

de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde

f. panholzer



DE RECHTERLIJKE BEVELEN TOT HANDHAVING DER OPENBARE ORDE

Frans Panholzer

februari 1975

isbn 90 70089 96 3

tekeningen: de wit en magda van tilburg

UITGEVERIJ VAN TILBURG

ELANDSGRACHT 96

AMSTERDAM

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding 1
- 2 De recognizance in het Engelse recht 3
- 3 Rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde 5
 1. De vereisten van artikel 540 wetboek van strafvordering 5
 2. Het opleggen van het bevel 7
 3. Overtreding van het bevel 12
 4. De artikelen 549 en 550 strafvordering 13
- 4 Toepassing van de rechterlijke bevelen 15
- 5 Toepassing van de rechterlijke bevelen in de Provo-tijd 17
- 6 Het rapport van de "Commissie justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten"
 1. Inleiding 26
 2. De door de kommissie voorgestelde regeling 26
 3. Kritiek op de voorgestelde regeling 28
 4. De bevelen en de kleine kriminaliteit 34
- Bijlage I Literatuur
- Bijlage II Toepassing van de rechterlijke bevelen 1926-1971
- Bijlage III Toepassing van de rechterlijke bevelen in de Provo-tijd
- Bijlage IV Teksten
 1. De door de commissie voorgestelde wetswijzigingen in het wetboek van strafvordering 1
 2. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 3

Bij het ontwerpen van het nieuwe wetboek van strafvordering heeft men gehoor gegeven aan de roep om beperking van de mogelijkheid om iemand in voorlopige hechtenis te nemen (26 p.391; vergelijk 10 I p.209-210). Men onderkende echter dat zich gevallen zouden kunnen voordoen waarin voorlopige hechtenis niet mogelijk, maar wel zeer gewenst was. Voor deze gevallen werd de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde geschreven (26 p.392). Om toch niet door een achterdeur de voorlopige hechtenis voor alle strafbare feiten binnen te halen werden aan de toepassing van het instituut strenge eisen gesteld (26 p.392-392; artikel 540 sv). De verdachte heeft de mogelijkheid de inverzekeringstelling door het afleggen van een belofte en eventueel het storten van een zekerheid te voorkomen. Door het instituut in het wetboek op te nemen kon men de waarborgen voor de burger tegen een lichtvaardige toepassing van de voorlopige hechtenis uitbreiden en toch aan de eisen die het handhaven van de openbare orde stelt tegemoetkomen (26 p. 391-392).

Men had in plaats van voor de rechterlijke bevelen ook kunnen kiezen voor dwanggeleiding ter terechtzitting. Snelrecht in kantongerechtszaken, het enige soort zaken waar het toen om ging, was weliswaar in de vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging in 1896 als wenselijk beschouwd, maar uit de aan de stemming voorafgaande discussie bleek dat men hierbij het oog op uitzonderingsgevallen had, die nu door de artikelen 540 sv en volgende bestreken worden (20 p.54). Dok de staatskommissie voor de herziening van het wetboek van strafvordering kwam tot een negatief antwoord op de vraag of dwanggeleiding wenselijk was (20 p.51). Zij vond de maatregel niet nodig om de rechtsgang te beïnvloeden en gaf de voorkeur aan de voor uitzonderingsgevallen toe te passen rechterlijke bevelen. Voor een goed begrip moet deze opvatting in haar tijd, 1913, geprojecteerd worden. Van de verkorte kantongerechts- en politierechterprocedures was pas in 1921 (het tot vereenvoudiging van de

rechtspraak in lichte strafzaken van 5 juli 1921, S.833) sprake en de omstandigheden van die tijd, zoals langzaam vervoer en een geringere frekwentie van de rechtszittingen (20 p.52-53), brachten met zich mee dat er aan snelrecht bezwaren kleefden die nu nauwelijks nog bestaan.

Nel werden, omdat het in de gevallen waarin het tot toepassing van de rechterlijke bevelen zou komen gaan zou om gevallen waarin met spoed een voorziening nodig was en omdat de rechterlijke bevelen een voorlopig karakter dragen, de termijnen waartegen verdachte ter terechtzitting gedaagd kon worden, verkort (artikelen 265 en 398 sv).

De verkorte procedure, die in 1921 in het huidige wetboek van strafvordering mogelijk gemaakt werd, bracht de wetgever er niet toe het instituut van de rechterlijke bevelen te schrappen (10 III p.151). Er waren immers nog verschillende mogelijkheden dat verdachte vrijgelaten moest worden voordat de terechtzitting kon beginnen (10 III p.151), voordat de rechter vonnis kon wijzen of voordat het vonnis ten uitvoer gelegd kon worden.

Omdat de vrijheidsbeneming volgens de artikelen 540 sv en volgende toegepast moest worden in gevallen waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk was, heeft men die vrijheidsbeneming de naam inverzekeringstelling gegeven (10 III p.153).

De wetgever erkende dat de maatregel van preventieve politie die de rechterlijke bevelen mogelijk maakte ook op een andere plaats in de wetgeving geregeld had kunnen worden. De overeenkomst met de voorlopige hechtenis en de waarborgen die het systeem van het strafprocesrecht kon bieden als het instituut daar geregeld werd, deed hem besluiten de bepalingen in het wetboek van strafvordering op te nemen (26 p.390-391).

De plaatsing in het vierde boek van het wetboek van strafvordering, "Enige rechtsplegingen van

van bijzonderen aard", bracht de pen van Canes in beweging (15 p.11-12). Hij was van mening dat het instituut in de vierde titel van het eerste boek, als afdeling 5a, volgende op die betreffende "Handhaving der orde ter gelegenheid van ambtsverrichtingen" een plaats moest vinden. Hij heeft voor zijn opvatting geen steun gevonden.

Als autoriteit die de bevelen moest geven werd de rechter-commissaris aangewezen. Dat er voor een onafhankelijke rechter gekozen werd is te verklaren uit het systeem dat aan het wetboek van strafvordering, een wetboek dat in een democratische rechtsstaat geldt, ten grondslag ligt. De rechter-commissaris werd als competente rechter gekozen, omdat hij een van de weinige rechterlijke autoriteiten is die ieder ogenblik werkzaam kan worden en men wees bij deze keus voorts op de analogie tussen de door hem gegeven bevelen tot bewaring en de rechterlijke bevelen (10 III p.154).

De rechterlijke bevelen zijn aan de recognizances uit het Engelse strafrecht ontleend (26 p.390), al volgde de wetgever hierbij zijn eigen weg (10 III p.149-150). In hoofdstuk 2 zal er daarom iets meer over gezegd worden. In hoofdstuk 3 wordt de regeling van de rechterlijke bevelen en de kritiek hierop behandeld. Hoofdstuk 4 en 5 gaan over de toepassing van de bevelen. Een splitsing werd gemaakt tussen de toepassing zoals de wetgever die voor ogen heeft gestaan (hoofdstuk 4) en de toepassing als middel om met behulp van het strafrecht rellen te bestrijden (hoofdstuk 5). Van 1969 tot 1971 heeft een commissie bestaan die desgevraagd aan de minister van justitie een rapport deed toekomen, waarin een wetsvoorstel was opgenomen dat de rechterlijke bevelen geschikt moest maken om rellen tegen te gaan. De minister van justitie verklaarde na het uitbrengen van het rapport met een dienovereenkomstig wetsontwerp te zullen komen. Blijkbaar hebben de gefundeerde kritiek op het ontwerp en de grote mogelijkheid van strijd van de regeling met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden hem hiervan doen afzien. Het rapport zal als curiositeit in

hoofdstuk 6 besproken worden.

De recognizance is een instituut in het Engelse recht (51 p.47) waarbij een persoon voor een rechter een verbintenis aangaat waarin hij zich verplicht een bepaalde handeling al of niet te verrichten. Weigert de betrokkene de recognizance aan te gaan, dan kan hij gevangen gezet worden (50 p.67). Is betrokkene hardnekkig of kan hij de geëiste waarborgsom of borgen niet bij elkaar krijgen, dan kan dit levenslange gevangenisstraf betekenen (50 p.67-73). Heeft de recognizor, de persoon die de recognizance moet aangaan, de recognizance inderdaad aangegaan, maar houdt hij zich niet aan de daarin opgedragen levens- of handelwijze, dan moet hij een vooraf bepaalde som geld aan de recognizee, doorgaans de staat, betalen (51 p.48; 50 p.14).

Paulian (50 p.221) onderscheidt een viertal toepassingen van de recognizance:

1. voor personen met twijfelachtige reputatie ("not of good fame") (50 p.26), aan wie niet een bepaald strafbaar feit ten laste wordt gelegd (zie de bespreking van 51 in het Tijdschrift voor Strafrecht XXV (1914) p.465). De bevoegdheid dit soort recognizances op te leggen werd in 1361 door Edward III aan de Engelse rechters toegerekend. Wat onder een "twijfelachtige reputatie" verstaan moet worden, is in de loop der eeuwen een strijdpunt geweest.

In het algemeen werd de verplichting opgelegd om niet meer te drinken of zich niet in slecht gezelschap op te houden. Ook of mede werd deze recognizance gebruikt om een zedelijk levensgedrag af te dwingen en om ordeverstoringen te voorkomen. In 1882 werd onder andere ene Miss Reynolds, die Ierse boeren opriep geen pacht meer te betalen, een recognizance "aangeboden" met een zekerheid van £ 75.- om zich gedurende zes maanden "goed te gedragen" (51 p.49). Miss Reynolds weigerde overigens de recognizance aan te gaan (50 p.33). Voor andere voorbeelden van toepassing zie 50 p.26-33 en 113-114.

2. voor personen die anderen bedreigen of lastig vallen

(51 p.49-50). De rechter kan deze recognizance, ambtshalve of op verzoek van partijen, met of zonder zekerheidstelling opleggen, waarbij de recognizor zich verplicht verdere verstoringen van de openbare orde ~~— brach of the peace —~~ achterwege te laten. Deze recognizance werd in de tijd dat Paulian publiceerde weinig meer toegepast.

De rechter heeft grote vrijheid bij het bepalen van de inhoud van de recognizance, de duur ervan (gewoonlijk variërend van enkele maanden tot een jaar), en de hoogte van de zekerheidstelling. De door de recognizor te verbeuren zekerheid is het dubbele van die van de waarborgen.

3. voor bekennde verdachten. Deze recognizance heeft zich in het begin van deze eeuw ontwikkeld tot het instituut van de voorwaardelijke veroordeling (51 p.51-52).

4. voor onder andere getuigen om een waarborg te geven dat zij ter zitting zullen verschijnen (51 p.52; 10 III p.149).

Baauw (3 p.221) vermeldt nog de recognizance "to exercise proper care and guardianship", die ouders verplicht kunnen worden aan te gaan indien hun kind zich heeft misdragen en de rechter van mening is dat dit mede is te wijten aan onvoldoende ouderlijk toezicht.

De hoogte van de zekerheidstelling is niet aan grenzen gebonden. Paulian noemt in zijn uit 1908 daterende studie bedragen van 1.000 tot 8.000 Engelse ponden (50 p.69) en van 250.000 Franse francs die opgelegd waren.

Als bezwaren tegen de recognizance noemt Paulian (50 p.101-114):

— er deden zich misbruiken voor bij het vinden van een borg. Een aantal mensen maakten er een gewoonte of hun beroep van zich borg te stellen voor recognizors. Hierdoor werd het positieve effect dat van

borgen placht uit te gaan, namelijk betrokkene op het rechte pad houden, te niet gedaan. Bovendien werd de borgsom tegen (woeker)rente verstrekt.

— door zich een recognizance met een kleine "boete" op initiatief van een vriend op te laten leggen en vervolgens de voorwaarden van de recognizance te overtreden, kon men voorkomen dat een andere recognizance opgelegd kon worden. Die tweede recognizance was dan een recognizance die men van te voren aan had zien komen, waar een hogere "boete" aan verbonden was en die gericht was tegen een levens- of ander gedrag dat de recognizor juist wilde voortzetten.

— hoe noodzakelijker het was om een zekerheidstelling op te leggen, hoe moeilijker het voor de betrokkene was om borgen te vinden. Betrokkene vormde immers een "high risk" voor de borgen en om effectief te zijn bij iemand die vastbesloten was iets te doen of na te laten, moest de borgsom juist hoog zijn.

De Nederlandse wetgever heeft zich bij het instituut van de rechterlijke bevelen laten leiden door de recognizances "to keep the peace" en de recognizances "to be of good behaviour" (10 III p.149).

Wordt een strafbaar feit op heterdaad ontdekt waarvoor geen voorlopige hechtenis mag worden toegepast, terwijl door dat feit de openbare orde ernstig aangerand is, en gevreesd wordt voor herhaling of voortzetting van dat feit en er bovendien gewichtige bezwaren tegen de verdachte bestaan, dan kan een rechterlijk bevel tot handhaving der openbare orde op hem worden toegepast. De bevelen worden geregeld in de artikelen 540 - 550 van het wetboek van strafvordering.

1. De vereisten van artikel 540 wetboek van strafvordering

Ontdekking op heterdaad houdt niet in dat het feit ontdekt moet zijn op het ogenblik dat het begaan werd. Artikel 128 van het wetboek van strafvordering zegt dat hieronder ook begrepen moet worden ontdekking "terstond" nadat het feit begaan is. Onder omstandigheden kan dit enkele uren betekenen. Domela Nieuwenhuis (17 p.349-350) was voorstander van het vervangen van "ontdekking" door het woord "betrapping" om op die manier te bereiken dat een pas uren later ontdekt feit niet tot toepassing van een rechterlijk bevel zou kunnen leiden. Enige kamerleden daarentegen zouden toepassing van de rechterlijke bevelen niet aan ontdekking op heterdaad hebben willen binden (38 p.2078).

De eis dat tegen verdachte gewichtige bezwaren moeten bestaan, beoogt hetzelfde belang te dienen als de ontdekking op heterdaad. Dit belang is dat alleen die personen voor de rechter-commissaris komen waarvan het in hoge mate waarschijnlijk is dat zij het feit waarvan zij verdacht worden ook werkelijk begaan hebben. De rechter-commissaris, en ook de officier van justitie, zal derhalve de verklaring(en) van degene(n) die op heterdaad ontdekt heeft (hebben) moeten toetsen. Lijkt de verklaring van de getuige(n) betrouwbaar genoeg om er gewichtige bezwaren op te kunnen funderen? Kón de politieman nog wel, na alle emoties van die avond, waarnemen dat deze man hem vanuit een rumoerige menigte, een belediging toevoegde? Het vereiste van de gewichtige bezwaren houdt hetzelfde in als

de woorden "ernstige bezwaren" in artikel 67 lid 3 van het wetboek van strafvordering (10 III p.156). Omdat in hetzelfde artikel 540 al gesproken werd van "ernstige aanranding van de openbare orde" is hier het woord "ernstige" op grond van stylistiese overwegingen vervangen door "gewichtige". Het is dus niet voldoende een redelijk vermoeden van schuld als bedoeld in artikel 27 van het wetboek tegen verdachte te hebben (10 I p.114; 57 p.333).

Schrijvers (10 III p.156; 4 p.448) stellen dat aan de eis van de gewichtige bezwaren, naast die van ontdekking op heterdaad, slechts in uitzonderingsgevallen betekenis kan worden toegekend (anders de minister van justitie, zie 38 p.2078). In de praktijk zullen alleen zaken, waarin men op het eerste gezicht weinig twijfel zal voelen opkomen over de vraag of het feit door verdachte begaan is -hetzij door de verklaring van verdachte of door het aantal of de kwaliteit van de getuigen-, voor een vordering tot het toepassen van een bevel tot handhaving der openbare orde in aanmerking komen. Een uitzondering in de praktijk wordt gesignaleerd door Hulsman (31 p.202). In dit geval werd een rechterlijk bevel gevorderd en gegeven tegen een ontkenner de verdachte. Hierbij merkt hij op dat in een dergelijk geval afgezien had moeten worden van het vorderen van een rechterlijk bevel. Maar deze uitzondering buiten beschouwing gelaten is er inderdaad weinig ruimte meer voor de eis van de gewichtige bezwaren. Al zal men de betekenis van het vereiste als leidraad voor het handelen van politie en justitie niet mogen onderschatten (29 p.30).

De rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde kunnen alleen toegepast worden bij verdenking van strafbare feiten (dus zowel misdrijven als overtredingen). "Strafbare feiten" houdt in, dat de bevelen niet toegepast kunnen worden als iemand alleen nog maar dreigt met het plegen van een straf-

baar feit).

Voor het gepleegde feit mag, wil toepassing van een rechterlijk bevel mogelijk zijn, geen voorlopige hechtenis zijn toegelaten. Is voorlopige hechtenis namelijk wel toegelaten, dan kan de justitie haar doel, het onmiddellijk doen beëindigen van het grote gevaar voor herhaling of voortzetting van dat feit, door het toepassen van de voorlopige hechtenis of het schorsen van die voorlopige hechtenis (na bereidverklaring van verdachte aan gestelde voorwaarden te voldoen en het al of niet stellen van een zekerheid, zie artikel 80 wetboek van strafvordering) bereiken.

Het door de verdachte begane feit moet de openbare orde ernstig hebben aangerand. Dat men niet weet wat openbare orde is, hetgeen overigens nooit belet heeft haar te handhaven, maakt dit vereiste vaag.

Met "ernstige" aanranding heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat niet ieder strafbaar feit aanleiding mag zijn een rechterlijk bevel mogelijk te maken. Hij laat invulling van het begrip openbare orde over aan de onafhankelijke rechter. De meeste schrijvers (10 III p.155 uitdrukkelijk; 4 p.447-448 en 46 p.399 impliciet; zie ook 68 p.99) zijn het er over eens dat in ieder geval de misdrijven en overtredingen betreffende de openbare orde die openbare orde "ernstig" aanranden. Daaronder vallen strafbare feiten als belediging van het openbaar gezag, belediging van een volksgroep, huis- en lokaalvredebreuk, af luisteren, het verhinderen of verstoren van een vergadering of kerkdienst, godslastering, bureau gerucht en bedelen. Wat de overige delikten betreft zal het van plaats, tijd en omstandigheden afhangen of de aanranding "ernstig" genoeg was. Luidruchtigheid en woest optreden, waarbij de wetgever er stilzwijgend van uitging dat het feit in het openbaar gepleegd werd, worden door de memorie van toelichting als mogelijk (mede)bepalende factoren uitdrukkelijk genoemd, terwijl ook gevaarlijkheid van verdachte verondersteld blijkt te worden (47 p.399; 4 p.447-448). Nu de memorie van toelichting zwijgt over de groep van de delikten tegen de openbare orde als één

geheel, komt het mij minder juist voor deze groep al per definitie zwaar genoeg te achten voor de maatregel van de artikelen 540 strafvordering en volgende. Ook hier zal de rechter-commissaris van geval tot geval na moeten gaan of dit delikt onder deze omstandigheden een ernstige aanranding van de openbare orde was. Van Geuns (20 p.77) zou de mogelijkheid van toepassing van de bevelen beperkt willen zien tot in het openbaar gepleegde strafbare feiten waarbij de algemene veiligheid is betrokken (zoals straatschenderij en het belemmeren van het verkeer). Dat de wetgever het veld van toepassing ruimer wilde maken dan hem, Van Geuns, voor ogen stond, was volgens hem des te erger, nu ook aan de ontdekking op heterdaad en het bestaan van gewichtige bezwaren al een zekere vaagheid eigen is.

Hulsman (31 p.203) vond in de Provo-tijd het niet opvolgen van een bevel zich te verwijderen, in de door hem bedoelde vorm overtreding van artikel 186 strafrecht, een misdrijf tegen het openbaar gezag, slechts dan een "ernstige" inbreuk op de openbare orde als van de volksoploop ernstige gevolgen (bij voorbeeld op 14 juni 1966) te verwachten zijn. De rechtspraak besliste in andere zin.

Tenslotte zal er, wil een bevel tot handhaving der openbare orde toegepast kunnen worden, voldaan moeten zijn aan de eis dat er groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van dat feit.

Er zal dus een hoge waarschijnlijkheid (47 p.400; 10 III p.156) moeten zijn dat verdachte het feit zal voltooien of een nieuw strafbaar feit plegen, in ieder geval dezelfde norm die aan het eerste strafbare feit ten grondslag ligt opnieuw zal overtreden (10 III p.156), terwijl door dat voortzetten of opnieuw plegen de openbare orde (en dat hoeft deze maal niet "ernstig" te zijn) wordt aangerand (26 p.394). Omdat de strafbaarstelling van de feiten waaraan men in het kader van de rechterlijke bevelen denkt, naast het beschermen van een specifiek belang tevens het

belang van de handhaving van de openbare orde beoogt, zal een soortgelijke norm die door het gevreesde feit mogelijk overtreden zal worden, makkelijk gevonden zijn. Domela Nieuwenhuis (17 p.350) wilde daarom het gebied waarop de rechterlijke bevelen toegepast zouden kunnen worden, beperken tot die strafbare feiten waarvan onmiddellijke beëindiging vereist is en voortzetting niet geduld kan worden. Voor de feiten die daaronder zouden moeten vallen zie men het standpunt van Van Geuns op de vorige pagina.

2. Het opleggen van het bevel

Is aan alle voorwaarden, opgesomd in artikel 540 strafvordering, voldaan dan kan tegen een verdachte een rechterlijk bevel tot handhaving der openbare orde worden uitgevaardigd.

De aangehouden, of alsnog op last van de officier van justitie van de plaats waar het feit gepleegd is gearresteerde, verdachte wordt door de officier van justitie tot op het ogenblik dat de rechter-commissaris zijn beslissing geeft, dit is het ogenblik waarop het onderzoek van de rechter-commissaris van artikel 541 een einde neemt, in verzekering gesteld (artikelen 541 lid 1 en 3 en 543 strafvordering). Verdachte is dan niet meer in staat het plegen van strafbare feiten voort te zetten (10 III p.157) en hij is beschikbaar voor de procedure. De duur van de inverzekeringstelling is in de wet niet in dagen of uren aangegeven, maar zolang de procedure met de door de wet geëiste voortvarendheid wordt voortgezet, dus de procedure zonder opzettelijke of onnodige vertraging voortgang vindt en niet langer dan twee dagen duurt, is zij rechtmatig (vergelijk 65 p.29-32).

De inverzekeringstelling zal in een huis van bewaring ten uitvoer moeten worden gelegd (10 III p.157; artikel 57 lid 1 strafvordering; Beginselenwet gevangeniswezen artikelen 6 en 9).

Getuigen, deskundigen en tolken kunnen door of op last van de officier van justitie opgeroepen worden om voor

de rechter-commissaris te verschijnen. Bij de invoering van het wetboek van strafvordering was de wijze van oproeping iets beperkter mogelijk, maar bij de Wet tot verlaging van de openbare uitgaven (Staatsblad 1935 nummer 685), voor dit artikel 541 op 1 februari 1940 in werking getreden (38 p.2079) kreeg het tweede lid haar huidige redactie.

Verdachte zal de mogelijkheid moeten hebben zich, indien hij dit wil, door een raadsman te laten bijstaan. Is er geen raadsman beschikbaar, dan zal toevoeging door de voorzitter van de rechtbank en de komst van de door deze aangewezen raadsman afgewacht moeten worden, alvorens de rechter-commissaris zijn onderzoek kan voortzetten (artikel 40 strafvordering).

Dat het mogelijk is dat de raadsman niet bij alle verhoren aanwezig mag zijn en dat hij het onderzoek niet mag ophouden (artikel 542 lid 2 juncto 186 strafvordering) doet hiertoe mijns inziens niet aan af.

Verdachte en officier van justitie zijn, om de behandeling niet onnodig op te houden en het wisselen van stukken te voorkomen, beiden naar de rechter-commissaris gebracht respectievelijk gegaan. De officier draagt de zaak voor en doet die vorderingen welke hij in verband met de bepalingen van de artikelen 540-550 nodig oordeelt (artikel 542 lid 1). Noyon (46 p.719) stelt dat de officier van justitie eerst een vordering tot het instellen van een onderzoek, waartoe de rechter-commissaris ambtshalve niet bevoegd is, moet indienen. Het eerste lid van artikel 542 zwijgt hierover en het tweede lid laat de Eerste Afdeling van de Derde Titel van het Tweede Boek, waar de vordering tot het installeren van een gerechtelijk vooronderzoek geregeld wordt, buiten toepassing. Aannemen dat de vordering van rechtswege door het voordragen van de zaak gedaan, en door het indienen onderzoek, van rechtswege toegewezen wordt, levert de moeilijkheid op dat een grondslag hiervoor in de wet ontbreekt. Nochtans schijnt het aantrekkelijk dit aan te nemen. De artikelen 185 en volgende

gaan echter van schriftelijke vorderingen uit, terwijl de memorie van toelichting op het huidige artikel 542 (47 p.403) uitlegt dat de aanwezigheid van de officier van justitie geëist wordt om het wisselen van stukken tegen te gaan. En nu de analogie met de vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek ook in zoverre niet opgaat dat de wet de rechter-commissaris niet de mogelijkheid geeft de vordering tot het instellen van een onderzoek inzake de toepassing van rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde af te wijzen, voel ik er voor, als bedoeling van de wetgever te veronderstellen, dat officier van justitie en rechter-commissaris tezamen ambtshalve de bevoegdheid hebben tot het instellen van bedoeld onderzoek over te gaan. Het woord "vorderingen" in het eerste lid van artikel 542 slaat dan op de vordering dat de rechter-commissaris een rechterlijk bevel zal opleggen, de vordering met betrekking tot de inhoud van het bevel en de vordering met betrekking tot de zekerheidsstelling, en betekent dus niet de vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek.

De rechter-commissaris dient de zaak aanstonds te onderzoeken. Het onderzoek geldt als een gerechtelijk vooronderzoek en wordt overeenkomstig de Tweede tot en met de Vijfde Afdeling van de Derde Titel van het Tweede Boek gevoerd. De bepalingen over het openen en sluiten van het gerechtelijk vooronderzoek zijn dus niet van toepassing (artikel 542 lid 3). Het onderzoek zal zich moeten richten op de vraag of aan de voorwaarden van artikel 540 strafvordering voldaan is en of er aanleiding is een rechterlijk bevel op te leggen (10 III p.158).

Zijn opgeroepen getuigen, deskundigen of tolken niet verschenen of acht de rechter-commissaris het horen van anderen dan de reeds opgeroepen mensen nodig, dan kan hij deze desnoods onder bijvoeging van een bevel tot medebrenging gelasten voor hem te verschijnen. Ook deze uitnodiging stelt weinig eisen aan de vormen. Niet verschijnen van de getuigen, deskundigen of tolken levert het strafbare feit van artikel 192 of artikel 444 van het

wetboek van strafrecht op.

Voor de oproeping kan de rechter-commissaris het onderzoek voor ten hoogste 24 uur schorsen (artikel 542 lid 4 strafvordering).

Indien de rechter-commissaris na het onderzoek geen termen vindt tot toepassing van enige maatregel, hetzij omdat niet aan alle voorwaarden van artikel 540 is voldaan, dus op bezwaren op grond van rechtskundige overwegingen, hetzij om andere redenen, op grond van feitelijke overwegingen (10 III p.159), beveelt hij de onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte.

Vindt de rechter-commissaris wel termen tot toepassing van de artikelen, dan geeft hij de nodige bevelen aan verdachte ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het feit en vordert van hem een bereidverklaring tot nakoming er van. De bevelen moeten voor een bepaalde termijn opgelegd worden en eindigen zoveel eerder als het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis in kracht van gewijsde is gegaan of, indien daarbij straf of maatregel is opgelegd, zodra het vonnis ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 543 lid 2 strafvordering).

Over de inhoud van de bevelen is niets anders bepaald dan dat zij de staatkundige of godsdienstige vrijheid van verdachte niet mogen beperken. Deze waarborg is in artikel 543 strafvordering opgenomen nadat er vanuit de Tweede Kamer een vraag gekomen was over de beperkingen die de rechter-commissaris aan iemands politieke vrijheid kan stellen (38 p. 2083). Behalve bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld een verbod van "herbergbezoek", het mijden van een bepaalde persoon) kan de rechter-commissaris ook het algemene bevel geven dat verdachte zich onthoudt van herhaling of voortzetting van het feit (38 p.2083). Tevens kan hij verlangen dat voor de nakoming van de bevelen in de door hem te bepalen vorm zekerheid zal worden gesteld (artikel 543 lid 3 en 4). Deze zekerheid kan zowel in geld als in andere waarden,

zoals effecten, gesteld worden. Verdachte hoeft de zekerheid niet zelf te stellen. De rechter-commissaris kan ook een derde als waarborg aanwijzen. Die derde zal dan de borgsom storten of een schriftelijke bereidverklaring geven waarin hij de borgverbintenis op zich neemt. De door schrijvers (10 III p.161; 46 p.721) gesignaleerde onvolkomenheid in de wet dat de derde waarborg niet gehoord hoeft te worden (artikel 80 lid 5 strafvordering hoort immers niet bij de in artikel 543 lid 4 van toepassing verklaarde bepalingen) zal zich in de praktijk niet als zodanig manifesteren. De waarborg zal, wil hij geld kunnen storten of een verbintenis aangaan, van de zaak waar het om gaat in kennis gesteld moeten worden. Hij kan alleen; zo stelt de wet het voor, zich wel of niet borg stellen; voor discussie over hoogte en bijzonderheden is geen plaats. De wetgever heeft het belang van het snel afhandelen van de procedure laten prevaleren. Een verstandig rechter-commissaris zal de borgsom of de verbintenis van de borg niet al te hoog stellen om vertraging in de procedure of het noodzakelijkerwijs voor maximaal vijf dagen in verzekering stellen van verdachte te voorkomen (vergelijk 10 III p.162-163).

De door Polak (52 kolom 1 en 2) gesignaleerde mogelijkheid dat krediteuren van de waarborg beslag leggen op de borgsom zal misschien een enkele potentiële borg er toe brengen van het stellen van zekerheid af te zien. De door de rechter-commissaris te geven beschikking hoeft niet gemotiveerd te zijn.

Verklaart verdachte zich bereid de voorwaarden gesteld door de rechter-commissaris gedurende de bepaalde termijn na te komen en is de eventueel geëiste zekerheid gesteld, dan beveelt de rechter-commissaris de onmiddellijke invrijheidstelling van verdachte (artikel 544 strafvordering). Weigert een verdachte de bereidverklaring af te leggen of wordt de zekerheid niet gesteld, dan beveelt de rechter-commissaris dat de verdachte in verzekering zal worden gesteld (artikel 545 lid 1). De in verzekeringstelling geldt voor een termijn van vijf dagen

en gaat in op de dag van de tenuitvoerlegging. Nu geen voorlopige hechtenis tegen verdachte bevolen mag worden en de in verzekeringstelling van de officier van justitie eindigt op het ogenblik dat de rechter-commissaris zijn beslissing geeft, zal de in verzekeringstelling beginnen op het ogenblik van de uitpraak en zal zij na vijf maal 24 uur moeten eindigen (artikel 136 strafvordering). Alleen in de gevallen dat een verdachte zich aan de tenuitvoerlegging heeft onttrokken of uit anderen hoofde rechtens van zijn vrijheid is beroofd, begint de termijn (verder) te lopen wanneer de verdachte weer gepakt of de andere vrijheidsbeneming geëindigd is (artikel 545 tweede lid, tweede volzin). Deze regeling doet blijken dat de wetgever de in verzekeringstelling niet alleen ziet als een maatregel om verstoringen van de openbare orde te voorkomen, maar ook om verdachte er toe te bewegen de in verzekeringstelling komt als een straf die ook veel later uitgevoerd kan worden als de openbare orde niet meer ernstig bedreigd wordt dan toch maar de bereidverklaring bij de rechter-commissaris af te leggen. Mijns inziens dient de tweede volzin van het tweede lid van artikel 545 strafvordering, nu de strekking van deze bepaling niet het doel dient waarvoor de regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde is gegeven, uit de wet verwijderd te worden. Weliswaar betekent schrappen van de bepaling dat er een premie wordt gesteld op ontsnappen, maar de mogelijkheid hiertoe is zo gering dat dit bij een zo korte vrijheidsbeneming als hier bedoeld nauwelijks als argument mag gelden.

Aan het verschil in terminologie tussen artikel 545 lid 2, eerste volzin, dat spreekt van het ingaan van de verzekering op de dag, en artikel 64 lid 1 strafvordering, dat het over het ogenblik van de tenuitvoerlegging heeft, mag geen betekenis worden toegekend (10 III p.163). Bepaald is (artikel

545 lid 2, laatste volzin) dat de inverzekeringstelling dadelijk uitvoerbaar is. Zonder deze regeling zou verdachte door het instellen van een rechtsmiddel zijn onmiddellijke invrijheidstelling kunnen bewerkstelligen (557 strafvordering).

Tegen het bevel tot inverzekeringstelling kan verdachte bij de rechtbank in hoger beroep komen binnen drie dagen na de tenuitvoerlegging. De rechtbank zal zich bij haar beslissing op het beroep moeten beperken tot de vragen of er is voldaan aan de voorwaarden van artikel 540 en of de rechter-commissaris verdachte misschien in verzekering heeft gesteld ondanks dat hij bereid was de bevelen na te komen en eventueel voor zekerheidstelling gezorgd had. De beslissing op de tweede vraag zal verdachte in het algemeen weinig helpen, die op de eerste mogelijk wel. Het hangt er van af of de rechtbank zich beperkt tot de vraag of de rechter-commissaris in redelijkheid tot deze beslissing heeft kunnen komen of dat de rechtbank de zaak in volle omvang opnieuw bekijkt. Het recht van hoger beroep zal slechts dan een zelfstandig bestaansrecht hebben, wanneer de rechtbank zich niet tot marginale toetsing van de beschikking van de rechter-commissaris beperkt. Het belang van het snel afwikkelen van de procedure van de artikelen 540 en verder zal afgewogen moeten worden tegen het belang van de rechtszekerheid. De wetgever heeft, wanneer iemand eenmaal in de termen van artikel 540 valt het artikel zelf geeft wel bepalingen in het belang van de rechtszekerheid gekozen voor de snelle afwikkeling. In de regeling zoals de wetgever die zich voorstelde is dus slechts plaats voor een beperkte toetsing van de beschikking van de rechter-commissaris aan het oordeel van de rechtbank. Mocht de rechtbank buiten het hoger beroep om van mening zijn dat verdachte niet vastgehouden mag of dient te worden, dan kan zij zonder meer het bevel tot inverzekeringstelling van de rechter-commissaris opheffen (artikel 546 lid 3).

De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk op het ingestel-

de hoger beroep (artikel 545 lid 5). Behalve door een gunstige beslissing in hoger beroep kan de in verzekering gestelde vóór het verstrijken van de vijf dagen op legale wijze op vrije voeten komen door:

— een bevel tot onmiddellijke invrijheidstelling van de officier van justitie. Deze zal dit bevel hebben te geven zodra het grote gevaar voor herhaling of voortzetting van het feit is geweken (artikel 546 lid 1). Dit kan zijn wanneer het objekt van de agressie van de inverzekering gestelde verdwenen of weggenomen is, maar ook wanneer de man tot inkeer is gekomen.

— een bevel tot invrijheidstelling van de rechter-commissaris. Deze geeft het bevel zodra de in verzekering gestelde zich alsnog bereid verklaart de bevelen na te komen. Maar ook zonder deze bereidverklaring kan hij, ambtshalve, op vordering van de officier van justitie in gevallen waarin deze zelf niet tot invrijheidstelling bevoegd is (10 III p.165) of op verzoek van verdachte, hiertoe overgaan (artikel 546 lid 2).

— het opheffen van het bevel tot inverzekeringstelling, op verzoek van verdachte of ambtshalve, door de rechtbank. Voordat de rechtbank voor de eerste keer op een dergelijk verzoek beslist en niet aanstonds van mening is dat een verdachte in vrijheid behoort te worden gesteld, hoort zij zo mogelijk de verdachte (artikel 546 lid 3). Dit verzoek tot invrijheidstelling kan men, in tegenstelling tot hoger beroep, een onbeperkt aantal malen instellen.

— het opheffen van het bevel bij de uitspraak van het vonnis van het in artikel 540 bedoelde feit. Wordt ter zake van dat feit geen straf of maatregel opgelegd, dan wordt de opheffing steeds bevolen (artikel 546 lid 4).

Dat de rechter ter zitting bij het opleggen van straf of maatregel niet verplicht is het bevel tot inverzekeringstelling op te heffen, geeft de inverzeke-

ringstelling vanaf dat ogenblik het karakter van een straf, gesteld op het zich niet bereidverklaren te voldoen aan de bevelen van de rechter-commissaris. Een ander aspekt van het strafkarakter van de rechterlijke bevelen werd genoemd bij de bespreking van artikel 545 lid 2, tweede volzin, toen gekonstateerd werd dat het mogelijk is dat verdachte de inverzekeringstelling ondergaat op een moment dat zijn op vrije voeten zijn geen gevaar meer oplevert voor de openbare orde.

Dat aan een over het feit zelf oordelende rechter de bevoegdheid is gegeven in de procedure tot handhaving der openbare orde in te grijpen, is hieruit te verklaren dat de rechter ter zitting de getuigen beëdigt, dit in tegenstelling tot de rechter-commissaris bij de procedure van de artikelen 540 en volgende (10 III p.165-166), waardoor hij misschien beter de ware toedracht van de gebeurtenissen kan achterhalen. En er is na de procedure bij de rechter-commissaris nog wat tijd verstreken, zodat de beslissende autoriteit minder onder de indruk is van de loop van de gebeurtenissen dan de in een vroeger stadium te hulp geroepen rechter-commissaris.

Bovendien is de procedure tot handhaving der openbare orde in het leven geroepen om in te kunnen grijpen als een rechtszitting nog niet mogelijk is. Is de rechtszitting aangevangen, dan zal de beslissende rechter door zijn vonnis de gevaren, tegen welke de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde een dam pogen op te werpen, moeten keren. Het is dan ook begrijpelijk dat de rechter de door de rechter-commissaris gegeven bevelen kan opheffen.

— het verstrijken van de termijn waarvoor de bevelen gegeven zijn (10 III p.166).

— de expiratie van de bevelen door de werking van artikel 543 lid 2. De rechterlijke bevelen nemen immers een eind op het ogenblik dat het vonnis, waarbij straf of maatregel is opgelegd, ten uitvoer gelegd kan worden. Laat verdachte nu verstek gaan bij de behandeling ter zitting, dan kan het vonnis onmiddellijk ten uitvoer

gelegd worden (artikelen 557, 366 en 559a straffordering).

Blok en Besier (10 III p.166) zeggen dat verdachte ook tijdens de vijf dagen van de inverzekeringstelling, of de verlenging daarvan, vrij kan komen door het in kracht van gewijsde gaan van het verstekvonnis. Nu dagvaarding minstens twee dagen (265 lid 1, 398 lid 1 onder ten eerste straffordering) en het in kracht van gewijsde gaan minstens veertien dagen nemen (399 juncto 408 straffordering), zou dit alleen kunnen wanneer verdachte zich aan de tenuitvoerlegging van de rechterlijke bevelen heeft kunnen onttrekken of op andere wijze wettig van zijn vrijheid is beroofd, terwijl hij pas na minstens veertien dagen na het veroordelend vonnis weer gepakt wordt of de andere vrijheidsbeneming pas na veertien dagen eindigt. Het ligt niet voor de hand dat Blok en Besier aan dit gezochte geval gedacht hebben en het is waarschijnlijker dat zij artikel 543 lid 2 verkeerd geparafraseerd hebben. Zij hebben mogelijk het geval dat verdachte wel ter zitting van de politie- of kantonrechter verschijnt en zowel verdachte als officier van justitie afstand doen van het rechtsmiddel van hoger beroep (381, 398 lid 1 onder ten twaalfde straffordering) voor ogen gehad.

Oe wet heeft niet bepaald dat het bevel tot opheffing van de inverzekeringstelling aan verdachte betekend moet worden. Is hier sprake van een verzuim, zoals Blok en Besier (10 III p.166) suggereren, of heeft de wetgever dit met het oog op de snelle afwikkeling achterwege gelaten?

Na de termijn van vijf dagen kan de officier van justitie vorderen dat de rechter-commissaris het bevel tot inverzekeringstelling voor vijf dagen verlengt. Het aanwezig zijn van verdachte bij de behandeling van deze vordering is niet verplicht, al zal hij wel in de gelegenheid moeten zijn gehoord te worden (artikel 545 lid 3).

Gezien het preventieve karakter van de maatregelen, die op de specifieke situatie toegespitst zijn, is het begrijpelijk dat de rechter-commissaris, als hij nog termen aanwezig acht om verdachten vast te houden, de inhoud van zijn bevelen of de zekerheidstelling kan veranderen. Verdachte wordt weer in de gelegenheid gesteld zich bereid te verklaren de bevelen na te komen. Verlenging van de in verzekeringstelling vindt uiteraard alleen plaats als hij dit weigert (artikel 545 lid 4). Hoger beroep is niet mogelijk tegen het bevel tot verlenging. De boven genoemde andere manieren om vrij te komen zijn ook bij de verlenging van toepassing.

In de Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer was verzet gerezen tegen de bevoegdheid de in verzekeringstelling te verlengen. Met verwijzing naar de mogelijkheden om vrij te komen kante de minister van justitie zich tegen de gedachte van de kamerleden (38 p.2087).

3. Overtreding van het bevel

Wanneer verdachte zich bereid verklaard heeft de rechterlijke bevelen na te komen, kan bij overtreding ervan iedere opsporingsambtenaar hem aanhouden. Hier hebben opsporingsambtenaren dus ambtshalve een konkrete bevoegdheid die niet gekoppeld is aan het gepleegd zijn van een strafbaar feit.

Ter aanhouding van verdachte kunnen de opsporingsambtenaren, met inachtneming van de artikelen 120-123 strafvordering, iedere plaats betreden. Na aanhouding moet de vastgehouden persoon (het woord verdachte kan hier niet altijd gebruikt worden, aangezien artikel 27 lid 1 strafvordering het verdachte-zijn koppelt aan het redelijk vermoeden van het gepleegd hebben van een strafbaar feit. De doktrine en de wetgever gebruiken desondanks de term "verdachte".) onverwijld opnieuw voor de officier van justitie geleid worden (artikel 547 lid 1).

Deze vordert, ook in het geval dat verdachte niet aanhouden is of kon worden, onverwijld dat de rechter-

commissaris ter zake een onderzoek zal instellen. Getuigen, deskundigen en tolken zullen terstond opgeroepen moeten worden om behandeling van de zaak zonder uitstel mogelijk te maken. De rechter-commissaris kan niet weigeren een onderzoek in te stellen (artikel 547 leden 2 en 3). Een van de doelen van dit verplicht snelle handelen is te laten zien (aan wie?) dat de justitie niet berust in het negeren van haar bevelen. Meer dan de verplichting het op een nieuwe procedure te laten aankomen is er echter niet (26 p.402).

Het onderzoek en het oproepen van de getuigen geschieden op dezelfde wijze als toen de opgepakte persoon voor het eerst voor de rechter-commissaris geleid werd (artikel 547 lid 3) en hij zal wederom door de officier van justitie tot aan de nieuwe beslissing van de rechter-commissaris in verzekering gesteld worden (10 III p.168; 46 p.725; artikelen 541 juncto 547 lid 3 strafvordering). Is de rechter-commissaris op grond van zijn onderzoek van mening dat verdachte (welk woord nu weer wel in alle gevallen gebruikt kan worden nu er door het in de zaak mengen van een rechter een vervolging is aangevangen, zie artikel 27 lid 2 strafvordering) in vrijheid gesteld moet worden, dan beveelt hij de invrijheidstelling onmiddellijk. De eventueel gestelde zekerheid kan desondanks aan de staat vervallen verklaard worden. In het Oorspronkelijk Regerings Ontwerp had de regering zich de vervallenverklaring imperatief voor iedere overtreding van de bevelen voorgesteld (16 p.725). Verzet hiertegen kwam onder andere van de Utrechtse balie, die onder meer over dit artikel een verzoekschrift tot de Tweede Kamer richtte (71). De invrijheidstelling hoeft niet alleen te geschieden als verdachte de rechterlijke bevelen niet overtreden heeft; ook als verdachte dat wel gedaan heeft hoeft niet noodzakelijkerwijs een maatregel te volgen.

Uiteraard zal de rechter-commissaris in de meeste gevallen hier wel toe overgaan. Behalve de zekerheid vervallen verklaren kan hij verdachte, weer voor vijf dagen, in verzekering stellen (artikelen 548 leden 2 en 3 juncto 545 lid 2).

Deze inverzekeringstelling en het vervallen verklaren van de zekerheid zijn bedoeld als bedreiging en straf op het niet nakomen van de rechterlijke bevelen (47 p.405 over de functie van de inverzekeringstelling bij de eerste procedure). Verdachte kan zich nu niet meer aan de tenuitvoerlegging onttrekken door nogmaals een bereidverklaring af te leggen en de rechter-commissaris kan geen nieuwe bereidverklaring vorderen (artikel 548 lid 2, waar artikel 545 lid 4 niet van overeenkomstige toepassing is verklaard). Verdachte kan vóór het verstrijken van de volledige termijn van vijf dagen vrij komen door een daartoe strekkend bevel van de officier van justitie, de rechter-commissaris, de rechtbank of de rechter die het strafbare feit, dat aanleiding tot de rechterlijke bevelen was, berecht. Ook kan hij weer binnen drie dagen na tenuitvoerlegging van het bevel tot inverzekeringstelling bij de rechtbank in hoger beroep komen.

De officier van justitie kan verlenging van de inverzekeringstelling voor nog eens vijf dagen vorderen. Verdachte wordt in de gelegenheid gesteld op de vordering gehoord te worden. Verschijnen zal voor verdachte minder aantrekkelijk zijn dan bij de vergelijkbare vordering tot verlenging bij het afdwingen van de bereidverklaring. Nu kan hij niet meer door het afleggen van de belofte en/of door verandering van de voorwaarden in vrijheid komen. Iemand kan door toepassing van de rechterlijke bevelen maximaal ongeveer 23 dagen van zijn vrijheid beroofd blijven. Wordt iemand één dag vastgehouden voordat de rechter-commissaris zijn zaak behandelt, schorst deze de behandeling voor 24 uur om nog een getuige te laten oproepen en legt verdachte zijn bereidverklaring pas op de negende dag van zijn inverzekeringstelling af, dan zijn er al elf dagen verlopen. Wordt hij gearresteerd omdat

hij de bevelen overtreedt, dan is de duur van de behandeling hoogstens twee en die van de inverzekeringstelling hoogstens tien dagen, wat alles tezamen de 23 dagen volmaakt.

De wetgever heeft het karakter van straf van de inverzekeringstelling volgende op overtreding van de bevelen niet konsekvent gehandhaafd. Invrijheidstelling kan immers volgen en in een van de gevallen nog wel verplicht door de officier van justitie, namelijk zodra het grote gevaar voor herhaling of voortzetting van het feit is geweken (548 lid 2 juncto 546 lid 1 strafvordering).

4. De artikelen 549 en 550 strafvordering

Tegen geen van de beslissingen tot afwijzing van een door de officier van justitie krachtens de bepalingen van de titel over de rechterlijke bevelen ingestelde vordering staat voor deze beroep open (artikel 549 strafvordering). Hierdoor wordt van de algemene regel van artikel 446 strafvordering afgeweken. De bepaling komt het vlot afwikkelen van de procedure ten goede (10 III p.170), terwijl het voor verdachte het voordeel heeft dat hij niet enige dagen, hangende het hoger beroep, in spanning hoeft te leven en niet alsnog op grond van een ander oordeel van de rechtbank van zijn vrijheid beroofd wordt.

Noyon (46 p.726) stelt dat de officier van justitie geen beroep openstaat tegen een afwijzende beschikking van de rechter-commissaris een onderzoek te openen. Zoals ik boven (p.8 kolom 1) betoogde heeft de rechter-commissaris echter niet de bevoegdheid zulks te doen.

Ten aanzien van de ondergane inverzekeringstelling vinden de artikelen 89-93 strafvordering overeenkomstige toepassing. Deze regeling komt er op neer dat een verdachte, die onschuldig in verzekering is gesteld, hiervoor een tegemoetkoming voor de schade toegekend kan krijgen.

Blok en Besier (10 III p.171; zie ook 57 p.337) signaleren dat door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 89 strafvordering een eigenaardige bepaling gekreëerd is. Strikte toepassing van de wet zou in geen enkel geval van toepassing op de regeling van de artikelen 540 en volgende tot schadevergoeding kunnen leiden. Nu de bedoeling van de regeling echter niets aan duidelijkheid te wensen overlaat is zij wel een les voor de toekomstige wetgever en voor wetstoepassers (vergelijk 7 p.204 noot 23), maar zij zal in de praktijk geen moeilijkheden geven.

Blok en Besier (10 III p.171 en verder) vullen de bepaling van artikel 90 lid 1 strafvordering ("... zijne -verdachten, FP- houding vóór en tijdens de voorlopige hechtenis worden bij de beslissing in aanmerking genomen") zo in, dat geen tegemoetkoming in de schade wordt toegekend als de inverzekeringstelling het gevolg was óf wel van de weigering van verdachte, zich bereid te verklaren zich in het vervolg van het plegen van zodanige feiten te onthouden, óf wel van het overtreden van het bevel daartoe. Zelfs als Blok en Besier met feiten bedoelen "strafbare feiten", zijn tegen deze opvatting bezwaren aan te voeren. Door de procedure van de artikelen 540 en volgende wordt in feite een onmiddellijk uit te voeren hechtenisstraf ten tonele gevoerd. Verklaart de -uiteindelijk onschuldige- verdachte zich bereid gedurende een bepaalde tijd niet een bepaald (strafbaar) feit te plegen, en hij pleegt zodanig feit -misschien hiertoe op de gedachte gebracht door het exposé van de officier van justitie en rechter-commissaris bij de behandeling van de zaak-, dan maakt hij een extra straf tegen zich mogelijk.

Tegen het afleggen van de bereidverklaring pleit dat iedere burger aan de wet gehouden kan worden. Deze macht heeft de staat de facto over een ieder, al heeft de burger nooit verklaard zich daaraan te zullen houden. Nu plotseling een konkrete en uitdrukkelijke bereidverklaring vragen, zich aan deze wetten van dit staatsgezag te hou-

den kan voor sommige mensen stuiten op principiële bezwaren. Een onschuldige verdachte (afgezien van zijn opvattingen over staat en recht) zal het gemakkelijk als een belediging kunnen opvatten dat nu juist hij een bereidverklaring, gekoppeld als die is aan de verdenking een strafbaar feit gepleegd te hebben, moet afleggen.

Mijns inziens behoort de tegemoetkoming in de schade voor ten onrechte ondergane inverzekeringstelling plaats te vinden, ook als verdachte geweigerd heeft een bereidverklaring af te leggen zich voor een bepaalde periode van het plegen van bepaalde strafbare feiten te onthouden of hij, ondanks zijn bereidverklaring hiertoe, de bevelen overtreedt.

De artikelen 540 - 550 strafvordering zijn in de jaren 1926 tot en met 1971 154 maal toegepast (zie Bijlage II). Hier is de afwijzing van de vordering van de officier van justitie bij inbegrepen. Van 1941 tot en met 1947 vond het instituut in het geheel geen toepassing; mogelijk had men in die jaren meer effectieve, niet aan het wetboek van strafvordering ontleende dwangmiddelen. In 1966 werden de artikelen toegepast om de Provo-beweging in te dammen. In Amsterdam kwam het toen 60 maal tot zulk een rechterlijk bevel.

Met uitzondering van de Provo-tijd is van de toepassing van de rechterlijke bevelen weinig te achterhalen. De meeste informatie bieden de statistieken (61; 62) tot aan de tweede wereldoorlog. Hier wordt nog de plaats vermeld van het arrondissement waarin het bevel werd toegepast. Van de 28 toepassingen vóór de oorlog werd 26 maal de plaatsnaam vermeld. In elf arrondissementen werden de bevelen toegepast. Alleen in de arrondissementen Den Haag en Haarlem werden zij meer dan twee maal (respektievelijk zeven en vier maal) toegepast.

Van de delikten waarvoor de bevelen toegepast werden is nog minder te achterhalen. Twee Haarlemse opruiers kregen het bevel zich kalm te houden, in Alkmaar werd een alcoholiese zwerver die een vernieling en mishandeling gepleegd had en die psychiatrische verpleging behoefde er mee van straat gehouden en in 1949 werd geprobeerd een werkloos bouwkundig opzichter, die om de aandacht op zijn situatie te vestigen, hij had een dergelijk feit ook al eerder gepleegd (4 p.451), een schilderij van Rubens vernield had, met een rechterlijk bevel van verdere vernielingen af te houden. Van Bemmelen (4 p.451) noemt nog een geval dat iemand zich in woord en geschrift bij herhaling aan belediging van bepaalde personen, waaronder een minister, schuldig maakte. Van de gesignaleerde delikten zijn alleen de opruigen delikten tegen de openbare orde. Wel staan zij allemaal in het wetboek van strafrecht.

Het overgrote deel van de verdachten zei bereid te zijn

de rechterlijke bevelen na te komen. In het algemeen verlangde de rechter-commissaris geen zekerheidstelling.

Van de 28 toepassingen van vóór de oorlog werd zes maal een verdachte in verzekering gesteld. Hierbij was één verdachte die na verlenging van de invezekeringstelling alsnog de bereidverklaring aflegde. In één geval wees de rechter-commissaris de vordering van de officier van justitie tot het geven van een rechterlijk bevel af. Van geëiste zekerheidstellingen wordt geen melding gemaakt. Na de tweede wereldoorlog -afgezien van het Provo-jaar 1966- werden de artikelen 540 en volgende 49 maal toegepast. De gegevens in de statistieken zijn onvolledig, maar men krijgt de indruk dat het beeld niet verschilt van dat van vóór de oorlog.

In het geval van de vernielde Rubens in 1949 werd de beschikking van de rechter-commissaris gepubliceerd in de Nederlandse Jurisprudentie 1949 nummer 740. De rechter-commissaris eiste van verdachte dat hij zich gedurende zes weken of tot de zitting zou laten opnemen in een psychiatrische inrichting. Verdachte weigerde -zeer begrijpelijk- en werd in verzekering gesteld.

Maar in het overgrote deel van de gevallen (36 maal) kwamen de verdachten na de bereidverklaring zonder zekerheidstelling vrij. In 1956 werd voor het eerst zekerheidstelling gevraagd en gekregen (elf maal). Negen maal werd een verdachte in verzekering gesteld, een maal een vordering van de officier van justitie afgewezen en twee gevallen liepen op onbekende wijze af.

Gemiddeld wordt, uitgaande van bovengenoemde cijfers, de rechterlijke bevelen twee maal per jaar toegepast. Tegenover vier verdachten die de bereidverklaring tekenen is er één die het niet doet. Een op de vijftig keer wordt een vordering van de officier tot het geven van een rechterlijk bevel afgewezen.

Door omstandigheden was ik in staat bij de heer A.B.J. Prakken, hoofd-commissaris van politie te Zaanstad sinds 1974 en vanaf 1961 commissaris in Zaandam, navraag te doen naar eventuele toepassingen van de rechterlijke bevelen. Dit leerde mij dat hij geen enkel geval van toepassing van de rechterlijke bevelen had meegemaakt. In een tweetal gevallen was er in Zaandam wel aan gedacht. Eén geval betrof iemand die in café's geregeld moeilijkheden maakte; het andere een meisje dat, als ze gedronken had, vernielingen en baldadigheid pleegde. Het zou de bedoeling geweest zijn de dronkaard uit het café te houden met de rechterlijke bevelen; volgens de heer Prakken kwam het meisje meer voor psychiatrische hulp dan voor toepassing van de rechterlijke bevelen in aanmerking.

Eenzelfde soort opmerking treft men aan in een artikel van de advocaat van de dronken zwerver uit 1936 (12). De rechterlijke bevelen waren toen gebruikt om de zwerver, die overigens wel een vaste verblijfplaats in het koninkrijk had en daarom niet voor toepassing van voorlopige hechtenis in aanmerking kwam (artikel 64 lid 2 onder a strafvordering oud), na de zes uur van het verhoor vast te houden. Hierna achtten zowel de officier van justitie als de advocaat opname in de psychiatrische afdeling van de Bijzondere Strafgevangenis te Scheveningen gewenst.

En in de zaak van de vernielde Rubens eiste de rechter-commissaris dat verdachte zich in een psychiatrische inrichting zou laten opnemen.

Er zijn dus aanwijzingen dat een deel van de toepassingen van de rechterlijke bevelen mensen betreft die strafbare feiten plegen en volgens de maatstaven die men daarvoor in de huidige kultuurfase pleegt aan te leggen, psychisch met zichzelf overhoop liggen en voor wie een korte opname in een inrichting gewenst lijkt. Bromberg signaleerde dat psychiatrisch onderzoek tijdens de invezekeringstelling van de artikelen 540 strafvordering en volgende niet mogelijk is.

Vanaf augustus 1965, toen de politie op grotere schaal begon in te grijpen bij de happenings rond het Lieverdje, geschiedde dit ingrijpen justitieel (55 bijlage 94). Justitieel moet dan zo worden opgevat dat er relatief veel arrestaties werden verricht, terwijl deze verdachten op de normale justitiële weg "afgehandeld" werden. In de periode september - december 1965 werden 130 vonnissen tegen deelnemers aan relletjes uitgesproken. Het merendeel van de straffen bestond uit een boete en een voorwaardelijke vrijheidsstraf (31 p.186).

De justitiële manier tot handhaving van de openbare orde is onder andere niet alleen nodig als controle op onrechtmatig politie-optreden, maar ook als een onafhankelijke sanktionering van rechtmatig optreden van de politie (2; 68 p.88).

Van ongeveer begin 1966 af ging de politie over tot preventief optreden; de nadruk kwam te liggen op het verspreiden van de menigte. Hoewel dit niet uit het Rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam blijkt ligt het voor de hand te veronderstellen dat het aantal deelnemers en toeschouwers van de happenings (hierdoor?) steeds groter werd.

Op 10 maart 1966 waren er verscheidene rellen van middelgrote omvang in de stad naar aanleiding van het huwelijk van een lid van het koninklijk huis. Op 19 maart werd een fototentoonstelling geopend over het politie-optreden op 10 maart. Een handjevol agenten ging over tot ontruiming van het straatgedeelte in de nabijheid van de tentoonstellingsruimte. Diezelfde avond -een zaterdagavond- werd een film getoond over het geweldadige politieoptreden die middag. De toen vertoonde film -"Omdat mijn fiets daar stond" van Louis van Gasteren- is in 1975 nog steeds niet vrijgegeven voor vertoning in de bioskopen (zie *Ars Aequi* 20 (1971) p.65 en volgende). Burgemeester Van Hall, die na het vertonen van de film een geëmotioneerd interview voor de tv gaf, had met het oog op de Stille Omgang, waar 12.000 mensen verwacht werden, de politie opdracht gegeven geweld te vermijden. Hierdoor kon in een portiek van het

paleis op de Dam een brandje gesticht worden, dat even fel oplaaide. Van dit opblaaien, waardoor men de indruk kreeg dat er een behoorlijk groot vuur gestookt werd, verschenen foto's in de pers.

Naar aanleiding van deze gebeurtenissen en de overigens gespannen sfeer in de stad vond er op zondag 20 maart een vergadering plaats van de ministers van binnenlandse zaken en justitie, de commissaris van de koningin in Noord-Holland, de hoofd-commissaris van politie van Amsterdam en de directeur-generaal voor openbare orde en veiligheid van het ministerie van binnenlandse zaken. Op deze vergadering is besloten dat in Amsterdam de artikelen 540 strafverordening en volgende, alsmede artikel 186 strafrecht, moesten worden toegepast om te proberen langs deze justitiële weg de orde te herstellen. De volgende dag heeft de minister van justitie, Samkalden, in aanwezigheid van de secretaris-generaal van het ministerie van justitie, A.Mulder, deze order overbracht aan de procureur-generaal, ungerend directeur van politie Gelinck en de officier van justitie-hoofd van het parket in Amsterdam Hartsuiker. Mulder (55 bijlage 95 p.2) merkt op dat dit geen nieuwe gedachte van de minister van justitie was. Immers in het najaar van 1965 werd deze gedragsregel in Amsterdam incidenteel (blijkens de statistieken slechts één keer, FP) gevolgd en met instemming begroet. Toch moet de minister van justitie Samkalden aangemerkt worden als degene die de rechterlijke bevelen heeft laten gebruiken voor een doel waarvoor zij niet specifiek zijn geschreven en voor welk soort toepassing, namelijk op politieke tegenstanders van het bewind, al bij de kamerbehandeling van de rechterlijke bevelen gevreesd werd (38 p.2083).

De opdracht uit Den Haag werd -waarschijnlijk pas na verzet van het parket in Amsterdam, zie hiervoor 55 bijlage 126 en met name de tweede volledige alinea op pagina 2- uitgevoerd. Wel laat men eerst drie weken voorbijgaan, van 21 maart tot 16 april, in welke

periode zich nog verscheidene incidenten voordeden (21 gebeurtenissenlijst 21 maart - 15 april 1966). Aan de commissie van onderzoek Amsterdam verklaart de officier van justitie Van Renesse (55 bijlage 90) dat hij in het midden wil laten of hij met de opdracht gelukkig was, maar dat Den Haag nu eenmaal beslist had. Gelinck en Hartsuiker (55 bijlage 126) zeggen, van het begin af gevreesd te hebben dat dit justitiële optreden op een mislukking zou uitlopen. Niet alleen was men bang voor een ondoordringbare berg werk voor politie en justitie, waar men de mensen niet voor had, maar ook moest het uiteindelijke resultaat van de procedure van een ander, namelijk van de (onafhankelijke) rechter komen.

Uiteindelijk werden in de nacht van 16 op 17 april 1966 de eerste verdachten binnergebracht, waartegen een rechterlijk bevel zal worden gevorderd.

In 1966 werd het instituut van de rechterlijke bevelen 75 maal toegepast, waarvan 60 maal in Amsterdam en 15 maal in Zwolle. Hiervan heb ik in krantenknipsels, aanwezig in het Provo-archief van de universiteitsbibliotheek van de universiteit van Amsterdam, 54 gevallen kunnen terugvinden. Voor bijzonderheden zie Bijlage III. De laatste door mij gevonden toepassing is van 6 juni 1966. Van Renesse (55 p.130) meldt dat tot 19 juli het instituut 57 keer toegepast werd. Alle verdachten aanvaardden -zij het soms na enige aarzeling- de voorwaarden door de rechter-commissaris gesteld en stortten de eventueel geëiste borgsom. Een schets van de snelheid waarmee men trachtte de procedures rond te krijgen, waardoor de verdachten in de loop van de zondag na de happening of demonstratie waarbij zij opgepakt waren, weer op vrije voeten kwamen, treft men aan in het rapport van de commissie van onderzoek Amsterdam (55 p.130).

De toepassing van de rechterlijke bevelen werd van de zijde van de autoriteiten geen succes gevonden. De van hun kant aangevoerde bezwaren waren (19):

— de procedure kostte te veel tijd (55 bijlagen 95 en 90; 5 p.665-666). Blijkens de kritici vatte de rechter-

commissaris de procedure te veel op als een procedure tot het geven van een bevel tot voorlopige hechtenis. Er moest in die opvatting (en naar mijn mening toch ook als men deze opvatting niet toegedaan is, vergelijk de tekst van artikel 540 strafvordering, de parlementaire geschiedenis en ook dit werkje p. 1 kolom 1) gekeken worden of er tegen verdachte ernstige bezwaren bestonden wat blijkbaar veel tijd kostte. Mulder (55 bijlage 95) had hier bezwaren tegen. Zoals boven betoogd ten onrechte, nu er voor zijn visie geen aan de wet(sgeschiedenis) ontleende argumenten te vinden zijn.

Een procedure tot het geven van een rechterlijk bevel duurde gemiddeld een uur (55 p.130). Een uur dat blijkbaar nogal zwaar woog op een moment dat de justitie het al druk genoeg had (69 p.314). Van Bemmelen (5 p.665-666) was van mening dat ook een gewone aanhouding onder deze omstandigheden te veel tijd kostte. — de verdachte zocht meer achter de rechterlijke bevelen dan er in werkelijkheid achter zag (55 bijlage 95). Hierdoor gingen verdachten soms pas na een lange aarzeling akkoord met de inhoud van de bevelen. Mulder zegt dat de bereidverklaring tot het naleven van de bevelen niets anders is dan een bereidverklaring tot het gehoorzamen aan de wet. Dit is niet geheel juist, nu de rechter-commissaris meer kan verbieden dan alleen het begaan van strafbare feiten en verdachte, door het afleggen van de verklaring, een extra sanktie tegen zich mogelijk maakt.

Als voorbeeld van zo'n lange aarzeling haalt Mulder het geval van Irene van de Metering aan. Zij verklaarde echter daags na haar vrijlating aan de pers (zie de dagbladen en met name Het Parool van 6 juni 1966), dat zij het op de dreigende inverzekeringstelling had willen laten aankomen om aan te tonen dat politieke tegenstanders op deze manier monddood gemaakt werden, maar dat zij uiteindelijk, na telefonies overleg met haar man, met het oog op de verzorging van haar kin-



*Rechter een verdachte gewillig
het oor lenend de Wit*

deren, toch maar niet te doen.

Wel te verklaren uit de onbekendheid met de bevelen is de klausule, die een van de verdachten in het bevel tot handhaving der openbare orde liet opnemen, dat zijn bereidverklaring geen bekentenis van het hem te laste te leggen feit inhield.

— de inhoud van de bevelen was niet duidelijk omlijnd. Van Renesse schrijft dat aan verdachten een standaardvoorwaarde opgelegd werd, namelijk het zich onthouden van handelingen en gedragingen, waardoor de openbare orde werd verstoord of waardoor de verstoring van de openbare orde kon worden bevorderd (55 p.130). Bovendien werd in een aantal gevallen aan de standaardvoorwaarden een uitbreiding gegeven, welke verband hield met het gepleegde feit en/of de persoon van verdachte. Van de tekst van de bevelen kon ik er een aantal achterhalen. In het geval van Irene van de Metering was dit: "Ik hoor u zeggen, dat u mij voor een termijn van drie maanden te rekenen vanaf heden, het bevel geeft, dat ik mij zal onthouden van gedragingen en handelingen, die de openbare orde verstoren of verstoring van de openbare orde kunnen veroorzaken. Ik ben bereid dit bevel na te komen." (Het Parool 11 juni 1966 p.5).

Van Veen (69 p.314): "dat ik mij zal onthouden van volkeoplopen en samenscholingen"; "dat ik mij gedurende die zes maanden nimmer in de nacht van zaterdag op zondag tussen 22 en 5 uur zal bevinden op de openbare wegen: Het Spui, Het Singen ..."; "dat ik mij zal onthouden van het deelnemen, ook als toeschouwer, aan samenscholingen hier te lande"; "dat ik mij vanaf heden voor een termijn van zes maanden zal onthouden van gedragingen en handelingen die de openbare orde verstoren."

Uit kranteberichten: Hierbij is als voorwaarde gesteld dat zij zich zal onthouden van deelneming aan samenscholingen of handelingen die de openbare orde verstoren of een strafbaar feit opleveren (Het Parool 26 april 1966). Zich gedurende drie tot zes maanden onthouden van ordeverstoringende activiteiten (Het Parool 2 mei 1966).

De arrestanten werden allen vrijgelaten op voorwaarde dat zij niet meer deelnemen aan enige vorm van onregeligheden, verdere inhoud bevelen verschillend (NRC 9 mei 1966).

Vrijgelaten onder de voorwaarde dat hij zich gedurende een half jaar niet zal ophouden bij Het Lievevrije, het Van Heutzmonument en andere monumenten en niet zal deelnemen aan demonstraties zonder vergunningen (Het Parool 16 mei 1966).

Vrijgelaten op voorwaarde dat zij de openbare orde niet meer zullen verstoren (Het Parool 23 mei 1966). Het materiaal doorlezend komt men tot de konklusie dat verdachten zich moesten onthouden van die activiteiten die in het algemeen aanleiding gaven of konden geven tot ongeregeligheden. Dat dit bij de ene groep verdachten anders geformuleerd is dan bij de andere, doet hieraan niet af. De politie kon zonder enig bezwaar de aan de rechterlijke bevelen gebonden personen aanhouden wanneer zij zich in een menigte of bij een rel vertoonden. In twijfelgevallen had zij altijd nog de beschikking over de mededelingen van het openbaar ministerie waar de letterlijke tekst van de bevelen en de termijn waarvoor ze gegeven waren in stonden (55 p.130). Zou aanhouding in de menigte op dat ogenblik niet opportuun of mogelijk zijn, dan had volstaan kunnen worden met de naam van de overtreder te noteren en deze aan de officier van justitie door te geven, die dan alsnog aanhouding had moeten bevelen en een onderzoek door de rechter-commissaris vorderen (547 strafvordering).

Zou het "mislukken" van de toepassing van de artikelen 540 strafvordering en volgende niet daaraan liggen dat de verdachten, tegen wie de rechterlijke bevelen golden, zich inderdaad niet meer bij ordeverstoringen lieten zien? Of dat de politie mogelijk niet bekend was met de precieze regeling van de bevelen en niet wist dat met het noteren van de naam van de overtreder volstaan kon worden?

— controle op de naleving van de voorwaarden was moeilijk.

Dit bezwaar hangt met het vorige samen. Daar werd be-
toogd dat de politie beschikte over de naam -en, gezien
de activiteiten die de politieke inlichtingendienst ont-
plooiden, van de tot de kerngroep van Provo behorende men-
sen waarschijnlijk ook over foto's en de precieze inhoud
van de bevelen en dat de politie, als dit moeilijkheden
zou opleveren, ook niet onmiddellijk tot het opbrengen
van de betrokken persoon hoefde over te gaan. De kon-
trole op zichzelf beschouwd was dus niet moeilijk. Waar-
schijnlijk was die in praktijk alleen niet mogelijk door
personeelsgebrek en een slecht funktionerend politie-
apparaat.

— de bevelen hielpen niet om op een snelle manier
verdachte personen te doen ophouden met hun ordever-
storende activiteiten. Een politiefunktionaris, hoofd-
inspekteur L. Wit merkt op (55 bijlage 17 p.7) dat dezelf-
de provo's die opgepakt waren de volgende dag weer bij
ordeverstoringen waren. Maar als de politie wist dat
tegen iemand een rechterlijk bevel liep en dat die per-
soon door bij een ordeverstoring aanwezig te zijn de
voorwaarden van het bevel overtrad dan toch niet
tot aanhouding overging, mag het weinig verwondering
wekken dat de rechterlijke bevelen niet hielpen om de rust
te doen weerkeren. Als dezelfde politieman dan nog zegt:
"Van de rechterlijke bevelen kwam niets terecht zodat wij
er maar mee zijn gestopt", dan is de cirkel van zelfbe-
drog rond.

Men krijgt de indruk dat de politie, door het al of niet
bewust frustreren van het beleid dat met de rechterlijke
bevelen gevoerd werd, aan in de hiërarchie hoger geplaat-
ste instanties trachtte duidelijk te maken dat zij meer
voelde voor een preventieve wijze dan voor de veel meer
(niet aanwezige) mankracht en zelfbeheersing vragende
justitiële wijze om verstoringen van de openbare orde in
te dammen.

Maar ook mag men niet uit het oog verliezen dat een aan-

tal verdachten, waarop de rechterlijke bevelen toege-
past werden, in die tijd een wijze van leven hadden
waarin straataktie vervlochten was (vergelijk 67) en
in welke aktie de in die groep levende gedachten
naar buiten kwamen. De provo's twijfelden mede aan
het bestaansrecht van de op deze wijze funktionerende
autoriteiten. Een geschikter fundament om de onwerk-
zaamheid van de van hen uitgaande bevelen te bewerk-
stelligen is moeilijk denkbaar.

— de rechter-commissaris legde niet genoeg zeker-
heidstellingen op (5 p.666).

Ook van de zijde van de niet-autoriteiten was er kri-
tiek op de toepassing van de rechterlijke bevelen:
— vrijlaten op voorwaarden mag niet. Deze door prof.
mr. G.C.J. van den Berg (8) verdedigde stelling is
uiteraard onjuist. Uit zijn artikel blijkt dat hij er
niet van op de hoogte was dat het hier om toepassing
van de artikelen 540 en volgende ging. De onnauwkeu-
rige berichtgeving in de dagbladen zal hem (mede)
tot zijn onjuiste visie geleid hebben.

— andere middelen dan de rechterlijke bevelen had-
den moeten worden gehanteerd.

Hoewel dit een algemeen bezwaar van de kritici aan
niet-autoritaire zijde is, geeft alleen Van Eck (18)
aan, wat er dan wel had moeten gebeuren. Hij prefe-
reerde snelrecht boven de bevelen, omdat de bevelen
weinig verband houden met het strafproces. Zij beho-
ren alleen bij noodzaak gehanteerd te worden. Rech-
terlijke bevelen zijn slechts aanvaardbaar voor zover
toepassing duidelijk voordelen biedt boven de afdoe-
ning langs normale weg. De ordeverstoringen van Provo
waren echter niet van zo ernstige aard dat zij tot
elke prijs voorkomen moesten worden; bovendien vond
berechting in het algemeen binnen een week plaats,
zodat toepassing van de artikelen 540 strafvordering
en volgende hier allerminst voor de hand lag (31 p.
203).

— de intensivering van het justitiële optreden na maart 1966 heeft geen noemenswaardige vermindering van het gewelddadige optreden van de politie ten gevolge gehad (31 p.187). Het verlaten van de preventieve methode zou op het eerste gezicht een vermindering van het aantal gevallen van gewelddadig optreden ten gevolge moeten hebben. Toch is dit niet zo geweest. Als de politie de justitiële methode hanteert, maar zich daarbij van tactieken bedient die afgestemd zijn op preventief optreden (zoals het aanwezig zijn in grote en daardoor opvallende wagens, het in groepen bijeenhouden van het politiepersoneel, zie verderop p.) kan de justitiële methode moeilijk succesvol worden toegepast. Een zo manifest aanwezig zijn van een groep mensen die het geweldmonopolie heeft werkt onder de omstandigheden als in 1966 als een rode lap op een stier. Vasthouden aan de tactiek voor de preventieve methode tot handhaving van de openbare orde eist veel personeel, waardoor allerlei kleinigheden, zoals het in hoog tempo afvoeren van verdachten en dergelijke, niet of niet voldoende georganiseerd zijn. Tenslotte zijn er situaties die, op welke wijze men de openbare orde ook wil trachten te handhaven, gewelddadig politieoptreden uitlokken. Preventief of justitieel optreden verschilde in 1966 nog weinig van elkaar.

— de procedure van de rechterlijke bevelen behoort niet te worden toegepast op ontkennende verdachten (31 p.202). De bevelen dienen immers ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het feit. En bij een ontkennende verdachte, zie hierboven p.5, staat niet onomstotelijk vast dat het feit dat gestuit moet worden, gepleegd is.

— de rechterlijke bevelen zijn niet gerechtvaardigd in die gevallen waarin twijfel kan bestaan of een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wel een adekwate sanktie op het delikt vormt. Inverzekeringstelling werkt immers als een vrijheidsstraf (31 p.202-203; zie ook 39).

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de procedure van de artikelen 540 en volgende los gedacht moet worden van de normale strafrechtelijke afdoening van het feit. Toegegeven moet worden dat voor een aantal strafbare fei-

ten de procedure van artikel 540 en volgende en de daarmee parallel lopende lange inverzekeringstelling nogal zwaar is. Maar is eenmaal aan de voorwaarden van artikel 540 voldaan, dan komt volgens de wetgever het belang van de openbare orde als het zwaarst wegende belang ten tonele en kunnen zij dus ook voor geringe vergrijpen toegepast worden, zelfs als een vrijheidsstraf geen adekwate sanktie is (de inverzekeringstelling is immers niet bedoeld als straf) en zelfs als vrijwel zeker is dat de rechter die over het feit zal oordelen alleen een geldboete zal opleggen. Overigens ontbreekt feitelijke grondslag aan de opmerking van Hulsman, nu alle verdachten zich bereid verklaarden de voorwaarden na te komen en er dus in eerste instantie geen inverzekeringstellingen plaats vonden.

— de inhoud en toepassing van de rechterlijke bevelen tast de vrijheid van meningsuiting aan. De tekst van de bevelen houdt geen beperking van de vrijheid van meningsuiting in. Er is een twijfelgeval: in een bevel komt de voorwaarde voor dat verdachte niet zal deelnemen aan demonstraties waarvoor geen vergunning verleend is. Het op willekeurige wijze aanvragen en verlenen van vergunningen voor demonstraties, het ontbreken van kausaal verband tussen het al of niet geoorloofd zijn van demonstraties en daarop eventueel volgende ongeregeldeheden en de snelle ontwikkeling waarin zich het recht op vreedzame demonstratie in 1966 bevond maken het erg moeilijk om uit te maken of naar het positieve recht van 1966 dit bevel de vrijheid van meningsuiting van verdachte beperkte.

Bij het geven van een bevel tot handhaving der openbare orde werd in een geval door de rechter-commissaris (maar niet door de officier van justitie) rekening gehouden met het feit dat verdachte journalist was en beroepshalve op de plaats van de ongeregeldeheden aanwezig was. De rechter-commissaris wees de vordering af tot het geven van het bevel zich

niet meer op te houden op plaatsen waar ongeregelheden plaatsvinden tegen de voor het NTS-journaal werkende Wilbo van der Linde. Ook ter zitting hield de rechter rekening met het journalist zijn. De voor de Volkskrant werkende Coen Wessing werd tot een lagere straf veroordeeld dan anderen die tegelijkertijd en voor hetzelfde feit aangehouden waren. Daarentegen werd een cineast, die als passant over het Spui kwam en recht in de armen van de politie liep, tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeeld. Samenvattend kan gesteld worden dat journalisten, tijdens het verrichten van hun werk opgepakt, gevrijwaard bleven van een rechterlijk bevel en overigens een bevoorrechte behandeling genoten. In een later stadium is de zaak zó opgelost dat een aantal journalisten een duidelijk op de borst te dragen gele perskaart kregen die hen toegang gaf tot te ontruimen of ontruimde plaatsen en hen moest vrijwaren tegen arrestatie. Sinds die tijd hebben zich bij ongeregelheden in Amsterdam op dit gebied nauwelijks (een uitzondering was de persfoto-graaf Daniël Koning die in 1970 tijdens een rel door een motoragent in de rug geschoten werd) meer moeilijkheden met de pers voorgedaan.

Ten aanzien van de kerngroep van Provo krijgt men de indruk dat de bevelen wel degelijk opgevat werden als een beperking van het recht op vrije meningsuiting. Een op 29 april 1966 uitgegeven pamflet (49) van het Oranjekomitee "DE PAREL VAN DE JORDAAN", dat zich ten doel stelde de feestelijkheden rond het huwelijk van een lid van het koninklijk huis op 10 maart van dat jaar voor te bereiden, werd alleen ondertekend door Auke Boersma (aan wie twee dagen later prompt een rechterlijk bevel gegeven zou worden) terwijl daar aan toegevoegd werd: "... de overige komiteeleden Hans Tuynman, Peter Bronkhorst en Rob Stolk konden niet tekenen omdat hun vrijlating geschiedde onder de chanterende voorwaarde dat zij een half jaar lang hun mening(en) niet meer mogen uiten. Hans Tuynman was hiervan het eerste slachtoffer." Enige weken later zou tegen Auke Boersma inverzekering-

stelling gedurende vijf dagen bevolen worden omdat hij, door het op een standbeeld klimmen en daar een toespraak te houden, de rechterlijke bevelen aan hem opgelegd had overtreden.

Caspar Lutz overtrad de voorwaarden van het bevel door een bord aan zijn auto te bevestigen, waar onder andere een foto van slaande politieagenten de tekst "Wat mankeert deze barbaren?" stond en waarop toeristen gewaarschuwd werden tegen gewelddadig politietoetreden, en daarmee over het Leidseplein te rijden. Saartje Stolk werd aangehouden omdat zij meeliep in een (verboden?) demonstratie, waarmee zij de bevelen overtrad.

Félice S. en Koosje Koster overtraden de voorwaarden door het op verboden wijze, namelijk door het zich 's nachts met plak- en verf materiaal op de openbare weg bevinden, wat de Amsterdamse politieverordening verbiedt voeren van verkiezingspropaganda voor Provo.

Hoewel waarschijnlijk in alle bovengenoemde gevallen een strafbaar feit gepleegd werd (het op een standbeeld klimmen, mogelijk belediging van het openbaar gezag, 's nachts verf bij zich hebben, meelopen in een demonstratie waarvoor waarschijnlijk geen vergunning verleend is) is het opvallend dat in vrijwel alle gevallen waarin iemand voor overtreding van de bevelen opgepakt werd, het uiting van zijn of haar gevoelens betrof. De waarschuwing van de mensen in de tijd van de parlementaire behandeling van de rechterlijke bevelen en na de publikatie van het rapport van de commissie-Mulder, dat gewaakt moet worden voor de rechten met betrekking tot de vrije meningsuiting van politieke tegenstanders van het bewind blijken door de praktijk in de Provo-tijd niet ongegrond te zijn. In Engeland waren de recognizances al veel eerder gebruikt om politieke tegenstanders het zwijgen op te leggen (13 p.119-120).

--- er was geen aanleiding voor toepassing van de

rechterlijke bevelen omdat de openbare orde niet ernstig aangerand was (31 p.203).

De overtreding van de bepaling van artikel 186 wetboek van strafrecht is op zich niet een "ernstige" aanranding van de openbare orde. Dit is volgens Hulsman alleen het geval wanneer er van de volksloop ernstige gevolgen, zoals bijvoorbeeld op 14 juni 1966, te duchten zijn. Inbreuken op de A.P.V. kunnen naar zijn mening vrijwel nooit binnen de sfeer van artikel 540 strafvordering vallen.

Of een verdachte, die artikel 186 strafrecht of een artikel uit de A.P.V. overtreedt, voor toepassing van artikel 540 strafvordering in aanmerking komt, hangt van de omstandigheden af. In de Provo-tijd hangt veel af van de vraag of het strafbare handelen een "ernstige" aanranding van de openbare orde is. Alle strafbare feiten waar het nu om gaat zijn in het openbaar gepleegd. Nu brengt dat nog niet met zich mee dat daardoor de openbare orde "ernstig" aangerand is. Als criterium voor "ernstig" komt mij de omschrijving van Hulsman, dat het dan moet gaan om een strafbaar feit dat tot elke prijs moet worden voorkomen, aantrekkelijk voor. Het is duidelijk dat dat met de strafbare feiten door Provo's begaan niet in die mate het geval is dat er nu opeens 60 strafbare feiten, in enige maanden in één gemeente gepleegd, tot elke prijs voorkomen moeten worden.

— van het rechterlijk bevel werd aan verdachte geen afschrift gegeven.

Aan verdachten werd wel voor of bij de aanvang van de procedure bij de rechter-commissaris een afschrift van de vordering van de officier van justitie gegeven (55 p.130). De wet verplicht de officier hiertoe niet. De vergelijkbare regeling voor de vordering tot bewaring is te vinden in artikel 64 lid 3 strafvordering, waar vereist wordt dat verdachte in de gelegenheid gesteld wordt te worden gehoord. Betekening van de vordering is niet verplicht. Wanneer de rechter-commissaris zijn bevel gegeven had en verdachte zijn bereidverklaring ondertekend, werd hij (zoals artikel 544 strafvordering eist) onmiddellijk in vrijheid gesteld. Naar aanleiding van de zaak

Irene van de Metering, die er wel op stond een afschrift van de bereidverklaring te krijgen en deze ook ontving, verklaarde de officier van justitie De Vries (Het Parool 11 juni 1966) desgevraagd: "Het is geen gewoonte overtreders van het samenscholingsverbod een afschrift te geven van de voorwaarden waaronder zij zijn vrijgelaten. Voorwaarden worden per geval opgesteld." Ook hier regelt de wet in de titel over de rechterlijke bevelen niets over het betekenen van het bevel. Bij bewaring wordt in artikel 78 lid 5 strafvordering bepaald dat, als de voorlopige hechtenis bevolen wordt, het bevel hiertoe voor of bij de tenuitvoerlegging aan verdachte betekend wordt. In artikel 79 lid 1 wordt hetzelfde bepaald met betrekking tot een bevel tot opheffing van de voorlopige hechtenis en van de bevelen waarbij zodanige opheffing wordt geweigerd. Afwijzingen van vorderingen van het openbaar ministerie tot toepassing of verlenging van voorlopige hechtenis hoeven niet betekend te worden. De vergelijking van de bevelen tot handhaving der openbare orde met de bevelen tot voorlopige hechtenis blijkt in deze niet geheel op te gaan. Als de officier van justitie het geven van een rechterlijk bevel vordert is het (zo mogen wij veronderstellen) zijn bedoeling dat de rechter-commissaris een bevel geeft waaraan verdachte zich zal houden. Geeft verdachte zijn bereidverklaring, ontstaat dan dezelfde situatie als waarin de vordering van het openbaar ministerie tot voorlopige hechtenis afgewezen wordt? Naar mijn mening niet. De officier van justitie heeft zijn zin gekregen. Van een afwijzing van zijn vordering is geen sprake, ook al is verdachte niet in voorlopige hechtenis genomen. Misschien biedt een vergelijking met het onder voorwaarden opheffen van voorlopige hechtenis, waarmee de rechterlijke bevelen ook veel overeenkomst vertonen, meer aanknopingspunten. Wordt een verdachte onder voorwaarden vrijgelaten, dan wordt deze beslissing ingevolge artikel 86 lid 4 strafvordering on-

wijld aan verdachte en diens waarborg betekend. Maar uit voorlopige hechtenis vrijlaten zal uiteraard later dan 18 uur na arrestatie, wat volgens officier van justitie Van Renesse de langste tijd van vrijheidsberoving in de Provo-tijd bij deze procedure was, plaats vinden, zodat ook vrijlating onder voorwaarden niet helemaal met de procedure van de rechterlijke bevelen vergeleken kan worden.

Vrijlating uit inverzekeringstelling lijkt, wat tijdsduur betreft, meer op de vrijlating na de bereidverklaring van artikel 544 strafvordering. Voor inverzekeringstelling of verlenging daarvan is betekening van het bevel door artikel 59 lid 4 strafvordering vereist. Voor vrijlating daarentegen niet.

Is nu betekening van het rechterlijk bevel tot handhaving der openbare orde vereist? Ingeval verdachte weigert de bereidverklaring af te leggen en hij in verzekering gesteld wordt, bestaat er geen twijfel over dat in ieder geval het bevel tot inverzekeringstelling betekend moet worden. Vergelijking met het bevel tot bewaring, het onder voorwaarde opheffen van voorlopige hechtenis en de inverzekeringstelling levert dit resultaat op.

Als verdachte de bereidverklaring wel aflegt en in vrijheid gesteld wordt zou vergelijking met vrijlating onder voorwaarden het resultaat opleveren dat wel betekend moet worden, vergelijking met het bevel tot bewaring levert geen duidelijk resultaat, alleen een aanwijzing op dat dit wel moet gebeuren en vergelijking met de inverzekeringstelling leidt tot het resultaat dat betekening niet hoeft plaats te vinden.

Het openbaar ministerie heeft in de Provo-tijd betekening waarschijnlijk achterwege gelaten omdat betekening in die drukke tijd nog meer werk zou kosten en omdat men er van uitging dat verdachte wel wist wat er van hem geëist werd.

In de parlementaire stukken worden de rechterlijke bevelen enige malen vergeleken met de vrijlating onder voorwaarden, welke voorwaarde de kern van de rechterlijke bevelen is, en met het bevel tot bewaring, aan welke

procedure de gang van zaken van artikel 540 en volgende ontleend is. De inverzekeringstelling valt af, omdat de procedure inmiddels te ver gevorderd is: er is immers een rechter in de zaak gemengd. Logieser is het, de rechterlijke bevelen te vergelijken met datgene wat de kern van het instituut is, dan met datgene waaraan de procedure, de bloot-formele regels, ontleend is respectievelijk zijn. Vergeleken zal dus moeten worden met het onder voorwaarden vrijlaten uit voorlopige hechtenis, wat inhoudt dat het rechterlijk bevel wel aan verdachte betekend moet worden. Deze oplossing levert ook het billijke resultaat op, dat verdachte in twijfelgevallen nog eens kan nakijken wat hij nu precies niet mag. Een vreemde situatie was het in de Provo-tijd dat de politie wel en verdachte niet over de letterlijke tekst van de bevelen beschikte. Mogelijk zou, als de bevelen betekend waren, ook voorkomen zijn dat Ayke Boersma het gegeven bevel overtrad. Boersma was, nadat hij de bereidverklaring afgelegd had, enige week-enden later van Amsterdam naar Dordrecht gegaan, om daar een happening te leiden. Terug in Amsterdam werd hij op last van de officier van justitie aangehouden omdat het hem gegeven rechterlijke bevel voor het hele land en niet alleen in Amsterdam bleek te gelden.

Geen van de auteurs heeft kritiek op de termijn waarvoor de rechterlijke bevelen gegeven zijn. Drie tot zes maanden was normaal in de Provo-tijd. In de Rotterdamse zaak van 1949 gold het bevel voor zes weken. Bij het ontwerpen van het Wetboek van strafvordering stond de wetgever voor de keuze snelrecht voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis niet was toegelaten in te voeren, of de rechterlijke bevelen te introduceren. Blijkbaar was het de bedoeling door de rechterlijke bevelen in noodgevallen snel ingrijpen mogelijk te maken zonder dat de kwaliteit van de rechtszitting daardoor aangetast werd. Maar hoort de rechter die over het strafbare feit oordeelt niet

het heft geheel in handen te nemen als de zaak eenmaal bij hem terechtgekomen is?

De regeling van de wetgever is dat opheffing van het rechterlijk bevel steeds bevolen moet worden als de zaak zonder oplegging van straf of maatregel eindigt en dat opheffing kan worden bevolen in andere gevallen (artikel 546 lid 4 strafvordering); tevens eindigt de termijn waarvoor de bevelen gegeven zijn van rechtswege op het ogenblik dat het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan of zodra het kan worden ten uitvoer gelegd. De rechter ter zitting blijkt dus het heft geheel in handen te kunnen nemen als hij de zaak te behandelen krijgt. De rechterlijke bevelen kunnen verdachte tot meer en andere dingen verplichten dan de rechter ter zitting. Deze is gebonden aan de in de wet genoemde straffen en maatregelen. Weliswaar is er een mogelijkheid dit anderszins uit te breiden door voorwaardelijk te veroordelen, maar in het geval dat het om strafbare feiten gaat waarvoor vrijheidsstraf niet is toegelaten ontbreekt hem een belangrijk dwangmiddel, evenals in het geval van overtredingen (artikel 74 strafrecht) waar verdachte door het storten van wat geld strafvervolgning zelfs geheel kan voorkomen. Het blijkt dus zin te hebben de rechterlijke bevelen nog voor korte tijd na het uitspreken van het vonnis te laten gelden. Of het verstandig is geweest in 1966 het rechterlijke bevel niet onmiddellijk op te heffen kan verschillend beoordeeld worden.

Nu de rechter-commissaris zijn bevelen voor een zo lange tijd als zes maanden gaf, moet hij met het instellen van een rechtsmiddel tegen het vonnis ter zake van het initiale feit rekening gehouden hebben. Behandeling ter zitting van de zaak geschiedde vrij vlot, zodat hij het niet met het oog hierop gedaan kan hebben. Het resultaat van het geven van het bevel voor zo een lange termijn is dat er een premie gesteld wordt op het afzien van het instellen van een rechtsmiddel of op het ter zitting verstek laten gaan. De premie bestaat dan uit het onmiddellijk of na 14 dagen expireren van het be-

vel.

Zou de rechter ter zitting van mening geweest zijn dat de inhoud van het rechterlijk bevel nog wel enige tijd kon gelden, dan had hij dit door het opleggen van een voorwaardelijke straf kunnen afdwingen. Voor zover mij bekend is dit niet gebeurd.

1. Inleiding

In januari 1969 stelde de minister van justitie een commissie in (Instellingsbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van 6 februari 1969, nr.26), die de opdracht had van advies te dienen over de vraag of, en zo ja, op welke wijze wijziging en aanvulling van de wettelijke voorschriften -in het bijzonder van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde- wenselijk is teneinde de justitiële autoriteiten de beschikking te geven over zodanige bevoegdheden, dat in samenhang met de middelen waarover de politie beschikt ter handhaving van de openbare orde, een meer doeltreffend optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten mogelijk wordt, een en ander met inachtneming van de beginselen van een behoorlijke rechtspleging (54 p.1). Hierbij ging de minister er van uit, dat de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde niet voldeden aan de daaraan door hem gestelde eisen (Rede bij de installatie van de commissie op 30 januari 1969, gepubliceerd in 54 Bijlage I p.2). Als oorzaken daarvan noemt hij: "Bij de invoering van het instituut heeft de wetgever ook bepaald niet uitsluitend het optreden tegen massaal gepleegde delicten voor ogen gehad." (vgl. 39) en "... daar vooral het inzicht omtrent de inhoud van dergelijke bevelen weinig scherp omlijnd is." (53 Bijlage I p.3). Uit het in hoofdstuk 3 en 5 betoogde blijkt dat de wetgever uit 1926 optreden tegen massaal gepleegde delicten met de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde in het geheel niet voor ogen gestaan heeft. Het mag dan ook geen verwondering wekken dat dan die bevoegdheden in de regeling ontbreken die men meent voor het bestrijden van in groter verband gepleegde strafbare feiten, die inbreuk op de openbare orde maken, nodig te hebben. Zo kan een verschillende inhoud van de gegeven bevelen (of de inhoud van de bevelen in 1966 wel zo verschillend was als Mulder dacht, zie 55 bijlage 95, mag op grond van het in hoofdstuk 5 genoemde betwijfeld worden) bij massaal gepleegde delicten tot moeilijkheden bij

de controle op naleving van de opgelegde rechterlijke bevelen leiden, maar voor de speciale preventie is de mogelijkheid op het geval afgestemde bevelen te geven een eerste vereiste.

De rechterlijke bevelen zijn in het verleden toegepast op, om het zo uit te drukken, eenvoudige, kleine criminaliteit (vernietiging, belediging, opruiing) en op de zogenaamde "Demonstrationsdelikte" (het na gegeven bevel zich te verspreiden als menigte bijeen blijven en allerlei gedrag in een menigte dat tot resultaat heeft dat de menigte bijeen blijft of geactiveerd wordt). De rechterlijke bevelen, zoals die nu geregeld zijn in het wetboek van strafvordering, zijn bedoeld voor toepassing tegen de kleine criminaliteit. De opdracht die aan de commissie gegeven is ziet op een regeling die te gebruiken is tegen de "Demonstrationsdelikte".

In het onderstaande zal nagegaan worden hoe het instituut van de rechterlijke bevelen volgens de commissie geregeld moet worden om aan het door de minister gestelde doel te beantwoorden en of een zodanige regeling nog bruikbaar is tegen de "kleine criminaliteit".

2. De door de commissie voorgestelde regeling

De commissie (54 p.6) merkt op dat chroniese massale ordeverstoringen zich niet goed lenen voor een justitiële aanpak. Het stond voor haar vast dat de door haar ontworpen regeling naar zijn aard niet meer zou kunnen zijn dan een aanvullend en beperkt hulpmiddel, te gebruiken bij (dreigende) ordeverstoringen van kleine omvang, waarbij de aanstichters en meelopers nog geïndividualiseerd kunnen worden. Behalve een nieuwe regeling van de bevelen tot handhaving der openbare orde stelt zij ook voor, enige wijzigingen in het wetboek van strafrecht aan te brengen. Dit zijn dan niet alleen wijzigingen door de nieuwe regeling van de artikelen 540 strafvordering

ring en volgende door haar noodzakelijk geacht, maar tevens enige artikelen die het makkelijker moeten maken een deelnemer aan een rel justitieel aan te pakken (54 p.28-35). Om de rechterlijke bevelen aan te passen aan de eisen voor het optreden tegen "Demonstrationsdelikte" heeft de commissie de in de Provo-tijd van de zijde van de autoriteiten geuite bezwaren tegen de toepassingsmogelijkheden in haar ontwerp verwerkt. Aan de bezwaren door anderen geuit is geen aandacht besteed. Zoals in hoofdstuk 3 opgemerkt lagen toen de moeilijkheden bij het toepassen van de bevelen niet zozeer bij een gebrekkige regeling in het wetboek van strafvordering, maar bij een onderbemand en slecht georganiseerd politieapparaat, alsmede bij het vele werk, dat gebruikmaking van de justitiële wijze om op te treden tegen ordeverstoringen met zich brengt.

Mijns inziens zou het nuttiger geweest zijn als de commissie met een aan Hoofdstuk IV van de Politiewet (Het verlenen van bijstand) ontleende regeling gekomen zou zijn, die bijstand mogelijk zou maken voor dat deel van het Openbaar Ministerie (en mogelijk ook voor de zittende magistratuur), dat door ongeregelde overbelasting zou dreigen te raken. Hierdoor zou het verruimen van het veroorloovende systeem, dat de mogelijkheid in zich sluit de privé-sfeer van de burger aan te tasten, overbodig worden.

Verwerking in het ontwerp van de commissie van de in de Provo-tijd van de zijde van de autoriteiten geuite bezwaren heeft geleid tot een instituut dat snel bevelen, waarmee voor de justitie te werken valt, aan te verdedenken personen kan geven. Een bevel wordt in het voorstel niet meer door de rechter-commissaris, maar in eerste instantie door de officier van justitie gegeven (artikel 540 ontwerp). Deze kan het bevel geven aan een in vrijheid te stellen verdachte, wiens zaak nog niet in het stadium van vervolging gekomen is, van wie op grond van feiten of omstandigheden gevreesd wordt dat hij zich zal schuldig maken aan het begaan van een strafbaar feit, waardoor de veiligheid van personen of van goe-

deren of de onbelemmerde voortgang van het verkeer of de openbare dienst wordt aangerand. De dubbele onzekerheid van de huidige regeling, het mogelijk plegen door iemand die mogelijk een strafbaar feit begaan heeft, wordt dus niet opgeheven (2). Ook aan iemand, van wie men op grond van feiten of omstandigheden aanneemt dat hij een misdrijf, dat de veiligheid van personen of goederen aanrandt, gaat plegen waarvan redelijkerwijs valt aan te nemen dat het noodzakelijk is dat te beletten, kan een bevel gegeven worden. In het laatste geval wordt de betrokkene vóór het geven van het bevel door de officier van justitie gehoord. Hij kan hiertoe maximaal 15 uur "voor verhoor" opgehouden worden (artikel 541 lid 3 ontwerp).

De inhoud van de bevelen is gestandaardiseerd. Het houdt in dat verdachte 1 zich moet onthouden van het voorbereiden of begaan van strafbare feiten die de veiligheid van personen of van goederen, of de onbelemmerde voortgang van het verkeer of de openbare dienst aanranden, en tevens 2 zich niet mag (blijven) (54 p.21) ophouden in een oploop, waarbij geweld wordt gepleegd tegen personen of goederen of zodanig geweld redelijkerwijze te duchten valt.

Het bevel geeft de officier voor tien dagen. Hij kan bij de rechtbank verlenging voor 30 dagen vorderen (artikel 540 lid 2 ontwerp). Bij overtreding van het bevel wordt verdachte voor de rechter-commissaris geleid, die hem voor een tweede maal het bevel, dat dezelfde inhoud heeft (artikelen 546 lid 2 juncto 540 lid 1 ontwerp), geeft. Tenzij verdachte niet in staat is of weigert een eventueel verlangde zekerheid te stellen, moet hij daarna in vrijheid gesteld worden. De betrokkene hoeft dus niet, zoals tegenwoordig, uitdrukkelijk een verklaring af te leggen dat hij zich aan het gegeven bevel zal houden. Nakoming van de bevelen van de officier van justitie en de rechter-commissaris probeert de commissie af te dwingen door overtreding ervan in het wetboek van

strafrecht strafbaar te stellen. De maximumstraf is volgens de deliktsomschrijving drie maanden hechtenis of f 1200 boete (54 Bijlage II p.8). In het geval dat betrokkene een door de inhoud van het bevel van artikel 540 ontwerp gewraakte handeling verricht, terwijl het de rechter-commissaris is die het bevel gegeven heeft, kan deze tevens de door hem geëiste zekerheid vervallen verklaren, en de inmiddels verdachte geworden betrokkene voor ten hoogste tien dagen in verzekering stellen (artikelen 549 leden 2 en 3 van het ontwerp).

Voor betrokkene staat na een tegen hem gegeven bevel binnen tien dagen hoger beroep open bij de rechtbank (artikelen 542 lid 1 en 546 lid 3 ontwerp) en binnen drie dagen tegen een bevel waarbij zijn vrijheidsbeneming bevoelen wordt (artikel 548 ontwerp). Wordt een vordering van de officier van justitie afgewezen, dan staat voor deze daartegen géén beroep open (artikelen 540 lid 2, 545 lid 1 en 549 lid 1 juncto 550 ontwerp).

3. Kritiek op de voorgestelde regeling

Het rapport van de commissie-Mulder werd door schrijvers en de pers veelvuldig bekritiseerd. De bezwaren richtten zich niet alleen op de juridische aspecten, maar bijvoorbeeld ook op de samenstelling van de commissie, de opdracht die zij gekregen had en de in het rapport aangehaalde voorbeelden.

Een groot aantal schrijvers was van mening dat het maken van een juridische regeling ter bestrijding van rellen niets oplost. Achtereenvolgens werden verwijten gericht aan de minister die zijn opdracht aan de commissie te eng geformuleerd had (16; 24), de commissie die niet op de sociale achtergronden van rellen is ingegaan (42) of die, omdat haar opdracht te beperkt was, de opdracht had moeten teruggeven (32; 41). Enige schrijvers zijn niet tevreden met de inhoud van het rapport, zonder dat zij een naar hun mening verantwoordelijke of verantwoordelijke groep personen hiervoor aanwijzen (9; 35; 70; 72). Een auteur (39) was van mening dat de commissie op de in

haar opdracht gestelde vraag (54 p.1) of wijziging en aanvulling van de wettelijke voorschriften ten einde de justitiële autoriteiten de beschikking te geven over doeltreffender middelen tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten wenselijk zijn, met "neen" had behoren te beantwoorden. Dezelfde vraag wordt aangeroerd door de schrijver die signaleert dat de commissie de in haar opdracht gestelde vraag als vanzelfsprekend met "ja" beantwoord heeft (35 p.182). Van Veen (69 p.138) daarentegen vindt de verwijten, dat de commissie zich niet met achtergronden van rellen heeft beziggehouden, ongegrond. Dit zou een boekdeel gevraagd hebben en de vraag, wat wel of niet geoorloofd is bij rellen, niet weggenomen hebben. De commissie zelf (54 p.4) stelt dat zij bij het samenstellen van haar rapport binnen de in de opdracht gegeven grenzen wilde blijven.

De samenstelling van de commissie, die voor het grootste deel uit ambtenaren, juristen en ambtenaren-juristen bestond, zal aan deze houding niet vreemd zijn. Er hadden ook mensen, die op het gebied van de gedragswetenschappen geschoold waren, in opgenomen moeten zijn (9; 11 p.8; 43). Het feit dat de voorzitter van de commissie de sekretaris-generaal van het ministerie van justitie was, die dus datzelfde ministerie moest adviseren, terwijl de overige leden van de commissie geen mensen waren die geneigd waren de voorzitter op de vingers te tikken, maakte dat de commissie niet vrij tegenover het ministerie stond (6 p.133). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de tekortkomingen die voorzitter A. Mulder (55 bijlage 95) meende te kunnen signaleren bij toepassing van de rechterlijke bevelen bij massale ordeverstoringen in het aan de minister aangeboden rapport weggenomen zijn. Evenmin bevreemdt het dat de aanbeveling van een voornamelijk uit Partij van de Arbeid leden gevormde commissie, die zich in 1967 met het vraagstuk "Politie en openbare orde in een democra-

ische rechtsstaat" had beziggehouden, namelijk dat de be-
 wijslast van het samenscholingsartikel vereenvoudigd
 moest worden, en in welke commissie ook Heijder van de
 commissie-Mulder zitting had, in het rapport overgeno-
 men werd.

In haar rapport (54 p.16 en 21) zegt de commissie bij het
 verlenen aan de officier van justitie van de bevoegd-
 heid, aan een persoon die nog geen verdachte is (zie ar-
 tikel 541 ontwerp) een bevel te geven, gedacht te hebben
 aan het geval dat een groep het op een bepaalde grote
 bijeenkomst heeft gemunt en reeds bezig is brandbare
 voorwerpen (benzinebommen) gereed te maken, welke tus-
 sen het publiek kunnen worden gegooid. In de eerste
 plaats valt een benzinebom, ook al zou die nog niet
 helemaal klaar zijn, onder de bepalingen van de Vuur-
 wapenwet 1919, zodat op grond van de bepalingen in die
 wet al ingegrepen kan worden. Bovendien speelt de kom-
 missie door dergelijke voorbeelden aan te halen op de
 angstgevoelens van het grote publiek. Misschien om een
 sfeer te scheppen waarin de voorstellen van de kommis-
 sie kans zouden hebben wet te worden? In elk geval had
 zij er beter aan gedaan een voorbeeld, dat niet aan de
 Nederlandse situatie ontleend is en eerder aan een re-
 volutie in haar meest barbaarse fase dan aan een orde-
 versterking van beperkte omvang doet denken (30), achter-
 wege te laten (11 p.10; 1; 24; 42; 43).

De commissie (54 p.7) gaat er van uit dat ordeversto-
 ringen veroorzaakt worden door aanstichters en meelo-
 pers. De aanstichters zijn blijkbaar moeilijk strafrechte-
 lijk te "pakken", zelfs met de door de commissie voorge-
 stelde maatregelen, want als adreessaat van het bevel van
 artikel 541 ontwerp stelt zij zich alleen meelopers voor
 (54 p.7; 1). Het blijkt niet dat deze stellingen van de
 commissie op onderzoek gebaseerd zijn (9).

En waarom heeft de commissie geen aandacht besteed aan
 ordeverstoringen van grotere omvang (54 p.6)? Blijkens
 de haar gegeven opdracht had zij dit wel moeten doen (54
 p.1; 6 p.136) nu het juist ging om in g r o t e r ver-
 band gepleegde strafbare feiten.

Het geven aan de officier van justitie van preven-
 tief werkende bevoegdheden op het gebied van de
 handhaving van de openbare orde zal betekenen dat
 de officier van justitie zich op de hoogte zal wil-
 len houden van de activiteiten van mogelijke orde-
 verstoorders. Uitbreiding van de politieke inlich-
 tingendiensten van de politie ligt daardoor voor de
 hand (11 p.10; 14 p.99).

Invoering van de voorgestelde regeling zou niet
 noodzakelijkerwijs betekenen dat rellen voorkomen
 worden. Het in een gespannen sfeer nemen van pre-
 ventieve maatregelen als de onderhavige, zeker nu
 die al vanaf het begin aan ernstige kritiek hebben
 blootgestaan, zou wellicht juist relbevorderend
 kunnen werken (9; 43; 72).

Een ander bezwaar van de regeling van de commissie
 is dat zij in het Nederlandse strafrecht een preven-
 tieve maatregel wil invoeren (artikel 541 lid 2
 ontwerp). Dergelijke preventieve maatregelen kent
 het systeem van het Nederlandse straf(proces)recht,
 in tegenstelling tot het systeem dat aan het Verdrag
 tot bescherming van de rechten van de mens en de
 fundamentele vrijheden, verder het Verdrag of het
 Verdrag van Rome te noemen, niet (zie hieronder
 Smeets met betrekking tot artikel 60 van het Ver-
 drag). Het lijkt niet gerechtvaardigd op dit princi-
 piële punt uit overwegingen van effectiviteit en
 zonder dat de noodzaak daartoe gebleken is, een
 uitzondering te maken op het in Nederland geldende
 recht (24). Het Nederlandse recht werkt met dwang-
 middelen die alleen tegen verdachten gebruikt mogen
 worden en een begrip "poging" dat in de doktrine
 redelijk uitgewerkt is. De plannen van de commissie
 hebben ten gevolge dat artikel 27 wetboek van straf-
 vordering doorbroken wordt (2; 6 p.135; 14; 24; 42;
 66; 69 p.319); door sanktionering van het bevel van
 de officier gebeurt in feite hetzelfde met artikel
 45 wetboek van strafrecht, dat tracht te omschrijven
 wat strafbare poging is. Het uittrekken van het be-

grip "poging" kan voorkomen worden door voorbereidingshandelingen van in massaal verband gepleegde gewelddelikten naar het voorbeeld van het maken van vals geld en samenspanning afzonderlijk strafbaar te stellen (6 p. 135), maar dit veronderstelt een geheel andere regeling dan de kommissie ontworpen heeft.

De officier van justitie kan het bevel al geven als hij uit feiten of omstandigheden het vermoeden heeft gekregen dat de betrokkene (opnieuw) een strafbaar feit zal plegen. Dit is een vaag criterium (1; 35 p.183) dat gemakkelijk tot misbruik kan leiden in minder democratische omstandigheden (41).

Verdeeldheid bestaat er over de vraag of de ontworpen regeling in strijd is met het Verdrag van Rome. De kommissie bespreekt deze vraag (54 p.13-16) na enige alinea's gewijd te hebben aan een door de Centrale van Politie-organisaties gevraagde, op de methode-Koppejan geïnspireerde (65 p.24-25), preventieve vrijheidsbeneming bij rellen van maximaal zes uur; zij achtte het aan ernstige twijfel onderhevig of de gevraagde vrijheidsbeneming er niet een is waaraan het Verdrag van Rome in de weg staat (54 p.12). Zij meent met haar voorstel binnen de door artikel 5 lid 1 onder c van het Verdrag (zie de tekst van het artikel in Bijlage IV) gestelde grenzen te blijven wanneer zij voorstelt de mogelijkheid te openen een bevel te geven hetzij in de situatie, dat iemand, ter zake van het reeds gepleegd hebben van een strafbaar feit, rechtmatig is gearresteerd en bovendien grond aanwezig is om aan te nemen, dat gevaar bestaat voor het (opnieuw) begaan van een strafbaar feit waardoor de veiligheid van personen of van goederen of de onbelemmerde voortgang van het verkeer of de openbare dienst wordt aangerand, hetzij in de situatie waarin gebleken is van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs valt aan te nemen dat het noodzakelijk is een persoon te beletten een misdrijf waardoor de veiligheid van personen of goederen wordt aangerand, te begaan (54 p.15-16). Niet geheel duidelijk is wat het voor het Verdrag van Rome voor verschil maakt dat het in het eerste geval om ieder

strafbaar feit, in het tweede geval om een misdrijf gaat. Eigenlijk alleen Van Veen (69 p.320) stemt volledig in met het door de kommissie verdedigde standpunt. Smeets (59) is weliswaar van mening dat de voorgestelde vrijheidsbeneming op zich niet in strijd komt met het Verdrag van Rome, maar meent dat zij in strijd komt met artikel 60 van hetzelfde Verdrag.

Dit artikel (zie voor de tekst van het artikel Bijlage IV) verbiedt de bij het verdrag aangesloten landen verslechtingen in te voeren op het gebied van de mensenrechten. Verkade (70) twijfelt en vraagt zich af of de kommissie-Mulder de door het Verdrag van Rome toegestane ruimte niet overschrijdt. Een groot aantal auteurs is van mening dat het ontwerp artikel 5 lid 1 onder c van het Verdrag schendt (2; 1; 35; 40). De meest gehoorde klacht is dat de kommissie er ten onrechte van uit gegaan is dat de officier van justitie, die aan de minister van justitie ondergeschikt is, "een bevoegde rechterlijke instantie" in de zin van het Verdrag is (6 p.136; 22; 64). Meer dan bij andere strafbare feiten is "de staat" betrokken bij delikten die de openbare orde verstoren. De officier van justitie is bij deze delikten als orgaan van die staat belanghebbende partij in het geding geworden. Gevreesd wordt dat de eventuele waarborgen, die een onafhankelijke rechter nog zou kunnen bieden (vergelijk in dit verband 55 bijlage 126 en p.18, eerste kolom eerste alinea laatste zin van dit werkje), bij het geven van het bevel door een officier van justitie verloren gaan (3 p.222; 2; 14; 16; 35 p.183; 64 p.145; 66; 70). Bianchi (9) is van mening dat als artikel 5 van het Verdrag spreekt over het personen beletten strafbare feiten begaan, er gedacht is aan mensen met wie zulks om psychiatrische redenen moet gebeuren en niet aan politieke "delinquenten".

J'accuse (1) merkt op dat de vergelijking met de Franse wetgeving die in het rapport voorkomt (54 p.34, 35 en 7) niet opgaat, omdat Frankrijk in 1971



De auteur bezig met het vervaardigen van
ontplobbare en brandbare stoffen

het Verdrag van Rome nog niet geratificeerd had. De kommissie besteedt geen aandacht aan rechtsbijstand aan degenen die krachtens het ontwerp van de zeventende titel van het vierde boek van het wetboek van strafvordering van hun vrijheid beroofd, of op andere wijze rechtens van hun vrijheid beroofd zijn, een bevel opgelegd krijgen (42).

In artikel 540 ontwerpwerkt de kommissie het in het huidige artikel 540 strafvordering voorkomende begrip "openbare orde" uit. Zij vervangt het door: (strafbare feiten) waardoor de veiligheid van personen of van goederen, of de onbelemmerde voortgang van het verkeer of de openbare dienst wordt aangerand. Zijn met deze gedetailleerde omschrijving van wat voor deze titel onder openbare orde moet worden verstaan de bezwaren tegen het vage begrip weggenomen? Geenszins. Het probleem van de interpretatie wordt alleen verschoven. Belemmering van de voortgang van het verkeer en de openbare dienst zijn ook vage begrippen. En wat maakt belemmering van de voortgang van het verkeer nu zo ernstig, en zelfs strafwaardig, in een tijd dat het verkeer zelf de grootste belemmeraar is (2)? Een opstopping van lawaaiveroorzakende, luchtverpestende en levensgevaarlijke automobielen is in deze tijd bijna nooit een verstoring van de openbare orde, een groep vreedzame demonstranten wel (22). Het aanranden van de voortgang van de openbare dienst kan al plaatsvinden door een straatveger voor de voeten te lopen (2), zodat ook deze eis weinig waarborgen voor de betrokkene geeft. De redenen waarom men een bevel opgelegd kan krijgen zijn dus bijzonder vaag (42).

Het gestandaardiseerde bevel dat de officier van justitie en de rechter-commissaris kunnen opleggen mist de voordelen van het zich aan iedere situatie kunnen aanpassen dat het huidige rechterlijke bevel wel heeft (3 p.222; 6 p.135; 39. Zie ook paragraaf 4 van dit hoofdstuk). Daar staat tegenover dat het nu niet meer aan de fantasie van een rechter-commissaris is overgelaten wat de inhoud van het bevel zal zijn (41). In het bevel van artikel 540 ontwerp komt de voorwaarde voor dat men zich

niet mag ophouden in een ophoop waarvan men redelijkerwijs kan duchten dat er geweld tegen personen of goederen gepleegd gaat worden. Onder het zich in een ophoop ophouden verstaat de kommissie (54 p.17 en 21) het voortgezet aanwezig zijn in een onrustig samenlopende menigte of een samenscholing. Kan iemand aan wie een dergelijk bevel opgelegd is dan nog wel veilig, dat wil zeggen zonder een strafbaar feit te begaan, naar het voetballen (41)? En is niet elke demonstratie in de ogen van de autoriteiten een onrustig samenlopende menigte? En is er niet bij elke demonstratie het gevaar dat er, bijvoorbeeld door het verscheuren van een vlag, een spandoek of het vertrappen van een portret, een strafbaar feit, en in deze voorbeelden nog wel het misdrijf van zaakbeschadiging gepleegd wordt (43)?

Overtreding van het bevel van de officier van justitie of de rechter-commissaris zou volgens artikel 184 lid 3 ontwerp wetboek van strafrecht een misdrijf worden. Door de schrijvers wordt een officier afgewezen als autoriteit om bevelen tot het voorkomen van strafbare feiten, waardoor de openbare orde wordt aangerand, te geven (zie boven p.30, tweede kolom). Uiteraard worden er dan ook bezwaren gehoord tegen het strafbaar stellen van overtreding van het bevel van de officier (24).

Een ander bezwaar is dat de officier van justitie het bevel na ieder gepleegd strafbaar feit kan geven. Een beperking als in de huidige wetgeving in artikel 540 strafvordering, dat oplegging beperkt tot op heterdaad ontdekte strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig aangerand is en waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, lijkt gewenst (6).

Leyten (39), die zelfs de rechterlijke bevelen zoals wij die nu kennen al ondingen vindt, die in strijd zijn met een behoorlijke rechtspleging, is van mening dat dergelijke bevelen alleen voor ernstige strafbare feiten (waarvoor voorlopige hechtenis dus wel is

toegelaten) gebruikt mogen worden.

Van Bemmelen (6 p.135) voorspelt dat de officier van justitie in de praktijk het bevel alleen zal kunnen geven als de feiten of omstandigheden, waarop hij zijn vermoedens grondt, uit een strafbaar feit blijken. Immers de in beroep oordelende rechtbank (artikel 542 ontwerp) zal waarschijnlijk niet al te snel aannemen dat er noodzaak is een bevel te geven. Het eerste lid van artikel 541 ontwerp zal dan een slag in de lucht blijven. Van Bemmelen is er vanuit gegaan dat de rechtbank in dit geval zich niet tot marginale toetsing zal beperken. Mijns inziens is voor deze optimistische visie geen aanleiding. De procedure van artikel 541 lid 3 ontwerp, die inhoudt dat een niet-verdachte voor maximaal 15 uur vastgehouden kan worden teneinde door de officier van justitie over het geven van een bevel gehoord te worden, is klaarblijkelijk ontleend aan de artikelen 54 en 61 van het wetboek van strafvordering. Deze nieuwe toepassing van het instituut "aanhouding" en "ophouden voor verhoor" wordt niet door iedereen geapprecieerd (64 p.144). Van Veen (69 p.321) vindt dat de tijden, genoemd in artikel 61 wetboek van strafvordering, ten onrechte overgenomen zijn nu het doel van deze vrijheidsbeneming niet het verzamelen van materiaal voor een strafzaak is, maar het horen van een niet-verdachte voordat het bevel gegeven is.

Van het beroep op de rechtbank dat verdachte in verscheidene artikelen wordt toegekend (artikelen 542, 546 en 548 ontwerp) wordt weinig verwacht. Grosheide (24) vindt de waarborg die het appel biedt niet voldoende. De procedure is omslachtig en als het openbaar ministerie de zaak goed speelt zal de (niet-)verdachte onder druk van het bevel nalaten bijvoorbeeld aan een bepaalde demonstratie deel te nemen. Met Grosheide is Verkade (70) het eens dat de procedure omslachtig is; zij kost de (niet-)verdachte immers tijd, moeite en (mogelijkerwijs) geld. Bovendien aldus Verkade zal de (niet-)verdachte, in het klimaat waarin het tot toepassing van de onderhavige bevelen zal komen, veelal niet op toeschiet-

telijkheid van de rechterlijke instanties kunnen rekenen. Koopmans (35 p.183) acht het waarschijnlijk dat de rechtbank vanwege de snelheid van de procedure alleen marginaal zal toetsen.

Dat achtereenvolgens de officier van justitie en de rechter-commissaris een bevel kunnen geven, waartegen beide malen beroep open staat, maakt de regeling niet bepaald eenvoudig. Eenvoud (en efficiency) waar ene A.Mulder in 1967 om gevraagd had (55 bijlage 95; 11 p.9). Toch mag men met deze ingewikkeldheid van de procedure nog blij zijn, want het heeft in de commissie nogal wat moeite gekost om de uit de rechterlijke macht afkomstige leden ervan te overtuigen dat een beroepsrecht gewenst was (42). Wat een aansporing moge zijn om de reorganisatie van de rechterlijke macht met wat meer voortvarendheid dan thans ter hand te nemen).

Van Veen stelt voor (69 p.316) de regeling te vereenvoudigen door de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven iemand, die het door de officier van justitie gegeven bevel overtreden heeft, in verzekering te stellen voor maximaal 10 dagen.

Het ontwerp van de commissie gaat uit van de justitiële wijze om ongeregeldeheden tegen te gaan. Dit houdt in dat telkens aan een afzonderlijk persoon een bevel gegeven moet worden en dat die persoon op het nakomen van de voorwaarden van het bevel gecontroleerd moet worden. In de Provo-tijd, zo krijg ik uit de literatuur de indruk, vond deze controle grotendeels plaats door het vergelijken van de namen van gearresteerden met het kaartstelsel van de mensen die een rechterlijk bevel tegen zich hadden lopen. Wil echter een bevel effectief zijn, dan zal er een intensievere controle uitgeoefend moeten worden. In de praktijk zal dit niet mogelijk zijn omdat de controle te arbeidsintensief is. Waarmee de effectiviteit van de controle, en daarmee van het instituut van de bevelen tot het voorkomen van strafbare feiten, waardoor de openbare orde wordt aangerand, twijfel-

achtig is geworden (11 p.10; 24). Verder kan men nog zijn twijfels hebben over de indruk die het bevel zal maken op vastbesloten, voor hun politieke overtuiging opkomende mensen (11 p.10; 24). In de Provo-tijd heeft men hier ervaring mee kunnen opdoen. In gespannen situaties waarin het, naar de bedoeling van de commissie, tot toepassing van de bevelen komt, werkt zulk een overstreden bevel juist als een uitnodiging om het te overtreden.

Uitgangspunt voor de ontworpen regeling is geweest dat de justitie meer bevoegdheden moest krijgen om tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten, die de openbare orde verstoren, op te kunnen treden. Uitbreiding van de bevoegdheden van de officier van justitie heeft tevens uitbreiding van de bevoegdheden van de politieten gevolge. Hoe invoering van de regeling van de commissie-Mulder zou hebben gewerkt bij een traditionele, spontane rel van middelgrote omvang, die als een kleine rel begint en zich langzamerhand uitbreidt, kan nagegaan worden aan de hand van een verslag van Van Haaren (25). In dit verslag beschrijft hij onder andere de maatregelen die in 1971 (vier maanden na het uitkomen van het rapport van de commissie-Mulder) genomen waren om rellen op koninginnedag te voorkomen. De politie volgde toen ter voorkoming van ongeregelde heden een arrestatiebeleid, dat paste bij de voorstellen van de commissie-Mulder. Rellen op deze dag waren in 1967 begonnen. De Dam vormde steeds het middelpunt. In 1967 en 1969 waren zij voor een deel van de pers aanleiding een campagne tegen linkse jongerengroepen te beginnen (De Telegraaf 1 mei 1969). Nadat in 1970 de omvang van de rellen was afgenomen en de groepering die toen op de nominatie stond om het voorwerp van een hetze te worden zich demonstratief op een punt buiten de stad had teruggetrokken (33), werden in 1971 voor het eerst op grote schaal maatregelen genomen ter voorkoming van ongeregelde heden. Het verkeer over de Dam en omgeving werd afgesloten, er was een muziektent van waaruit harde muziek gemaakt werd,

het terrein rond het monument was afgezet en er was die dag een politiemacht van 700 man beschikbaar. Een gedeelte hiervan patrouilleerde in kleine groepjes in gewoon uniform op de Dam terwijl anderen "onopvallend" in burger als arrestatieploeg fungeerden. Iedereen, die in de ogen van de politie opviel of luidruchtig was, werd, geheel afgezien van de vraag of hij of zij een strafbaar feit gepleegd had, snel in een per portofoon opgeroepen politiebuisje afgevoerd. Mijns inziens zijn er deugdelijke bezwaren aan te voeren tegen het gevangelijk wegvoeren van iemand die geen strafbaar feit gepleegd heeft door politiepersoneel, zeker als dit in burger geklede personeel zich weigert te legitimeren. Hoewel men dit zou verwachten, braken er geen onnodige vechtpartijen uit tussen de aldus weggevoerde mensen en de politie. Van Haaren (25 p.300) vermeldt dat voor de aldus op het politiebureau aangekomen personen soms de centrale- en plaatselijke wetgeving omgekeerd moest worden om tot een formele motivatie voor de aanhouding te komen. Mogelijk verwacht Van Haaren (en met hem de Amsterdamse politie, waar hij in 1971 de rang van commissaris vervulde) hier de bevoegdheden van artikel 28 Politiewet -en in dat geval zou naar mijn mening de politie de haar gegeven bevoegdheden niet evenredig aan het te bereiken doel gebruikt hebben, nu van de individuele "luidruchtige" niet gezegd kan worden dat hij een rel wilde veroorzaken- dan zou het zoeken naar een strafbepaling om de aanhouding te rechtvaardigen onnodig zijn. Beriep zij zich echter niet op de Politiewet maar op de bepalingen van het wetboek van strafvordering, dan mogen er bij deze handelwijze wel enige vraagtekens gezet worden. Maar laten wij aannemen dat de politie zich beriep op de Politiewet, wat is dan in de praktijk op de plaats waar de rel moet beginnen het verschil met de voorstellen van de commissie-Mulder? Geen. Met of zonder bevelen van de officier van justitie, iemand die op-

valt wordt meegenomen. Nu nog met een beroep op artikel 28 Politiewet, zouden de plannen van de kommissie werkelijkheid worden dan met een beroep op artikel 541 ontwerp. Maar als wij de situatie, dat iemand opgepakt wordt als de plannen van de kommissie wet geworden zijn; nader bekijken, blijkt dat er, gegeven deze kasus, niet de mogelijkheid bestaat tot toepassing van de bevelen. De persoon waartegen het bevel gegeven zou worden, moet op last van een hulp-officier van justitie aangehouden zijn, wat de agent die portofonies om een arrestantenbusje vraagt natuurlijk niet is. Bovendien zal de officier van justitie tegenover de in beroep oordelende rechtbank moeten kunnen waarmaken, dat hij uit feiten of omstandigheden de indruk had gekregen dat de aangehouden persoon een misdrijf wilde plegen dat de veiligheid van personen of goederen aanrandde. En dat zal wel erg moeilijk zijn met iemand die op koninginndag luidruchtig door de Amsterdamse binnenstad loopt. Het blijkt dat in een situatie, die de kommissie voor ogen gestaan moet hebben, het ontwerp te kort schiet. Artikel 28 Politiewet, zou naast de nieuwe artikelen 540 en volgende, zijn zelfstandige betekenis voor deze situaties blijven behouden. Dit is ongewenst, omdat dan overschrijving door de politie van de ten behoeve van de burger in die artikelen neergelegde beperkingen gedekt zou worden door het artikel uit de Politiewet.

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de konklusie dat de plannen van de kommissie-Mulder niet alleen ondoelmatig zijn, maar ook dat zij het evenwicht tussen het belang van de burger op bescherming tegen willekeurig ingrijpen van de staat en het belang van de overheid rust en orde te handhaven verstoort in het nadeel van de burger. Het tot wet maken van de voorstellen zou een verslechtering van de situatie in Nederland op het gebied van de rechten van de mens betekenen.

Toch zou het eenzijdig zijn de voorstellen alleen negatief te beoordelen. In het ontwerp komen verscheidene verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie voor.

In de eerste plaats wordt de werkingsduur van de bevelen beperkt, zie de artikelen 540 lid 2 en 546 lid 3 ontwerp.

In de tweede plaats is het een vooruitgang dat aan de betrokkene, aan wie het bevel gegeven wordt, nu ook een afschrift van het bevel gegeven moet worden, artikelen 540 lid 2 en 546 lid 3 ontwerp.

Bianchi (9; artikelen 548 lid 3 en 549 lid 2 ontwerp) signaleert dat er nu in ieder geval van vrijheidsberoving ruimte gemaakt is voor een beroepsmogelijkheid.

Het van toepassing verklaren in artikel 546 lid 4 ontwerp van artikel 85 wetboek van strafvordering geeft een betere regeling van de (tussentijdse) teruggave van de eventueel gestorte waarborgsom. In artikel 550a ontwerp wordt niet meer, zoals in het huidige artikel 550 strafvordering, artikel 89 strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard, maar alleen het derde lid van het artikel. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren van Blok en Besier (10 III p.171) die opmerkten dat de wettelijke bepalingen elkaar tegenspraken. Zie voor deze kwestie p.14. Evenwel is niet in te zien waarom de kommissie ook artikel 89 lid 2 strafvordering, dat bepaalt dat de raadvkamer die over het verzoek tot schadevergoeding oordeelt, zo veel mogelijk bestaat uit leden die op de terechtzitting over de zaak hebben gezeten, geschrapd wil zien. Een toelichting op deze wijziging zoekt men vergeefs in het rapport.

4. De bevelen en de kleine kriminaliteit

De rechterlijke bevelen, zoals nu geregeld in het wetboek van strafvordering, zijn bedoeld om een effectief dwangmiddel te hebben tegen die mensen die meermalen achtereen, voor het openbaar leven op den duur storende, strafbare feiten plegen. Laten wij eens kijken wat toepassing van het bevel, zoals de kommissie zich dat voorstelt, zou betekenen voor de

bouwkundig opzichter die aangehouden werd omdat hij een Rubens met een scherp voorwerp bewerkte (zie p.15 tweede kolom). Na al eerder een schilderij een ander aanzien gegeven te hebben komt hij na deze vernieling bij de officier van justitie. Deze vindt dat de man eigenlijk in een psychiatrische inrichting opgenomen moet worden en in ieder geval niet meteen op vrije voeten gesteld kan worden omdat hij aangekondigd heeft net zolang met schilderijen bekrassen bezig te blijven tot dat hem passend werk is aangeboden. Maar de officier kan alleen het gestandaardiseerde bevel van artikel 540 lid 1 ontwerpen, dat inhoudt dat verdachte zich moet onthouden van het begaan of voorbereiden van bepaalde strafbare feiten. Het bevel blijkt dus weinig zinvol te zijn. Pleegt verdachte binnen de termijn waarvoor het (eventueel nog door de rechtbank verlengde) bevel geldt opnieuw een dergelijk strafbaar feit, dan overtreedt hij tevens artikel 184 lid 3 ontwerp wetboek van strafrecht. Voor dit feit is geen voorlopige hechtenis toegelaten (zie artikel 67 wetboek van strafvordering), zodat verdachte, nadat de rechter-commissaris hem opnieuw het bevel gegeven heeft (artikel 546 lid 2 ontwerp), in vrijheid gesteld zal moeten worden. Pas na het vernielen van het derde schilderij, gesteld al dat dit gebeurt in de tijd waarvoor het bevel geldt, is in verzekeringstelling mogelijk (artikel 549 lid 2 ontwerp).

Leyten veronderstelt dat in dit soort gevallen daarom helemaal geen bevelen meer gegeven zullen worden (39). Deze veronderstelling komt mij juist voor. Maar om toch tegen dergelijke verdachten effectief te kunnen optreden zal de officier van justitie naar andere wegen zoeken. Er zijn er twee:

1. hij verzoekt op grond van artikel 13 Krankzinnigenwet bij de president van de rechtbank machtiging tot plaatsing van een verdachte in een gesticht;
2. hij brengt de zaak zo snel mogelijk ter terechtzitting van de politierechter (artikel 370 lid 2 wetboek van strafvordering) of de kantonrechter (artikel 386 lid 2

wetboek van strafvordering) aan. Deze methode van snelrecht werd door de vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging in 1896, na een preadvies van Van Geuns en G.A. van Hamel, verworpen en de ontwerpers van het wetboek van strafvordering zijn er blijkbaar van uitgegaan dat snelrecht geen regel moest zijn (vergelijk 26 p.392; 10 III p.150).

Het bezwaar tegen de eerste oplossing is dat op deze manier mensen in een psychiatrische inrichting terecht komen die daar niet thuis horen, het bezwaar tegen de tweede oplossing dat de verdachte zich niet voldoende op zijn verdediging heeft kunnen voorbereiden. Doet hij hier een beroep op, dan zal de rechter de zitting moeten schorsen (respektievelijk de artikelen 375 en 394 wetboek van strafvordering) en verdachte op vrije voeten moeten stellen.

Het blijkt dat de regeling die de commissie-Mulder ontworpen heeft, niet voldoet in die gevallen waarvoor de huidige rechterlijke bevelen bedoeld zijn (32 p.125). Dat het instituut van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde weinig toegepast wordt (zie Bijlage II) wil nog niet zeggen dat zij, gezien bovengenoemde bezwaren die het gevolg zullen zijn van het ontbreken van zulk een regeling, in de wetgeving gemist kan worden.

1. J'accuse - Open brief aan minister Polak
Pamflet Amsterdam 22 februari 1971 (22-2-71/3)
2. Baauw, P.J. - Justitiële relbestrijding
NRC-Handelsblad 11 januari 1971
3. Baauw, P.J. - Politieke injunction?
Ars Aequi 20 (1971) p.220-223
4. Bemmelen, J.M.van - Strafvordering Leerboek van het Nederlandse Strafprocesrecht
6e herziene druk 's-Gravenhage 1957 p.446-451
5. Bemmelen, J.M.van - Handhaving van de openbare orde
Nederlands Juristenblad 41 (1966) p.661-671
6. Bemmelen, J.M.van - In groter verband gepleegde strafbare feiten
Nederlands Juristenblad 46 (1971) p.133-139
7. Bemmelen, J.M.van - Ons strafrecht deel II Het formele strafrecht
4e herziene druk Groningen 1971 p.200-204
8. Bergh, G.C.J.J.van den - Absurde straf
Opinie, orgaan van de Partij van de Arbeid 2 (1966) 9 juni
Herdruk in het Tweede Interimrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam Den Haag 1967 bijlage 101
9. Bianchi, H. - Gebruik en misbruik van strafrecht
De Groene Amsterdammer 13 februari 1971
10. Blok, A.J. en L.C.Besier - Het Nederlandsche strafproces
Haarlem 1925/6 drie delen
11. Bos, Jan-Tom - Laatste waarschuwing ... er wordt geweld gebruikt
Alibi 1 (1971) no.2 p.8-10
12. Bromberg, R. - Een zonderling geval
Nederlands Juristenblad 11 (1936) p.798 en 851
13. Brownlie, Ian - The law relating to public order
London 1968 p.119-126
14. Brugsma, W.L. - "Schutzhaf" in Nederland
Haagse Post 22 januari 1971
Herdruk in Politie(k) Rotterdam, zonder jaartal
15. Canes, S.G. - Toegepaste wetstechniek
Tijdschrift voor Strafrecht 26 (1915) p.11
16. Cate, Laurens ten - Justitieel ingrijpen op grond van vermoeden
Leeuwarder Courant 8 januari 1971
17. Domela Nieuwenhuis, J. - Het ontwerp-Wetboek van Strafvordering en de persoonlijke vrijheid
Tijdschrift voor Strafrecht 25 (1914) p.349-351
18. Eck, D.van - Rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde
De Gelderlander 16 juli 1966
19. Elout, H.P. - Ordeverstoringen
Apeldoorn 1973 Skriptie Nederlandse Politie Academie
20. Geuns, S.J.M.van - Onmiddellijke voorgeleiding vóór den rechter en de "rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde"
Themis 79 (1918) p.51-80
21. Ginneken, Jaap van - Over de samenstelling van het gezamenlijke "Provo"archief van het Seminarium voor Massapsychologie, Openbare Mening en Propaganda en de Universiteitsbibliotheek met bijlage Gebeurtenissenlijst Amsterdam zonder jaartal (waarschijnlijk 1969) Stageverslag

22. Goen, Bob van der - De voorstellen van de commissie-Mulder
Vrije Geluiden 6-13 maart 1971 p.12
23. Grootes, G. - Schutzhaft in Nederland
Haagse Post 31 maart 1971 p.12
24. Grosheide, F.W. - Voorstellen commissie-Mulder doen denken aan gelegenheidswetgeving
Trouw 15 februari 1971
25. Haaren, L.van - Voorkoming van publieke agressie en van politieel wapengebruik
Algemeen Politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden 121 (1972) p.299-301
26. Haarman, J.W. en A.M.van der Burgt - Wetboek van Strafvordering
2e druk Alphen aan den Rijn 1925 p.390-402
27. Heijlsman, C.J. - Geschiedenis van de handhaving van de openbare orde vanaf 1851
Apeldoorn 1974 Skriptie Nederlandse Politie Academie
28. Heijder, A. - Onmogelijke positie
Het Vrije Volk 26 en 27 september 1966
29. Heijder, A. - Enkele crimineel-politieke beschouwingen
Amsterdam 1973 Cahier no.14
30. HJAH(ofland) - Commissie Mulder roept de vraag op van een dienst tegen gezagscrisis
Handelsblad-NRC 26 januari 1971
31. Hulsman, L.H.C. - Provo en de handhaving van de openbare orde
In: Provo, kanttekeningen bij een deelverschijnsel Amsterdam 1966 p.184-205
32. Jurgens, E. - Justitiële reibestrijding; het rapport van de Commissie-Mulder
Maandblad Geestelijke Volksgezondheid 1971 p.125-126
33. Kabouterkrant 1 nr.4 mei 1970
34. Kenny, C.S. en J.W.C.Turner - Outlines of criminal law
Cambridge 1966 p.576
35. Koopmans, F.A.J. - Opgeruimd staat netjes
Ars Aequi 20 (1971) p.180-183
36. Lambrecht, Jef - Anarchisme bij Provo (Amsterdam 1965-1967)
Leuven 1974 Eindverhandeling aangeboden tot het bekomen van de graad van Licentiaat in de Sociologie p.144-152
37. Leerboek voor de politie
Lochem losbladig, band II, p.72b-72d Strafvordering bespreking
38. Léon's Rechtspraak Wetboek van Strafvordering Deel II, Aflevering 6, band 3
4e druk Zwolle 1941 p.2075-2095
39. Leyten, J.C.M. - Commissie-Mulder had "neen" moeten zeggen
De Tijd 6 maart 1971 p.6
40. Lylkema, H.G. - Bescherming van de rechtsorde en individuele rechtsbescherming
Algemeen Politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden 120 (1971) p.231-239
41. Medewerker, onze juridische - Doelmatigheid is ver te zoeken
Haagsche Courant 21 januari 1971
42. Meer, Tom van der - Op weg naar de sterke staat
Revolte 1971 nr.8 p.3
43. Meulen, J.D.van der - Reibestrijders dreigen rellen te bevorderen
De Nieuwe Linie 14 januari 1971
44. Minkenhof, A. - De Nederlandse strafvordering
3e druk 2e oplage Groningen 1970 p.290-293

45. Mulder, A. - Justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten
Algemeen Politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden 120 (1971) p.99-115
46. Noyon, T.J. - Het Wetboek van strafvordering
Arnhem 1926 p.717-726
47. Ontwerp tot vaststelling van een wetboek van strafvordering, der Koningin aangeboden door de Staats-
commissie voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering, ingesteld bij KB van 8 april
1910, No.17 Deel II, Toelichting
's-Gravenhage 1913 p.397-406
48. Optreden, Het justitieel — tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten
Tijdschrift voor de Politie 33 (1971) p.45-46
49. Oranje-komitee "DE PAREL VAN DE JORDAAN"
Pamflet 29 april 1966 (29-4-66/1)
50. Paulian, A. - La recognizance dans le droit anglais
Paris 1911 dissertatie Parijs
51. Paulian, A.
Revue pénitentiaire 37 (1913) p.47-76 Séance de la Société Générale des Prisons du 18 décembre 1912
52. Polak, E. - De zekerheidsstelling in het Wetboek van Strafvordering en het derdenbeslag
Weekblad van het Recht 88 (1926) 11448 p.8
53. Politie en openbare orde
Amsterdam 1967 Rapport van een door het Curatorium van de Dr. Wiarda Beckman Stichting in het leven
geroepen commissie ter bestudering van het probleem "politie en openbare orde in een democratische
rechtsstaat"
54. Rapport Commissie Justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten
zonder plaatsnaam (Den Haag) zonder jaartal (1971)
55. Rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam
's-Gravenhage 1966/7 3 delen
56. Schmidt, Eberhard - Zur Reform der sogenannten "Demonstrationsdelikte"
Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 82 (1970) p.1-24
57. Simons, D. - Beknopte handleiding tot het Wetboek van Strafvordering
7e druk Haarlem 1925 p.22-24 en 332-337
58. Sinner, Louis - Provo's en Justitie
Amsterdam 1966 Kwadraatpamflet 31
59. Smeets, J.H. - Schutzhaft in Nederland
Haagse Post 17 maart 1971 (ingezonden brief)
60. Smeets, J.H. - In groter verband gepleegde strafbare feiten
Nederlands Juristenblad 46 (1971) p.210
61. Statistiek, Justitiële — van het Koninkrijk der Nederlanden 1926-1931
62. Statistiek, Justitiële — en faillissementsstatistiek 1931-1943 en 1946-1950
63. Statistiek, Justitiële 1951-1971
64. Stolwijk, S.A.M. - Justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten
Nederlands Juristenblad 46 (1971) p.139-146
65. Swart, A.H.J. - Het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens
Amsterdam 1974 cahiers van het seminarium 'van Hamel' 12
66. Tamboer, Kees - Je bent er al bij voor je er bij bent
Het Vrije Volk 20 januari 1971

67. Tuynman, Hans - Full-time Provo
Amsterdam 1966 Kwadraatpamflet 32
68. Veen, T.W.van - Het strafrecht bij massaal verzet
Tijdschrift voor Strafrecht 78 (1969) p.85-104
69. Veen, T.W.van - In groter verband gepleegde strafbare feiten
Delikt en Delinkwent 1 (1971) p.313-322
70. Verkade, D.W.F. - Hoge prijs voor rel-bestrijding
de Volkskrant 7 januari 1971
71. Verzoekschrift van de Orde van Advocaten te Utrecht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
In: Tijdschrift voor Strafrecht 30 (1919) p.7 en 13
72. Weringh, J.van - Een doodgevoel hoogleraar
Alibi 1 (1971) nr.1 p.5-6 Interview van Guus Borchardt en Ton Kok met —
73. Wij zijn beledigd in ons rechtsgevoel
Het Vrije Volk 18 juni 1966 (advertentie, 850 ondertekenaars)

Toepassing van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde 1926 - 1971

✕ = verdachte legt de bereidverklaring af en wordt zonder zekerheidstelling vrijgelaten

1926	2	✕	Den Haag	1955	2	waarvan een maal ✕
1927	0			1956	11	bereidverklaring, met zekerheid vrij
1928	0			1957	1	✕
1929	2		verdachten in verzekering gesteld. Betrof opruiing. Haarlem.	1958	2	✕
1930	1		verdachte in verzekering gesteld. Almelo.	1959	2	✕
1931	2	✕	Den Haag, Rotterdam	1960	1	vordering van de officier van justitie wordt afgewezen
1932	4		Twee ✕, Breda en Groningen Twee verdachten in verzekering gesteld in Den Haag	1961	2	waarvan een maal ✕
1933	6		Een maal zag de rechter-commissaris geen termen tot toepassing van de artikelen 540 e.v., Amsterdam Vijf ✕: Alkmaar, Den Haag, Groningen, twee maal Haarlem	1962	9	waarvan drie maal ✕
1934	3	✕	In een geval pas na verlenging van de in verzekering stelling. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam.	1963	4	bereidverklaring, met zekerheid vrij
1935	2	✕	Haarlem, Leeuwarden.	1964	0	
1936	1	✕	Alkmaar. Literatuur: Bromberg	1965	1	waarschijnlijk Amsterdam
1937	0			1966	75	✕ 60 maal in Amsterdam, 15 maal Zwolle
1938	1	✕		1967	4	✕
1939	1	✕	Haarlem	1968	2	✕
1940	3	✕		1969	1	✕
1941	0			1970	0	
1942	0			1971	0	
1943	0					
1944	geen cijfers					
1945	geen cijfers					
1946	0					
1947	0					
1948	1					
1949	1		verdachte in verzekering gesteld. Lite- ratuur NJ 49.740			
1950	5	✕				
1951	0					
1952	1	✕				
1953	1	✕				
1954	0					

Bronnen:

Justitieële statistiek van het Koninkrijk der Ne-
derlanden 1926 - 1931

Justitieële statistiek en faillissementsstatistiek
1931 - 1943 en 1946 - 1950

Justitieële Statistiek 1951 - 1971

Toepassing van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde in de Provo-tijd

17 april 1966	Peter Bronkhorst H.S. E.D.	houden toespraak	
25 april 1966	H.D. Ewout Zeldenrust Koosje Koster J.L. K.L.-van C. J.v.d.W. Rob Westerborg A.T.	geven van een voorstelling	borgsom f 50
1 mei 1966	? ? ? ? ? ? ? Ubo S. Félice S. R.van Z. Caspar Lutz P.van P. Auke Boersma ? Ubo S.	niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel verzet en mishandeling agenten verzet en mishandeling agenten verzet verzet verfen paleis op de Dam, houden toespraak, geven vertoning houden toespraak, geven vertoning wordt opnieuw aangehouden (zie 1 mei)	met uitzondering van de minderjarigen moesten allen een borgsom van f 50 betalen borgsom f 50 borgsom f 50
4 mei 1966	Ubo S.	wordt opnieuw aangehouden (zie 1 mei)	
8 mei 1966	mr. ... C.H. F.S. H.S. ? ? ? ? B.de W. ?	niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel belediging	
12 mei 1966	Auke Boersma	aangehouden omdat hij zich niet aan het op 1 mei gegeven bevel heeft gehouden. Wordt in verzekering gesteld.	
15 mei 1966	C.R. ? ? ? ? ? ? ? ?	tieren en schreeuwen niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel niet doorlopen na bevel	borgsom f 50 borgsom f 50 borgsom f 50 borgsom f 50 borgsom f 50 borgsom f 50 borgsom f 50
22 mei 1966	C.K. ? ? ?		

	?		
	?		
	?		
30 mei 1966	Caspar Lutz	aangehouden na overtreding van de op 1 mei opgelegde voorwaarden	
2 juni 1966	Koosje Koster	overtreedt voorwaarden op 25 april opgelegd. Aangehouden, vrijgelaten, weer aangehouden en in verzekering gesteld	
	Félice S.	overtreedt voorwaarden op 1 mei opgelegd. Kinderrechter wijst vordering tot in verzekering stelling af	
6 juni 1966	Irene v.d. Weetering	niet doorlopen na bevel	borgsom f 50
	Wibo v.d. Linde	niet doorlopen na bevel	rechter-commissaris wijst vordering officier van justitie tot toepassen artikelen 540 e.v.af.
1 juli 1966	Saartje Stolk	overtreedt voorwaarden	

Teksten

Teksten van de door de commissie voorgestelde wetswijzigingen

WETBOEK VAN STRAFVORDERING

De zevende Titel van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering wordt vervangen door een nieuwe Titel, luidende:

Titel VII. Bevelen tot het voorkomen van strafbare feiten, waardoor de openbare orde wordt aangerand

Artikel 540

Bij de invrijheidstelling van een verdachte die met toepassing van de bepalingen van de eerste afdeling van de vierde Titel van het Eerste Boek is aangehouden en verhoord ~~en eventueel in verzekering is gesteld~~ kan de officier van justitie, indien op grond van de feiten of omstandigheden die tijdens het onderzoek zijn gebleken reden is om te vrezen dat die persoon zich zal schuldig maken aan het begaan van een strafbaar feit, waardoor de veiligheid van personen of van goederen, of de onbelemmerde voortgang van het verkeer of de openbare dienst wordt aangerand, aan deze het bevel geven om:

- 1 zich te onthouden van het voorbereiden of begaan van zodanige feiten, en tevens
- 2 zich niet op te houden in een oploop, waarbij geweld wordt gepleegd tegen personen of goederen of zodanig geweld redelijkerwijze te duchten valt.

Het bevel wordt gegeven voor een termijn van tien dagen. Deze termijn begint te lopen zodra het bevel aan de betrokkene in persoon is betekend. Het bevel kan op vordering van de officier van justitie door de rechtbank eenmaal met een termijn van dertig dagen worden verlengd. De rechtbank beslist na de betrokkene te hebben gehoord, althans opgeroepen, bij een met redenen omklede beschikking die hem onverwijld wordt betekend.

Artikel 541

Het in artikel 540, eerste lid, omschreven bevel kan ook worden gegeven, indien gebleken is van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijze valt aan te nemen dat het noodzakelijk is een persoon te beletten een misdrijf, waardoor de veiligheid van personen of van goederen wordt aangerand, te begaan.

Tot het geven van dat bevel is bevoegd de officier van justitie van de plaats waar die persoon zich bevindt. Artikel 540, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Het bevel wordt niet gegeven dan nadat de persoon op wie het bevel betrekking heeft door de officier van justitie is gehoord. De officier van justitie kan daartoe zijn aanhouding gelasten. Kan het optreden van de officier van justitie niet worden afgewacht, dan is de hulp-officier van justitie bevoegd de aanhouding te gelasten. De aangehoudene wordt onverwijld voor de officier van justitie

geleid. In geen geval mag de aangehoudene langer dan zes uren voor het verhoor worden opgehouden, met dien verstande dat de tijd tussen middernacht en negen uur in de ochtend niet wordt medegerekend.

Artikel 542

Tegen een met toepassing van artikel 540 of 541 gegeven bevel kan de persoon op wie het bevel betrekking heeft binnen tien dagen een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden ingediend ter griffie van de rechtbank van het arrondissement binnen hetwelk het bevel is gegeven. De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk.

De rechtbank geeft een met redenen omklede beschikking nadat de klager in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord.

De beschikking wordt onverwijld aan de klager betekend. De rechtbank kan zich niet van het geven van een beslissing onthouden op grond van de omstandigheid dat de termijn waarvoor het bevel gold inmiddels verstreken is.

Acht de rechtbank het bezwaarschrift gegrond dan verklaart zij het bevel voor herroepen.

Artikel 543

Bij overtreding van een met toepassing van artikel 540 of 541 gegeven bevel is iedere opsporingsambtenaar bevoegd de verdachte aan te houden en onverwijld te geleiden voor de officier van justitie.

De opsporingsambtenaar kan, ter aanhouding van de verdachte, elke plaats betreden. De artikelen 120-123 zijn van toepassing.

Artikel 544

De officier van justitie doet in het in het vorig artikel omschreven geval de verdachte onverwijld voor de rechter-commissaris geleiden. De rechter-commissaris beveelt terstond een onderzoek.

De officier van justitie is bevoegd getuigen, deskundigen en tolken te doen oproepen om te verschijnen voor de rechter-commissaris. De oproeping kan ook mondeling door een dienaar der openbare macht of schriftelijk geschieden; de officier kan ook zelf mondeling oproepen.

De verdachte wordt op last van de officier van justitie tot het einde van het onderzoek in verzekering gesteld.

Artikel 545

De officier van justitie is bij het onderzoek van de rechter-commissaris tegenwoordig en doet na de zaak te hebben voorgedragen, de vorderingen welke

hij in verband met de bepalingen van deze Titel nodig oordeelt.

Het onderzoek van de rechter-commissaris geldt als een gerechtelijk vooronderzoek en wordt overeenkomstig de bepalingen van de tweede tot en met de vijfde afdeling van de Derde Titel van het Tweede Boek gevoerd.

De rechter-commissaris is bevoegd, zo nodig onder bijvoeging van een bevel tot medebrenging, te gelasten dat door hem aangewezen getuigen, deskundigen en tolken voor hem zullen verschijnen. De oproeping geschiedt overeenkomstig het tweede lid van het voorgaande artikel.

In dat geval kan de rechter-commissaris het onderzoek voor ten hoogste vier en twintig uren schorsen.

Artikel 546

De rechter-commissaris kan te allen tijde de onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte bevelen.

Indien de rechter-commissaris van oordeel is dat de verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan overtreding van het met toepassing van artikel 540 of 541 gegeven bevel en hij daartoe voor het overige termen aanwezig acht, geeft hij het in artikel 540, eerste lid, omschreven bevel.

Het bevel van de rechter-commissaris wordt gegeven voor een termijn van dertig dagen, welke termijn begint te lopen zodra het bevel aan de verdachte in persoon is betekend. Het bevel van de rechter-commissaris heft het met toepassing van artikel 540 of 541 gegeven bevel, indien de termijn daarvan nog niet is verstreken, op. Artikel 542 is van overeenkomstige toepassing.

De rechter-commissaris kan verlangen dat voor de nakoming van het overeenkomstig het tweede lid van dit artikel gegeven bevel zekerheid zal worden gesteld in een door hem te bepalen vorm. Omtrent de zekerheidstelling gelden de bepalingen van de artikelen 80, derde en vierde lid, en 85.

Artikel 547

Indien de verlangde zekerheid wordt gesteld, beveelt de rechter-commissaris de onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte.

Artikel 548

Indien de verlangde zekerheid niet wordt gesteld, beveelt de rechter-commissaris dat de verdachte in verzekering zal worden gesteld.

De verzekering is van kracht gedurende een termijn van ten hoogste tien dagen welke ingaat op de dag der tenuitvoerlegging. Artikel 65, derde lid, is van toepassing. Het bevel tot in verzekeringstelling is dadelijk uitvoerbaar.

De verdachte kan van het bevel tot in verzekeringstelling binnen drie dagen na de tenuitvoerlegging in beroep komen bij de rechtbank die zo spoedig mogelijk beslist, na de ver-

dachte te hebben gehoord of althans opgeroepen.

De rechter-commissaris kan te allen tijde de invrijheidstelling van de verdachte bevelen. Artikel 547 is van toepassing.

Artikel 549

Bij overtreding van een met toepassing van artikel 546, tweede lid, gegeven bevel is iedere opsporingsambtenaar bevoegd de verdachte aan te houden en onverwijld te geleiden voor de officier van justitie. De artikelen 543, tweede lid, 544, 545 en 546, eerste lid, zijn van toepassing.

Indien de rechter-commissaris van oordeel is dat de verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan overtreding van het hem met toepassing van artikel 546, tweede lid, gegeven bevel en hij daartoe voor het overige termen aanwezig acht, beveelt hij dat de verdachte in verzekering zal worden gesteld. Artikel 548, tweede en derde lid, is van toepassing.

De rechter-commissaris kan bij de in het vorige lid bedoelde beslissing tevens de zekerheid vervallen verklaren aan de staat. Artikel 83, eerste lid, tweede volzin, tweede en derde lid, is van toepassing.

De rechter-commissaris kan te allen tijde de invrijheidstelling van de verdachte bevelen.

Artikel 550

Tegen de beslissing tot afwijzing van een door de officier van justitie krachtens de artikelen 540, tweede lid, en 545, eerste lid, genomen vordering staat geen beroep open.

Artikel 550a

Indien een met toepassing van de artikelen 540, 541 of 546 gegeven bevel door de rechtbank wordt herroepen, kan zij, op verzoek van degene op wie het bevel betrekking had of zijn erfgenamen, hem of zijn erfgenamen een geldelijke tegemoetkoming ten laste van de Staat toekennen voor de schade welke hij ten gevolge van enige krachtens de bepalingen van deze titel ondergane in verzekeringstelling werkelijk heeft geleden; de artikelen 89, derde lid, en 90-93 zijn van overeenkomstige toepassing.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
en de fundamentele vrijheden

Artikel 5

1. Een ieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg: ...

c. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen gehouden teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen, dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan. ...

Artikel 60

Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.