze gebeurtenis, verklaarden de heeren De Beaufort en Roëll art. 22 wel toep., omdat volgens hun oordeel het beleedigen van het openbaar gezag ook onder verstoring der openbare orde begrepen moest worden. Vgl. ook Hand. 2e K. 3-7-'90, p. 1650.

²³⁾ Vgl. ook het verbieden eener Dageraad-vergadering te Zwijndrecht op 17 April 1923.

²⁴⁾ Gem. Blad van Velsen, 1933, no. 20.

§ 2. Optochten en het recht van vergadering.

Normaliter is het houden van optochten krachtens een plaatselijke verordening verboden. Ontheffing kan worden verleend hetzij door den Burgemeester — het gewone geval — hetzij door Burgemeester en Wethouders.

Men zal zich afvragen, of de behandeling van dit onderwerp binnen het kader van dit werk juist is. Inderdaad is er een onmiskenbaar onderscheid tusschen een vergadering en een optocht: is het eerste een verzameling van personen op een bepaalde plaats tot het aanhooren eener redevoering of ter bespreking van een onderwerp, etc., het andere is een verzameling van menschen, die zich in een zekere orde voortbewegen ter bereiking van een bepaald gemeenschappelijk reëel of idiëel doel.

Toch hebben een vergadering en een optocht dit gemeen, dat beide een samenzijn van een min of meer groot aantal personen vormen. De overeenkomst tusschen beide verschijnselen wordt sterker, wanneer zij optreden in hun meest excessieve gedaante: de massa-meeting en de massa-optocht.

Beider strekking is massa-demonstratie, met als psychologisch effect: intimidatie van den outsider.

Er bestaat ten aanzien van het houden van optochten geen uniforme regeling. De materie behoort krachtens art. 168 Gem. Wet tot de competentie van den plaatselijken wetgever, aangezien geen hogere regeling dit verbiedt.

Zooals vermeld, het houden van optochten wordt bij algemeene politieverordening verboden. Meestal is het dan zoo, dat de Burgemeester van dit verbod ontheffing kan verlenen, al of niet aan bepaalde voorwaarden geklonken.

Niettemin zijn er gemeenten, waar deze dispensatie-bevoegdheid is toegekend aan het college van B. en W. (bv. Hengelo, Utrecht, Zaandam, etc.), een regeling, die men in het algemeen strijdig acht met den geest der gemeentewet, waarin de handhaving der openbare orde en alles, wat daarmee annex is, tot den kring van 's Burgemeesters werkzaamheden behoort.²⁵⁾

In dezelfde lijn gaat de jurisprudentie van den Hoogen Raad. De Hooge Raad acht den Burgemeester dan alleen tot dispensatie bevoegd, wanneer volgens de meening van ons hoogste rechtscollege de organische uitvoering aan den Burgemeester is opgedragen.

De artikelen 209a en 76 Gem. Wet vullen elkaar aan. De uitvoering van Raadsbesluiten door B. en W. is primair (de z.g.n. organische uitvoering), die van den Burgemeester alleen secundair (de z.g.n. mechanische uitvoering).

Indien de besluiten van den Raad een detaillierende regeling behoeven, geschiedt dit door B. en W., waarna de *daadwerkelijke* uitvoering geschiedt door den Burgemeester. Behoeven de besluiten van den Raad echter geen detaillierende regeling, dan geschiedt de mechanische uitvoering rechtstreeks door den Burgemeester.

²⁵⁾ Cf. Gem. Stem, no. 2752.

De organische uitvoering nu is normaliter bij B. en W., slechts bij uitzondering bij den Burgemeester alleen, n.l. in het geval van art. 221 Gem. Wet. Daar het verleenen van dispensatie nu — volgens den Hoogen Raad — onder de organische uitvoering valt, zal de Burgemeester dus alleen in het geval, bedoeld in art. 221, ontheffing mogen verleenen.

Ter toelichting wijs ik op het Arrest van 7 Maart 1932. ²⁶⁾

Een bepaling, verbiedende het venten met voorwerpen of waren van welken aard ook, uitgezonderd drukwerken, zonder vergunning van den Burgemeester, is onverbindend, omdat het verleenen van ontheffing, waar zij krachtens de verordening geschiedt, is een daad van uitvoering, die ingevolge art. 209a in den regel behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van B. en W., terwijl uit geen wetsbepaling als art. 221 het tegendeel volgt.

Intusschen heeft het college het ook wettig geacht dat de gemeenteraad de mogelijkheid tot ontheffing aan zichzelf houdt! Daarvoor worde verwezen naar het arrest van 11 Januari 1926 inzake de Staphorster kippen. ²⁷⁾

Krachtens een gemeenteverordening was het den Staphorstenaren verboden hun kippen los te laten loopen, behoudens ontheffing door den Raad zelf. De Hooge Raad, gezet voor de taak de vrijheidssfeer dezer kippen te beoordeelen, overwoog onder meer:

„dat de wet nergens aan den Raad verbiedt in die verordening aan zichzelf de beslissing voor te behouden om onder sommige omstandigheden vrijstelling van eene bij de verordening opgelegde verplichting te verleenen, dat hiertegen niet afdoet, dat het verleenen van vrijstelling van dergelijke verplichtingen uitvoering der verordening kan zijn en dat bij art. 179a (oud) Gem. wet aan B. en W. de taak is opgelegd de verordening van den Raad uit te voeren; dat toch de wet den omvang van die taak niet omschrijft en den gemeentewetgever mitsdien niet het recht kan worden ontzegd zijn verordeningen zóó vast te stellen, dat hij het verleenen van vrijstelling aan zichzelf voorbehoudt.”

Hier betrof het dus een verordening, welke normaliter door B. en W. wordt uitgevoerd. Het is de vraag, of de Hooge Raad ook zoover zou gaan inzake een verordening, waarvan de uitvoering — het geval van art. 221 — aan den Burgemeester behoort. Veronderstel, dat de Raad bij politie verordening het houden van optochten verbiedt, behoudens ontheffing door dit college zelf! Men zou dan de gerechtigde vrees mogen koesteren, dat er in vele gevallen van de openbare orde en rust niet veel zou terecht komen.

Een graadje erger wordt het, als er ten aanzien van deze materie geen plaatselijke verordening bestaat — een zeldzaam geval waarschijnlijk — en men met Bool meent, ²⁸⁾ dat door art. 221

²⁶⁾ W. v. h. R. no. 12509.

²⁷⁾ W. v. h. R. no. 11529.

²⁸⁾ Bool, l.c., p. 339. Verg. ook: Arr. H.R. 31-1-1896, W. v. h. R. no. 6769 en Gem. Stem, no. 4338. Anders: Oppenheim l.c. II, p. 275.

Gem. Wet aan den Burgemeester geen bevoegdheid tot zelfstandig optreden — d.w.z. zonder raadsverordening — wordt gegeven.

In de meeste gemeenten evenwel is — zooals reeds vermeld — den Burgemeester de mogelijkheid van ontheffing in handen gegeven.

Theoretisch heeft hij dus het al of niet toestaan van optochten geheel in zijn macht.

Intusschen kan niet worden ontkend, dat de *practijk* dikwijls deze macht sterk inkrimpt en zelfs illusoir maakt, omdat factoren van allerlei aard den Burgemeester tot maatregelen dwingen, welke hem allerminst van harte afgaan.

Door de huidige slappe regeling van het vergaderingsrecht is een politieke organisatie en elke — niet verboden — vereeniging in staat, zonder eenig verlof of andere beperkingen van preventieven aard, vele duizenden in een groot gebouw en — wanneer geen debat plaats vindt — ook in de open lucht te concentreeren.²⁹⁾ De politie staat dan voor welhaast onoverkomelijke bezwaren.

Want wanneer de duizenden deelnemers aan een zoodanige monster-meeting op het vastgestelde aanvangsuur in het vergadergebouw of op het terrein aanwezig willen zijn — en nog sterker doet zich dit verschijnsel voor bij het uiteengaan der meeting — dan is het noodzakelijk, dat door de politie maatregelen worden genomen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, ter voorkoming van verkeers opstoppingen, opstootjes, etc. In dergelijke gevallen is de politie practisch gedwongen deze groote massa in optochtform te laten marcheeren. Liet men deze duizenden als een ordelooze bende door de straten trekken, dan zou in een tijd van een oogenblik het geheele verkeer aan banden liggen. Door het formeeren van een optocht zal de politie tenminste in staat zijn een georganiseerde menigte, zooveel mogelijk buiten de drukke verkeerscentra om, naar de plaats harer bestemming te leiden.

Intusschen leveren ook deze optochten nog voldoende bezwaren op: men denke slechts aan de langdurige verkeersstremmingen, welke niet te voorkomen zijn, omdat de optocht toch herhaaldelijk een drukke rijweg moet kruisen, aan de opstootjes, die het gevolg zijn van het demonstratieve karakter eener massa-optocht.

De Burgemeester heeft dit verschijnsel niet in de hand, ondanks het in de politieverordening neergelegde verbod.

Een volledige zeggingskracht over het al of niet toestaan van optochten, zal de Burgemeester eerst dan hebben, wanneer hij ook het locale vergaderingsleven beheerscht.

De kleinere optochten van propagandistischen of feestelijken aard heeft de Burgemeester voldoende in handen, leveren doorgaans ook geen moeilijkheden op, maar het is juist de geweldige menschenstoet, die naar of uit een vergadering trekt, waardoor de verkeersproblemen worden veroorzaakt.

²⁹⁾ Men denke aan „De Dierentuin” en „Houtrust” te 's-Gravenhage; het R.A.I. gebouw en de Apollohal te Amsterdam, etc.

Derhalve dienen deze twee verschijnselen — vergaderingen en optochten — op eenzelfde voetstuk te worden geplaatst. De regeling betreffende het houden van optochten worde geplaatst in de wet op de uitoefening van het recht van vergadering. Deze wet zal een gemoderniseerde ordening van het vergaderingsrecht moeten bevatten van zoodanigen aard, dat de overheid door het beheerschen van het vergaderingsleven tevens indirect de optochten kan bedwingen, wanneer dit noodzakelijk is voor de handhaving der openbare orde en veiligheid.

Naast een zeker verband is het voor een regeling van verschillende onderwerpen in eenzelfde wet gewenscht, dat zij op analoge beginselen kunnen worden opgebouwd. Het is mogelijk deze voorwaarde in dezen te vervullen.

Dit denkbeeld heeft vele voordeelen.

De onderwerpen zijn wegens het gesignaleerde verband en een analoge wettelijke opbouw goed te vereenigen.

De in deze pagina's opgeteekende moeilijkheden zullen sterk worden gereduceerd. Een over het geheele Rijk uniforme regeling wordt ermee verkregen.

Het is onjuist om deze — voor de openbare orde belangrijke — aangelegenheden afhankelijk te doen zijn van de constellatie van den gemeenteraad.

In de eene gemeente heeft de Burgemeester, in een andere B. en W., in een derde straks de Raad zelf dispensatiebevoegdheid!

Ter verkrijging van eenheid en ter bevordering van de doelmatigheid is het beter deze materie in de wet te regelen, temeer, omdat tegenstrijdige besluiten ten aanzien van meetings en optochten daarmede ook onmogelijk zijn geworden.

Dit is ook de meening van de mannen der practijk, de politie-autoriteiten van verschillende groote gemeenten.

Op de vraag:

„Acht U een overplaatsing van de regeling der optochten naar de wet op het recht van vergadering gewenscht, zoodat de Burgemeester direct krachtens de Rijkswet bevoegd is?“,

luidde het antwoord bijna unaniem bevestigend.³⁰⁾

Het recht van vergadering en „demonstratie“ moet aan elkander gekoppeld en onderworpen aan een soortgelijke regeling. Deze gedachte is overigens niet nieuw.

De Deutsche Rijkswet van 19 April 1908, welke inmiddels onder het Hitler-régime is vervangen door een meer radicale verordening, stond op eenzelfde plan.³¹⁾

De bepalingen, geschreven voor vergaderingen in de open lucht, golden eveneens voor optochten op pleinen en straten. Dit betee-kende, dat zij niet mochten gehouden worden dan na vergunning der politie. Deze vergunning mocht slechts geweigerd worden, wanneer er gevaar voor de publieke veiligheid te vreezen was. Men kan echter dichter bij huis blijven.

³⁰⁾ Zie Bijlage.

³¹⁾ Zie pag. 22/23.

Behalve de wet van 23 Mei 1899, ³²⁾ ging ook het ontwerp Du Tour van Bellinchave van 27 September 1886 van hetzelfde beginsel uit.

Art. 1 van dit ontwerp luidt:

„Behalve de volgens de Grondwet geoorloofde openbare godsdienstoefeningen, worden in de open lucht geene openbare vergaderingen en geene optogten toegelaten dan met vergunning van het hoofd van het gemeentebestuur, op schriftelijke aanvraag verleend, tenminste vijf dagen voordat de vergadering of de optogt wordt gehouden.

Die vergunning kan voorwaardelijk worden verleend.

Onze Commissaris in de Provincie kan zoodanige vergunning intrekken, daaraan voorwaarden verbinden, de gestelde voorwaarden veranderen, Indien buitengewone omstandigheden zulks in het belang der openbare orde vorderen, kan Onze Minister van Binnenlandsche Zaken het houden van vergaderingen en optogten, als in dit artikel bedoeld, verbieden.”

Voor de Memorie van Toelichting op dit ontwerp-artikel verwijst ik naar Hoofdstuk I. ³³⁾

Op deze gegevens moet voortgebouwd worden. Het aankondigen en houden van, en deelnemen aan optochten op den openbaren weg moet verboden worden. ³⁴⁾ Dit verbod zij niet van toepassing, voorzover de Burgemeester hetzij bij algemeene kennisgeving, hetzij voor een bepaald geval ontheffing verleent, mits de daaraan verbonden voorwaarden worden in acht genomen.

De Burgemeester zou dan bij algemeene kennisgeving ontheffing kunnen verleenen voor bv.:

1. groepen niet grooter dan 50 personen.
2. personen niet ouder dan 18 jaar; padvindere en andere jeugdgroepen.
3. ter viering van nationale feest- of herdenkingsdagen en bijzondere godsdienstige feestdagen, etc.

Aan dergelijke vrijstellingen zouden dan de volgende voorwaarden verbonden moeten worden:

- a. kennisgeving van deze optochten;
- b. geen muziek, zang, spreekkoren, etc., behoudens vergunning;
- c. geen drukwerken verspreiden;
- d. geen politieke leuzen meevoeren.

Deze opsomming wil geenszins op volledigheid bogen, zij dient slechts om eenige punten aan te stippen.

De Burgemeester zal naar eigen ervaring, naar plaatselijke en tijdelijke omstandigheden en behoeften tewerk moeten gaan.

Het lijkt overbodig om het — in ontwerp 1886 voorgestelde —

³²⁾ Cf. art. 25 dezer wet, waar ook de openbare vergaderingen en optochten in een adem worden genoemd (tijdens staat van beleg).

³³⁾ Cf. pag. 30 e.v.

³⁴⁾ Verg. voor het „aankondigen” pag. 47.

beroep op den Commissaris der Koningin over te nemen. Nu het houden van optochten nog aan den lokalen wetgever is gebonden, is van een dergelijk beroep geen sprake. Dit is niet als een omissie gevoeld.

Wel voelt men in politiekringen voor een bepaling, als in het ontwerp 1886, waarbij aan den Minister van Binnenlandsche Zaken eenige — voor abnormale tijden geldende — bevoegdheden worden gegeven. Art. 11 der Drankwet zou hier als leidraad kunnen dienen. In dreigende omstandigheden zou de Regeering dan niet onmiddellijk den staat van beleg behoeven af te kondigen.

§ 3. Toespraken op of aan den openbaren weg.

Ook het houden van toespraken op of aan den openbaren weg is in den regel krachtens plaatselijke verordening verboden, behoudens ontheffing door den Burgemeester. Ook hier kan men zich de ontheffing in handen van B. en W. denken, voor zoover het gemeentegrond betreft. In sommige gemeenten is zelfs elke ontheffingsmogelijkheid uitgesloten.

Blijkens de ingestelde enquete verdient het aanbeveling ook deze materie in de wet over te brengen. De hierbedoelde toespraken zijn eigenlijk een bijzonderen vorm van vergaderingen in de open lucht. Gebruikt men voor vergaderingen in de open lucht normaliter terreinen van particulieren, de hiergenoemde toespraken worden op den openbaren weg gehouden, zoodat ieder de gelegenheid heeft het gesprokene aan te hooren en van bepaalde voorwaarden van toelating vanzelfsprekend geen sprake is.

Deze toespraken leveren dikwijls een bijzonder gevaar voor de openbare orde en veiligheid op; men denke aan de mogelijkheid van relletjes, verkeersstremmingen, etc. *Wanneer zij een politiek karakter aannemen, moeten zij in elk geval worden geweerd: geen politieke redevoeringen op straat.*

De wettelijke regeling dezer materie kan op soortgelijke beginselen steunen als die, waarop het recht van vergadering en het houden van optochten werd gebaseerd. In de wet kunnen de volgende bepalingen worden opgenomen.

„Het is verboden op of aan den openbaren weg eenige toespraak te houden of deze aan te kondigen.

Dit verbod is niet van toepassing, voorzoover gehandeld wordt krachtens een door den Burgemeester verleende vergunning.

Die vergunning wordt, voorzoover niet door den Burgemeester het tegendeel wordt bepaald, geacht verkregen te zijn in de gevallen door den Burgemeester blijkens openbare kennisgeving aangewezen, mits de bij die kennisgeving gestelde voorschriften worden in acht genomen.”

De wet bepaalt, op welke wijze de openbare kennisgeving moet plaats vinden.

Evenals ten aanzien der optochten kan een controle door den Commissaris der Koningin gemist worden.

Overeenkomstig een besluit van den Burgemeester van Rotterdam d.d. 5 Juli 1935, Gemeenteblad van Rotterdam 1935, no 58, kunnen bepaalde wegen op bepaalde uren van den dag — voorzoover niet door den Burgemeester in het algemeen of ten aanzien van een bepaalden persoon het tegendeel wordt bepaald, etc., — worden vrij gelaten, mits de volgende voorschriften worden in acht genomen:

- a. De naam van hem, door wien en de plaats, waar door hem een toespraak wordt gehouden, moet aan het Hoofdbureau van Politie zijn bekend gemaakt.
- b. Het verkeer mag geen hinder ondervinden.
- c. Geen gebruik mag worden gemaakt van eenig hulpmiddel ter versterking van de menschelijke stem. Het maken van geraas is verboden.
- d. In de toespraak mag niet op kwetsende wijze worden gesproken over de hoofden van Ministerieele Departementen of over de vertegenwoordigers van het Gezag, of over de Hoofden van bevriende staten.
De leden van het Koninklijk Huis moeten buiten bespreking blijven.
- e. Debatteeren is niet toegestaan.
- f. Collecteeren is alleen toegestaan ingevolge de daarvoor vereischte schriftelijke vergunning.
- g. Wanneer te verwachten is, dat de openbare orde zal worden verstoord of bij het niet in acht nemen der voorschriften, kan door de politie het houden van een toespraak worden belet of beëindigd, etc.

Ook wanneer het hier bedoelde onderwerp door en krachtens de wet wordt geregeld, blijft het dus geheel mogelijk met allerlei zuiver locale factoren rekening te houden.

HOOFDSTUK V.

SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIE.

Wij leven in dagen van massa-meetingen, landdagen, hagespraken en monstervergaderingen.

De door een langdurige crisis veroorzaakte sociale nooden, hebben de politieke hartstochten opgezweept, nieuwe staatkundige ideeën geïmporteerd, het huidige gezag ondermijnende „volksmenners” gekweekt.

Dit alles leidde er toe, dat de — in de Grondwet verankerde vrijheidsrechten werden gebruikt en misbruikt meer dan ooit.

Onze staat rust op twee pijlers: gezag en vrijheid. Zoodra de vrijheid op zulk een wijze wordt gebruikt, dat zij overslaat in losbandigheid, is versterking van het gezag, gepaard gaande met beperking der vrijheid, het eenige middel om de balans weer in evenwicht te brengen.

Komen de belangen der vrijheid en die van de natie met elkander in botsing, dan is er geen aarzeling mogelijk: het belang der natie moet worden gekozen. „Immers de ware vrijheid is die welke de gebondenheid aan het gezag erkent.”¹⁾

Zooals de vruchtboomen door den vakman worden gesnoeid en straks weer in volle weelde bloeien en rijke vruchten dragen, zoo moeten ook de vrijheidsbeginselen der constitutie worden bewerkt om een rijke ontplooiing voor geheel een volk te waarborgen. Want vrijheid heeft dan voor heel een volk waarde, wanneer de uitwassen worden afgesneden.

Dat zij, die op rechtmatige wijze de, aan ons staatsbestel inhaerente, vrijheden gebruiken, hiervan geen nadeel zullen onder vinden, waarborgt de werkelijkheidszin en het billijkheidsgevoel onzer uitvoerende macht.

Sedert 1855 zijn de verhoudingen tusschen gezag en vrijheid gewijzigd. Het individu bedreigt de gemeenschap. De vrijheid van meeningsuiting heeft tot excessen geleid zonder dat het mogelijk bleek in te grijpen. Onder de bezadigde volksgenooten heeft dit wreveld gewekt en een verlangen naar de mogelijkheid van een energiek optreden der overheid.

„In tijden van spanning en verwarring zullen sommigen geneigd zijn van de vrijheidsrechten een overmatig gebruik te maken, dat niet strookt met het karakter en doel dier rechten, terwijl het aan de andere kant niet zal ontbreken aan een zeker streven naar compensatie, waardoor aan een te sterk opgevoerde gebruikmaking dezer rechten een rem wordt aangelegd. Al deze verschijnselen doen zich in meerdere of mindere mate ten onzent voor. Zoo kan men de laatste jaren waarnemen, dat van het recht van vereeniging en vergadering een gebruik wordt gemaakt, dat zich niet verdraagt met de eischen van verantwoordelijkheid, die bij een redelijke uitoefening dezer vrijheidsrechten worden ver-

¹⁾ Briët; 1e K. 18-2-'38.

ondersteld. Dat daartegenin wordt gestreefd naar middelen om misbruik te voorkomen en het gebruik in juiste banen te leiden, verdient geen blaam, maar waardeering." 2)

„Er is gebleken, dat de verleende vrijheid op dit gebied onhoudbaar is geworden, sedert in de onrustige ontwikkelingsgang der maatschappelijke hervorming het nagenoeg onbegrensde vergaderingsrecht te veel misbruikt wordt." 3)

„Massameetings, massademonstraties en dergelijke verschijnselen, die het huidige openbare leven kenmerken en welke de vroegere rustige tijdperken niet beleefd hebben, hebben feitelijk de openbare orde en rust meermalen in gevaar gebracht." 3)

„In de parlementair geregeerde landen valt niet te betwisten, dat er van sommige vrijheidsrechten door opdrijving tot bandeloosheid een schromelijk misbruik is gemaakt. Van het recht van vrije meeningsuiting in de pers en op vergaderingen is stelselmatig misbruik gemaakt om alle gezag te ondermijnen op een wijze, die geen staatsgezag kan dulden zonder zich te laten knakken en zich de vervulling van zijn taak onmogelijk te maken. Maar algeheele vernietiging dezer rechten is daarmede niet gerechtvaardigd." 4)

„Ik wil nu wel . . . herhalen, dat het ook mijn aandacht heeft, dat op dit oogenblik zoowel in de pers als in vergaderingen dikwijls op zulk een excessieve wijze wordt opgetreden, dat die excessieve wijze van optreden ook een gevaar in den staat oplevert en ik ook maatregelen overweeg en in voorbereiding heb om daaraan paal en perk te stellen." 5)

„Jaar in jaar uit is van overheidswege aan revolutionnaireren veel te groote vrijheid gegund, een vrijheid, die in latere jaren in losbandigheid is ontaard: losbandigheid in de pers, op vergaderingen, niet het minst ook op straat door de opkomst van het dus genaamde nieuwe grondrecht van demonstratie." 6)

Deze citaten heb ik mij veroorloofd om een beeld te geven van de algemeene afkeuring van een toestand, welke de grove uitwassen van het vrijheidsprincipe niet vermag te keeren.

Ten aanzien van het recht van vergadering is een moderniseering van de wet van 1855 vereischt. Zoowel de woorden als de strekking van art. 9 Gr. laten dit toe, mits het geschiede in het belang der openbare orde. En het is juist de openbare orde en veiligheid, die de mogelijkheid van een wettig optreden der overheid eischt.

Hoever moet een wetswijziging gaan?

Na de uiteenzetting, in de vorige Hoofdstukken gegeven, zal het

2) Gem. Stem no. 4300.

3) Vertaald uit: Dr. Eduard Westphalen Fürstenberg, *Das Problem der Grundrechte im Verfassungsleben Europas*. Wien 1935, p. 169.

4) Prof. A. Anema, *Grondslag en karakter van de Italiaansch fascistische staatsleer*, Kampen 1934, p. 66.

5) Min. Van Schaik, *Hand. 2e K. 1933*, p. 325. (12 Sept. 1933.)

6) Prof. Jhr. B. C. de Savornin Lohman, *Hand. 1e K. 1933*, p. 79.

duidelijk zijn, dat een partiëele wijziging niet leidt tot het gestelde doel. (Zie bijlage).

Er is noodig een geheel nieuwe opzet der wet.

Bij de totstandkoming der huidige wet was er een hecht verband tusschen het verenigings- en vergaderingsrecht. Dit verband is nog niet geheel zoek, maar toch wel in sterke mate ingekrompen.

Nu is een verband tusschen twee onderwerpen nog geen voldoende grond om beide in eenzelfde wet te regelen. Daarnaast moet het fundament, waarop de wettelijke regeling der onderwerpen is gebaseerd, van soortgelijken aard zijn.

Leest men de wet van 1855 door, dan blijkt de regeling van het verenigingsrecht op geheel andere grondslagen te zijn opgebouwd, dan die van het recht van vergadering. Na art. 17 ligt de grens tusschen twee regelingen, die naar opzet en gehalte geheel van elkander verschillen. Wegens dit verschil zou er geen bezwaar tegen zijn om beide onderwerpen van elkander los te maken.

De nieuwe wet moet breeder worden opgezet: naast de regeling van het recht van vergadering moet tevens aandacht worden geschonken aan de optochten en de toespraken op den openbaren weg.

Zooals uit het vorige Hoofdstuk blijkt, kunnen deze onderwerpen op analoge beginselen worden gebaseerd. Een uniforme regeling wordt ermee verkregen.

Met deze breedere opzet gaan nagenoeg alle geraadpleegde politieautoriteiten accoord. (Zie bijlage.)

De beknopte conclusie ten aanzien van de *belangrijkste* punten luidt aldus:

- I. Uit den inhoud van Hoofdstuk I blijkt, dat beperking van het recht van vergadering niet in strijd is met de Grondwet, mits deze beperking geschiede in het belang der openbare orde en geen opheffing worde.
- II. Art. 9 Gr. regelt de algemeene verhouding tusschen overheid en individu-onderdaan en geldt niet ten aanzien van specifieke relaties.
- III. De wet van 1855 is verouderd en moet worden vervangen door een modernere wet, geplaatst op een breeder fundament. Niet alleen het recht van vergadering, doch ook het houden van optochten en toespraken op den openbaren weg moet geregeld worden.
- IV. De nieuwe regeling van het vergaderingsrecht moet op de volgende beginselen steunen.
 1. Het aankondigen en beleggen van openbare vergaderingen in de open lucht is verboden, behoudens vergunning van den Burgemeester, verleend uiterlijk binnen vier dagen, nadat zij is aangevraagd. Aan het verlenen der vergunning kunnen bepaalde voorwaarden worden verbonden.

2. Voor het houden van openbare vergaderingen in gebouwen is schriftelijke kennisgeving aan den Burgemeester vereischt. Deze kennisgeving moet inhouden tijdstip, plaats, onderwerp en doel der vergadering, benevens de namen der sprekers en die der vereeniging of organisatie resp. der personen, waardoor de vergadering wordt belegd.
De kennisgeving moet minstens drie à vijf dagen vóór den datum, waarop de vergadering is belegd, worden ingediend.
3. De Burgemeester is bevoegd in het belang der openbare orde het aankondigen en beleggen van openbare vergaderingen in gebouwen te verbieden of daaraan voorwaarden te verbinden, hetzij collectief bij algemeene kennisgeving, hetzij voor een bepaald geval door een schriftelijk besluit.
4. Ingeval van een collectief verbod, als bedoeld in 3 is hij gerechtigd van dit verbod geheele of gedeeltelijke ontheffing te verleen, al of niet bij algemeene kennisgeving.
5. De wet bepaalt de straffen op de overtreding dezer normen.
6. In de gevallen, genoemd onder 1, 3 en 4 kan de Commissaris der Koningin een verbod of ontheffing intrekken, bepaalde voorwaarden stellen, de gestelde voorwaarden wijzigen of opheffen, hetzij zonder hetzij op schriftelijk verzoek van belanghebbenden. Bepaalde termijnen moeten worden gesteld.
7. De politie heeft toegang tot alle openbare vergaderingen, zonder aan de voorwaarden voor toelating te voldoen.
8. Wanneer er ernstig vermoeden bestaat, dat een besloten vergadering niet voldoet aan de eischen, welke de wet voor zoodanige vergaderingen stelt, is de politie bevoegd deze ter contrôle te betreden.
Blijkt de vergadering besloten, dan heeft de politie zich te verwijderen.
9. Wordt de politie de toegang tot de vergadering geweigerd, dan verschafft zij zich dien met inroeping van den sterken arm.
10. Onderzoek aan de kleeding van bezoekers eener openbare vergadering is de politie toegestaan bij redelijk vermoeden van overtreding van het huidige art. 20 der wet 1855. De inbeslagneming wordt door de wet geregeld.
11. Oplossing a.
 - a. De bovengenoemde beginselen zijn toepasselijk, zoodra aan een vergadering anderen dan leden en donateurs

van de vereeniging, die de vergadering belegt, deelnemen.

Als leden en donateurs dienen te worden aangemerkt zij, die in bezit zijn van een — tenminste 14 dagen voor het houden van de vergadering afgegeven en gedagteekende — leden- of donateurskaart op naam, onder teekend door een bestuurslid der vereeniging en het lid (den donateur) zelf.

Oplossing b.

- b. De bovengenoemde beginselen zijn toepasselijk, zoodra aan een vergadering anderen dan leden en donateurs van de vereeniging, die de vergadering belegt, deelnemen en tevens ten opzichte van een oprichtersvergadering.

Oplossing c.

- c. De bovengenoemde beginselen zijn tevens toepasselijk, wanneer meer dan 25 % der deelnemers aan een vergadering niet uit leden en donateurs der vereeniging, die haar belegt, bestaat.

Als leden en donateurs dienen te worden aangemerkt zij, zie no. 11a.

Oplossing d.

- d. De bovengenoemde beginselen zijn tevens toepasselijk op vergaderingen, waar gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen ter versterking van de menschelijke stem. 7)

12. Art. 21 der wet van 1855 valt buiten de regeling van het recht van vergadering.

V. Art. 219 Gem. Wet kan overeenkomstig den aard van het noodrecht in uiterste noodgevallen een middel zijn om een bepaalde vergadering te verbieden.

VI. Het is verboden op den openbaren weg optochten te houden, aan te kondigen of daaraan deel te nemen.

Dit verbod is niet van toepassing, voorzoover gehandeld wordt krachtens door den Burgemeester verleende vergunning.

Die vergunning wordt, voorzoover niet door den Burgemeester het tegendeel wordt bepaald, geacht verkregen te zijn voor het houden van optochten in de gevallen, door den Burgemeester blijkens openbare kennisgeving aangewezen, mits de bij die kennisgeving gestelde voorwaarden worden in acht genomen.

VII. Het is verboden op of aan den openbaren weg eenige toespraak te houden of deze aan te kondigen.

Zie verder overeenkomstig VI.

7) Hier behoort de rechtspraak het terrein der openbare vergaderingen binnen logische grenzen terug te brengen.

Tenslotte zijn er vele politieautoriteiten, die aan den Minister van Binnenlandsche Zaken de bevoegdheid willen verleenen om in buitengewone omstandigheden het houden van vergaderingen, optochten en toespraken op den openbaren weg voor een bepaalden tijd te verbieden overeenkomstig een bepaling in het Ontwerp 1886. (Zie bijlage.)⁸⁾

Een soortgelijke regeling zien we in de Drankwet.

De Regeering moet in roerige tijden uit centraal oogpunt kunnen ingrijpen. Deze mogelijkheid bestaat ook in eenige andere landen (Duitschland, Frankrijk, Oostenrijk vóór het Nat. Soc. régime, etc.) In noodgevallen zou de Regeering dan niet direct behoeven over te gaan tot afkondiging van den staat van beleg.

Sommigen achten deze regeling echter een aantasting der gemeentelijke autonomie.

Hiermede ben ik gekomen aan het einde van mijn taak. Ik ben mij bewust, dat met deze verhandeling alle moeilijkheden nog niet zijn overwonnen. De materie is zeer ingewikkeld, doch ik hoop, dat de — in dit werk ontwikkelde — denkbeelden een nuttige bijdrage mogen zijn voor het vinden van een allen bevredigende oplossing.

EINDE.

⁸⁾ Zie p. 15 van dit werk. Zooals opgemerkt, is dit beginsel moeilijk te rijmen met art. 9 der Grondwet.

BIJLAGE

RESULTAAT ENQUETE	Amsterdam	Dordrecht	Eindhoven	Enschede	's-Gravenhage	Groningen	Haarlem	Hengelo	Nijmegen	Schiedam	Tilburg	Utrecht	Veendam	Zaandam	Zwolle
1. Is de onderscheiding tusschen openbare vergaderingen in de open lucht en die in gebouwen gemotiveerd?	ja	ja	neen	ja	ja	ja	neen	neen	ja	neen	neen	neen	neen	ja	ja
2. Welke regeling is gewenscht voor openbare vergaderingen in open lucht?	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof	verlof
3. Welke regeling is noodig voor openbare vergaderingen in gebouwen?	voorafgaande kennisgeving	—	verlof; doch in verband met de grootte der verg.zaal	kennisgeving met verbod in buitengewone omstandigheden.	détail-regeling krachtens de wet aan den Burg. overlaten.	Burg. moet bevoegd zijn verg. te verbieden, beroep op Min. van Binn. Zaken	verlof; weigering in de door de wet genoemde gevallen.	verlof voor openb. verg. die uiting geven aaneenbepaald staatk. streven	kennisgeving	verlof voor politiek georiënteerde vergadering.	verlof	verlof	voorafgaande kennisgeving	voorafgaande kennisgeving	détailregeling krachtens de wet aan den Burg. overlaten
4. Is een nadere bepaling van het begrip „openbaar” noodig in verband met het door den Hoogen Raad gesanctioneerde introductiestelsel?	ja; doch beperkt aantal introduce's	de introduce's maken de vergadering openbaar	ja	ja; doch beperkt aantal introduce's in een besloten vergadering	ja; in beginsel geen introduce's in een besloten vergadering	ja	ja	ja	ja; doch beperkt aantal introduce's	neen	ja; in beginsel geen introduce's	ja	ja; in beginsel geen introductie in een besloten vergadering toelaten	neen	ja; in beginsel geen introduce's
5. Kan art. 219 Gemeentewet een middel zijn om in dringende omstandigheden een vergadering vooraf te verbieden?	ja	neen	ja	soms	ja; desnoods	neen	ja; in sporadische gevallen	soms	ja	ja; in abnormale omstandigheden	neen	neen	neen	ja	dubieus
6. Is uniforme regeling bij de wet voor het houden van optochten gewenscht?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	neen	ja	ja	ja	ja	ja
7. Moet art. 19 II der wet van 1855 gehandhaafd?	neen	neen; Hulp-offic. v. Justitie	neen	neen	neen; sterke arm	neen	neen	neen	neen	neen; Hulp-offic. v. Justitie	neen	neen	neen	neen	neen
8. Leveren ten uwent vergaderingen van vreemdelingen bezwaar op?	neen	neen	neen	neen	afzonderlijke regeling gewenscht	neen	nog niet; afzonderlijke regeling gewenscht	nog niet	nog niet	neen	nog niet	neen	neen; geen aparte regeling	neen	afzonderlijke regeling gewenscht
9. Wenscht u partieele wijziging van de wet 1855 (I) of een nieuwe breede opzet, tevens inhoudend een regeling van optochten en toespraken op den openbaren weg (II)?	II	I	II	II	II	II	II	II	II	I	II; los van het Vereen. recht	II	II; los van het Vereen. recht	I	II
10. Is een bevoegdheid van den Min. v. Binn. Zaken om in dringende omstandigheden het houden van vergaderingen te verbieden, gewenscht?	ja	neen	ja	—	ja; voor vergadering van vreemdelingen Min. van Buitenl. Zak. of in samenw. met M. v. Just.	Zie sub. 3	neen	ja	ja	ja	—	ja	ja	ja	ja

GERAADPLEEGDE LITERATUUR. 1)

- ANEMA, A. Grondslag en karakter van de Italiaansch fascistische staatsleer.
- BANNIER, G. W. Grondwetten van Nederland.
- BOASSON, J. J. Art. 188 Gemeentewet. Weekblad van Gemeentebelangen 1922.
- BONGER, W. A. Problemen der democratie.
- BOOL, J. De Gemeentewet.
- BRANDHOF, N. W. VAN DEN. Het recht van politiedwang.
- BRANIAS, K. Zeitschrift für öffentliches Recht 1936, Band XVI.
- BRANTS, K. De Staatsinrichting van België.
- BURIKS, A. Inleiding tot het Gemeenterecht.
- BUIJS, J. T. De Grondwet.
- CHIMIANTI, P. Droit constitutionnel italien.
- COLENBRANDER, H. T. Ontstaan der Grondwet.
- DASSEN, J. M. H. De Grondwetsherziening 1938.
- DIECKHOFF, A. Die geschlossene Gesellschaft im deutschen Verwaltungsrecht.
- DIEMER, E. Vrijheid van Drukkers.
- DIETZ, J. J. Politiearbeit in de groote stad.
- DONKER CURTIUS, D. Proeve eener nieuwe Grondwet, Arnhem 1840.
- DUGUIT, L. Traité de droit constitutionnel.
- EIJSINGA, W. J. M. VAN. De brug tusschen het grondwettelijk recht der Republiek der Vereenigde Nederlanden en dat van de wedergeboorte.
- FRANK, H. Nationalsoz. Handbuch für Recht und Gesetzgebung.
- FRIEDENTHAL. Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland.
- GOSLINGA, W. J. De rechten van den mensch en burger.
- GRATAMA, J. G. Het recht van Vereeniging en Vergadering, Diss. 1890.

1) Voor de vakbladen en kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer der Stat. Gen. verwijs ik naar de nooten bij de tekst.

- GROEN VAN PRINSTERER, G. Bijdragen tot de herziening der Grondwet in Nederlandschen zin. Leiden 1840.
- Idem. De maatregelen tegen de Afscheiding aan het staatsrecht getoetst. Leiden 1837.
- Idem. Grondwetsherziening en eensgezindheid. Amsterdam 1849.
- HAEGERMANN, G. Die Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte.
- HANDWÖRTERBUCH DER STAATSWISSENSCHAFTEN, 8e Band, 4e Auflage.
- HASBACH, W. Die moderne Demokratie.
- HAURIOU, M. Précis de droit administratif et droit public.
- HEEMSKERK Azn., J. De practijk onzer Grondwet.
- HOCH WERNER. Die Gesetzgebung des Kabinetts Hitler.
- JAHRBUCH DES ÖFFENTLICHEN RECHTS DER GEGENWART, band 22 Tübingen 1935.
- JANSSEN, F. I. J. Het recht van vergadering in het Nederlandsche staatsrecht.
- JELLINEK, G. System der subjektiven öffentlichen Rechte.
- KALLEN, W. A. M. VAN DER. Rechtsstaat of machtsstaat?
- KEIZER, G. De Afscheiding van 1834.
- KRABBE, H. Staatsrechtelijke opstellen.
- KRAMER, P. De taak en bevoegdheid der politie inzake de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering. Algemeen Ned. Politieweekblad 1916.
- KRANENBURG, R. Het Nederlandsche Staatsrecht.
- KUYPER, A. Het Calvinisme, oorsprong en waarborg onzer constitutioneele vrijheden.
- LOENEN, J. W. A. C. VAN. De Gemeentewet en hare toepassing.
- MOUSSET, P. Les meetings. Paris 1931.
- NAUTA, H. Het vrije recht van vergaderen. Ned. Juristenblad 1934.
- OPPENHEIM, J. - POT, C. W. VAN DER. Het Nederlandsch gemeenterecht.
- OS, W. A. E. VAN. Het recht der politie.
- OTTER, W. Die sozialen Bestimmungen in den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen. Diss. 1928.

PRINS, M. I. Staatsnoodrecht.

RIETBERG, L. J. Het recht van Vereeniging en Vergadering.
Utrecht 1893.

ROMEIN, J. Een historisch moment.

RULLMANN, J. C. De Afscheiding.

SALANDER, G. A. Vom Werden der Menschenrechte.

SAVORNIN LOHMAN, A. F. DE. Onze Constitutie.

SAVORNIN LOHMAN, B. C. DE. Bestuursinrichting van
Gewest, Stad en Platteland van Utrecht gedurende de
Bataafsche Republiek.

Idem. Over het begrip grondwet.

SCHAEPMAN, F. Het fascisme naar zijn beginselen beoor-
deeld.

STELLINGA, J. R. Het recht van vereeniging en vergadering,
A.-R. Staatskunde 1936.

STIGTER, P. J. Art. 17 van het nieuwe Reglement betr. de
krijgstucht, Weekblad van het Recht, no. 10952.

STRUJCKEN, A. A. H. Het staatsrecht van het Koninkrijk
der Nederlanden.

SYBENGA, T. De Grondwet van 1887 toegelicht.

TELLEGEN Azn., H. Overzicht van het totstandkomen der
Grondwet van 1814.

VALKHOFF, J. Twee nieuwe staatsvormen.

VERKOUTEREN, H. Christelijke beginselen in het recht.

VOORDUIN, J. C. Geschiedenis en beginselen der Grondwet
voor het Koninkrijk der Nederlanden.

VOS, H. Rechtspraak en literatuur op de Gemeentewet.

WEELE, J. C. VAN DER. Besloten of openbaar? Maandblad
van den Bond van Hoogere Politieambtenaren in Neder-
land. Meinummer 1930.

WESTPHALEN FÜRSTENBERG, E. Problem der Grund-
rechte im Verfassungsleben Europas.

STELLINGEN.

I.

Ondanks de redactiewijziging van artikel 216 der Gemeentewet — in 1931 ondergaan — zijn Burgemeester en Wethouders nog steeds verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van den Raad, die hij heeft genomen als orgaan van zelfbestuur.

II.

Op grond van art. 219 der Gemeentewet is de Burgemeester in uiterste gevallen — overeenkomstig den aard van het noodrecht — bevoegd het houden eener vergadering te verbieden.

III.

Het Arrest van den Hoogen Raad van 11 Januari 1926 — inzake „de Staphorster kippen” — is in strijd met de opvatting van den Hoogen Raad, neergelegd in onderscheiden arresten, dat de ontheffing van een gebods- of verbodsbepaling eener plaatselijke verordening, waar zij uit kracht van een voorschrift der verordening geschiedt, een daad van uitvoering is, welke ingevolge art. 209 a der Gemeentewet in den regel behoort tot de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders.

IV.

De, in art. 209 r der Gemeentewet bedoelde, maatregelen mogen door Burgemeester en Wethouders alleen worden genomen, wanneer de mogelijkheid van een daarop volgende procedure aanwezig is.

V.

In het arrest van 4 Januari 1932 — de z.g.n. tolbestorming — heeft de Hooge Raad ten onrechte een beroep op overmacht aangenomen.

VI.

Artikel 1922 B.W. is gegeven voor ieder, die uit den titel zijn recht of de voldoening van een verbintenis kan bewijzen.

VII.

Artikel 1205 2e lid B.W. is alleen toepasselijk wanneer de tweede schuld uit overeenkomst is ontstaan.

VIII.

Wil men aan artikel 485 W. v. K. eenige beteekenis toekennen, dan heeft de schriftelijke mededeeling van den ontvanger aan den vervoerder, inzake het bestaan van een tekort, omkeering van den bewijslast tengevolge.

U
19