



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bijzonder bestraft: context, analyse en waardering van de bijzondere rechtspraak door de Kamer Groningen van het Bijzonder Gerechtshof Leeuwarden en van cassaties in Groningse zaken

Meiboom, W.E.

Citation

Meiboom, W. E. (2016, June 8). *Bijzonder bestraft: context, analyse en waardering van de bijzondere rechtspraak door de Kamer Groningen van het Bijzonder Gerechtshof Leeuwarden en van cassaties in Groningse zaken*. s.n., S.l. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/40130>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/40130>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/40130> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Meiboom, W.E.

Title: Bijzonder bestraft : context, analyse en waardering van de bijzondere rechtspraak door de Kamer Groningen van het Bijzonder Gerechtshof Leeuwarden en van cassaties in Groningse zaken

Issue Date: 2016-06-08

DEEL I

CONTEXT VAN DE BIJZONDERE RECHTSPLEGING

HOOFDSTUK 2

DE WETGEVING TER VOORBEREIDING VAN DE BIJZONDERE RECHTSPLEGING

2.1 Problemen bij de juridisch-technische maatregelen ter voorbereiding op een eventuele oorlog 1937-1940

Pas in de jaren 1937 tot 1940 werd, met het oog op de toenemende dreiging vanuit Duitsland, getracht een aantal maatregelen tot stand te brengen voor het geval er een mogelijke schending van de neutraliteit van Nederland zou plaatsvinden, of voor het geval dat Nederland in een oorlog betrokken zou raken. Dit ging gepaard met uitbreiding van de noodwetgeving, met name op economisch terrein. In het kader van de voorbereiding van een oorlogseconomie werden onder meer (nood)wetten tot stand gebracht ter regulering van de goederenstroom, de bodemproductie, de industriële productie, de import en export en de distributie van goederen en levensmiddelen. Hoewel er wel economische noodmaatregelen uitgevaardigd werden, bleven juridisch-technische maatregelen ter voorbereiding op een eventuele oorlog achter. Deze maatregelen waren onvolledig of werden niet op tijd ingevoerd.

2.1.1 De Aanwijzingen van 1937: slecht verspreid en met een onhoudbare opdracht

Rond 1937 vond de regering het raadzaam om Aanwijzingen op te stellen voor ambtenaren voor het geval de neutraliteit van Nederland geschonden zou worden of het grondgebied bezet zou worden.⁶⁹ Deze Aanwijzingen moesten, behalve voor al het overheidspersoneel, ook voor het spoor- en tramwegpersoneel en voor het personeel der waterschappen gaan gelden. Het concept hiervoor werd samengesteld door een Commissie ingesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. Nadat het concept gereed was, ging het voor commentaar langs alle ministeries en werd het in mei 1937 door de ministerraad ongewijzigd goedgekeurd.⁷⁰ De Aanwijzingen waren gebaseerd op het Landoorlogreglement 1907 en de Nota betreffende de rechten en plichten van plaatselijke overheid en bevolking in geval van een vijandelijke bezetting, uit 1915.

Het Landoorlogreglement was het uitvloeisel van twee vredesconferenties in Den Haag, in 1899 en in 1907. Deze conferenties leidden tot een groot aantal verdragen over wanneer een oorlog 'gerechtvaardigd' is (het *ius ad bellum*), over ontoelaatbare strijdmethoden, en tot verdragen ter bescherming van niet (meer) strijdende partijen (het *ius in bello*). De Haagse Conventies codificeerden voor het eerst internationaal aanvaarde normen voor de methoden van oorlogvoering en in het bijzonder tot bescherming van hen, die niet of niet meer aan het gewapende conflict deelnemen. De belangrijkste elementen uit het Landoorlogreglement waren:

- De bezetter moet na de bezetting alles doen om de openbare orde en het openbaar leven te herstellen, met eerbiediging van de in het land geldende wetten (artikel 43 van het Landoorlogreglement).
- Het is verboden om onderdanen van het bezette land te dwingen mee te werken aan krijgsverrichtingen (artikel 6 onderaan van het Landoorlogreglement).
- Het bezettingsbestuur is wel bevoegd als feitelijke overheid op te treden maar het mag niet van de geldende wetten afwijken, behoudens overmacht (artikel 55 van het Landoorlogreglement).

In de tweede plaats was als basis voor de Aanwijzingen in 1937 gebruik gemaakt van de in 1915 verschenen Nota betreffende de rechten en plichten van plaatselijke overheid en bevolking in geval van een vijandelijke bezetting. Deze werd door de rijksoverheid in Nederland in 1915 opgesteld en verspreid. De reden voor het opstellen van deze nota waren de regelmatige schendingen van het Landoorlogreglement in België in de Eerste Wereldoorlog. Hoewel Nederland in de Eerste

⁶⁹ PEC, Deel 7a en b, p 38-64.

⁷⁰ PEC, Deel 7a en b, p 38-45. De volledige titel luidde: 'Aanwijzingen betreffende de houding, aan te nemen door de bestuursorganen van het Rijk, de provinciën, de gemeenten, waterschappen, veenschappen en veenpolders, almede door het daar in dienst zijnde personeel en door het personeel in dienst bij spoor- en tramwegen in geval van een vijandelijke inval'.

Wereldoorlog niet bezet was, wilde de regering dat het in geval van oorlog duidelijk was welke rechten en plichten de onderdanen zouden hebben.⁷¹

Het centrale thema van de Aanwijzingen was dat ambtenaren op hun post moesten blijven, in het belang van de bevolking, ter verzachting van de gevolgen van het oorlogsleed of om de gelijkmatigheid van de druk daarvan te bevorderen. Uit de tekst van de Aanwijzingen kan de conclusie worden getrokken dat het principiële standpunt van de regering was dat de houding van Nederlandse ambtenaren ten opzichte van een bezetter in het algemeen belang moest zijn. Medewerking aan Duitse maatregelen mocht alleen worden verleend *'in het belang van de bevolking, ter verzachting van de gevolgen van het oorlogsleed of om de gelijkmatigheid van de druk daarvan te bevorderen.'* In geval van conflict moesten ambtenaren niet hun ontslag nemen, maar medewerking weigeren en op hun post blijven. *'Eerst bij ontslag zal hij zijn post mogen verlaten.'*⁷²

De termen in de Aanwijzingen waren echter vaag, want er mocht in 1937 niet al te duidelijk vermeld worden dat er een mogelijke bezetting van Duitse kant voorzien werd. Dat zou een inbreuk op onze neutraliteit inhouden en zou een bevriende natie, Duitsland, kunnen kwetsen.⁷³ De Aanwijzingen werden in de loop van 1937 en 1938 in zeer kleine kring verspreid. Waarom deze Aanwijzingen niet op grote schaal verspreid zijn, is niet duidelijk geworden. Mogelijk wilde men voorkomen dat de Duitse regering op de hoogte kwam van de inhoud ervan.⁷⁴ Gevolg was wel dat in de oorlog velen, onbekend met de Aanwijzingen, hun eigen houding tot de Duitse bezetter moesten bepalen.

In de praktijk bleek het opvolgen van de Aanwijzingen en het Commentaar ondoenlijk. Het weigeren van medewerking aan de Duitse bezetter, maar toch op de post blijven, werd door de buitenwereld in veel gevallen toch gezien als collaboratie. Bovendien werden tegen functionarissen die besluiten namen die de Duitse bezetter onwelgevallig was of die medewerking weigerden aan Duitse maatregelen, sancties genomen. Zo werden de raadsheren in Leeuwarden die besloten om een verdachte geen straf op te leggen omdat de verdachte de straf dan moest uitzitten in Kamp Erica bij Ommen, onmiddellijk door de Duitse bezetter ontslagen.⁷⁵ Ook stuitten vele acties van de Duitse bezetter ambtenaren tegen de borst. Ontslag nemen was dan een mogelijkheid om te ontkomen aan medewerking aan deze acties. Bij degenen die de Aanwijzingen wel kenden, de Hoge Raad, voorzitters van gerechtshoven, rechtbanken, burgemeesters en commissarissen van politie, is tijdens de oorlog dan ook grote verwarring ontstaan over de te volgen houding tegenover de bezetter. Velen hadden het gevoel dat ze zelf hun eigen beleid hierin moesten bepalen, zonder duidelijke instructies van de Nederlandse regering.⁷⁶

In een poging de standpunten van de regering over de houding tot de bezetter beter bekend te maken, werd in mei 1943 via Radio Oranje een tien punten tellend 'Commentaar' op de Aanwijzingen aangekondigd.⁷⁷ De samenstellers van het 'Commentaar' waren terecht van mening dat de Aanwijzingen nauwelijks bekend waren. Bovendien leek in 1943 in het bezette Nederland de collaboratie met de Duitse bezetter hand over hand toe te nemen. Daarom vervaardigden de samenstellers, naar later is gebleken jhr. L.H.N. Bosch van Rosenthal, jhr. M.L. van Holthe tot Echten en J.H.W. Verzijl, het 'Commentaar'. De tekst hiervan werd verspreid via publicatie in alle illegale bladen in Nederland. Ook werd de tekst toegestuurd aan hoge ambtenaren en de burgemeesters van de grotere plaatsen.⁷⁸

Lang niet iedereen kon echter de uitzendingen van Radio Oranje beluisteren tijdens de oorlog of illegale bladen lezen. In 1946 geeft de Bijzondere Raad van Cassatie in een arrest aan dat *'de Aanwijzingen en het in de oorlog gepubliceerde Commentaar – met het oog op de wijze, waarop deze*

⁷¹ Verburg 2001, p. 442-443.

⁷² L.G. Kortenhorst, *Was samenwerking met den vijand geoorloofd?*, uitgeverij Pax 's-Gravenhage, 1945, p. 22-31: Overzicht van de verplichtingen opgenomen in de 'Aanwijzingen' en in het 'Commentaar'.

⁷³ deoorlog.nps.nl/page/personen/780053/J.J.G.+Boot?af=2.

⁷⁴ Verburg 2001, p. 447-449.

⁷⁵ Hermans 2003, p. 115-128.

⁷⁶ L.G. Kortenhorst, *Was samenwerking met den vijand geoorloofd?*, uitgeverij Pax 's-Gravenhage, 1945, p. 21; Verburg 2001, p. 446-447.

⁷⁷ PEC, Deel 7a en b, p. 38-64; p. 58-66.; Sinke 2009 2009, p. 182-184.

⁷⁸ PEC, Deel 7a en b, p.52.

*instructies aan de ambtenaren zijn tot stand gekomen – met grote behoedzaamheid worden gehanteerd.*⁷⁹

2.1.2 Een niet bij het Parlement ingediende wet op het Staatsnoodrecht

Nederland kende voor 1940 geen objectief geschreven staatsnoodrecht, vastgelegd in wetgeving. In bijna alle Europese staten was aan het einde van de negentiende eeuw nationale wetgeving tot ontwikkeling gekomen waarin een bijzondere rechtstoestand werd geschapen voor situaties van oorlog, oorlogsgevaar of binnenlandse onlusten die de in- of uitwendige veiligheid van de staat zouden bedreigen.⁸⁰

In 1939 besloot de regering advies te vragen over juridische maatregelen voor een eventuele noodtoestand, namelijk voor het geval een vijandelijke mogendheid de al 140 jaar bestaande neutraliteit van de Nederlandse staat niet zou respecteren. Prof. mr. dr. G. van den Bergh, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en raadsadviseur in buitengewone dienst van het departement van Justitie, werd in 1939 gevraagd om een advies op te stellen. Uit het verhoor van professor G. van den Bergh door de Parlementaire Enquêtecommissie op 30 juni 1948 bleek dat hij niet alleen adviezen gegeven had over het objectief staatsnoodrecht, maar zelf een voorontwerp van wet '*tot voorziening in een mogelijke noodtoestand van den Staat (Staatsnoodwet)*' opgesteld had. Dit voorontwerp was begin 1940 klaar. Daarna had hij over zijn voorontwerp besprekingen gevoerd met diverse ministers. G. van den Bergh bevestigde dat er in deze gesprekken bij de ministers absoluut geen sprake was van een gevoel van urgentie om een wet op het staatsnoodrecht aan te nemen, noch van ideeën om in de nabije toekomst gebruik te maken van staatsnoodrecht. De gesprekken naar aanleiding van zijn voorontwerp leken volgens G. van den Bergh een louter theoretische exercitie. In Nederland was in regeringskringen nog nauwelijks gedacht over een vorm van staatsnoodrecht voor Nederland. Wel was er door Nederlandse staatsrechtgeleerden al tientallen jaren over staatsnoodrecht gepubliceerd.⁸¹ Maar deze publicaties hadden bij politici nauwelijks weerklank gevonden. Het voorontwerp werd pas behandeld in de ministerraad van april 1940. Hoewel in april 1940 Noorwegen al was aangevallen, leek er binnen de regering geen enkele behoefte te bestaan om spoedig tot goedgekeurd wettelijk staatsnoodrecht te komen. Het voorontwerp werd niet met enige spoed door de Raad van State getoetst, noch door de beide Kamers goedgekeurd. De toenmalige Nederlandse regering vond dat zij de normale route van een wetsontwerp moest volgen en dat er niets overhaast moest worden. De gedachte bij de leden van de regering was, ondanks de overrompeling van Polen, Noorwegen en Denemarken, dat Nederland een strijd tegen Duitsland lang kon volhouden. In de visie van de regering van die dagen kon de vijand door de Hollandse Waterlinie langere tijd worden tegengehouden.

Nu de regering in april en mei 1940 geen reden had gezien om deze ontwerpwet op het staatsnoodrecht in hoog tempo voor te leggen aan de twee Kamers van de Staten-Generaal, ontbrak het Nederland dus aan objectief geschreven staatsnoodrecht in de jaren daarna toen Nederland vanuit Londen geregeerd moest worden.⁸² De wet op het staatsnoodrecht was toen nog niet eens ingediend bij de Staten-Generaal.

De Duitsers vielen op 10 mei 1940 Nederland binnen. Al snel bleek dat, door het gebruik van parachutisten en vliegtuigen, de oorlog een heel andere wending zou krijgen dan men zich had voorgesteld. Van een verdediging achter de Hollandse Waterlinie was geen sprake meer, de Duitsers vlogen er gewoon overheen. Elke gedachte aan een veilige plek in Nederland bleek een illusie, met de vliegtuigen en parachutisten die deel uitmaakten van de Duitse troepenmacht.⁸³ De Duitse

⁷⁹ Arrest BRvC, 22 juli 1946, NOR 1946, 528.

⁸⁰ Brainich 1993, p. 7-19.

⁸¹ M.I. Prins, *Staatsnoodrecht*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1911, p. 1-5, 54-55; Brainich 1993, p. 4; Sloot 2009, p. 53-54; Loof 2005, p. 64-68.

⁸² N. Cramer, *Wandelingen door de handelingen*, staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage, z.d., p. 202-205; PEC, Deel 2a: p. 75-77 en 2b, p. 152-156.

⁸³ De Jong, Deel 2 Neutraal, p. 121; PEC, Deel 2a, p. 55-57.

parachutisten werden overal gedropt, zelfs in het centrum van Den Haag bij Paleis Noordeinde, het verblijf van de Koningin.⁸⁴ Slechts vijf dagen na het begin van de Duitse inval capituleerde de opperbevelhebber van de land- en zeemacht, H.G. Winkelman.⁸⁵

In Groot-Brittannië was de dreiging van de oorlog en de urgentie om noodmaatregelen te nemen wel gevoeld. Een week voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd in het Verenigd Koninkrijk de Emergency Powers (Defence) Act 1939 tot stand gebracht. Aanpassingswetgeving aan deze Emergency Powers Act werd telkens binnen zeer korte termijn door beide Kamers van het parlement geloodst (in 1940 zelfs binnen één dag).⁸⁶

2.1.3 Verzuim om een volmacht van Staten-Generaal te vragen voor overdracht bevoegdheden in oorlogstijd

De regering had op 10 mei 1940 een verzoek om volmachten te krijgen kunnen indienen bij de Staten-Generaal *'voor de behartiging van de belangen van het volk'*.⁸⁷ Minister-president D.J. de Geer had op een telefonisch verzoek om naar de Kamer te komen tegen de voorzitter van de Tweede Kamer gezegd: *'Ik heb op het ogenblik wel wat anders te doen en bovendien begrijp ik niet, waarom de Kamer moet bijeenkomen: die heeft op het ogenblik niets te doen: dat is afgelopen op het moment; wij zijn niet in een toestand dat de Kamer behoeft bijeen te komen en het heeft ook geen nut.'*⁸⁸ Minister-president D.J. de Geer heeft verzuimd de Tweede Kamer een volmacht te vragen om te kunnen doorregeren buiten Nederland. Hierdoor heeft de Kamer geen uitgebreide bevoegdheden kunnen geven aan de regering voor het doorregeren in noodgevallen.⁸⁹ Dit in tegenstelling tot de Belgische en Noorse regering. De Belgische regering heeft op 10 mei 1940, samen met de beide Kamers, een door de koning bekrachtigde wet uitgevaardigd over overdracht van bevoegdheden in oorlogstijd.⁹⁰ Ook in Noorwegen is op de dag van de Duitse inval, 19 april 1940, in samenwerking met de Storting (het Noorse parlement) besloten de regering een verregaande volmacht te geven voor het behartigen van de belangen van het Noorse rijk en voor het nemen van maatregelen en beslissingen namens de Storting en de regering, met het oog op de veiligheid en de toekomst van het land.⁹¹

Een regering in ballingschap, zoals de Nederlandse regering in Londen was, was afhankelijk van de vraag of de lokale regering de regering in ballingschap op haar grondgebied erkende. De Britse regering erkende alle regeringen in ballingschap die zich op haar grondgebied bevonden. Bovendien kregen de regeringen in ballingschap toestemming om in Londen te verblijven van E. F. L. Wood, 1st Earl of Halifax, de Britse minister van Buitenlandse Zaken. Hij verzocht de regeringen zich in Londen te vestigen.⁹² Na de erkenning van de regering kon deze pas onder bijzondere omstandigheden weer worden ingetrokken. Zolang een oorlog voortduurde was de intrekking van erkenning van een regering die zich in ballingschap bevond niet in overeenstemming met het volkenrecht.

De Parlementaire Enquêtecommissie 1940-1945 heeft na de oorlog over deze gang van zaken zijn grote verwondering uitgesproken. Naar haar idee had de regering aanwezig behoren te zijn op deze vergadering om de verbondenheid met het volk te benadrukken door een gezamenlijke verklaring uit te geven. De Parlementaire Enquêtecommissie concludeerde: *'De Nederlandse regering heeft in de bewogen meidagen van 1940 onvoldoende aandacht besteed aan het ongemeen grote belang van overleg met de Volksvertegenwoordiging. Geen der leden van het Kabinet heeft in de meidagen een concreet voorstel in die richting gedaan [voor het tot stand brengen van noodwetgeving].'*⁹³

⁸⁴ C. Fasseur, *Juliana en Bernhard, Het verhaal van een huwelijk. De jaren 1936-1956*, uitgeverij Balans Amsterdam, 2008, p. 75-77.

⁸⁵ Korver 2004, p. 31-32.

⁸⁶ Ontleend aan: Loof 2005, p. 58.

⁸⁷ PEC, Deel 2a: p. 75-77 en Deel 2b: p. 152-156.

⁸⁸ PEC, Deel 2a, p. 72-74 en Deel 2c, p. 526.

⁸⁹ Brandhof 1986, p. 106-109 en daar genoemde literatuur; PEC, Deel 2a, p. 75-76 en Deel 2b, p. 152:-153.

⁹⁰ Brandhof 1986, p. 106-107.

⁹¹ PEC, Deel 2a, p. 75.

⁹² Korver 2004, p. 42.

⁹³ PEC, Deel 2a, p. 75.

2.1.4 De Nederlandse regering in Londen aangewezen op het subjectief staatsnoodrecht om te kunnen regeren

De regering zag zich in Londen onmiddellijk geconfronteerd met het feit dat uitvaardigen van wetgeving in overeenstemming met de bepalingen in de Nederlandse Grondwet niet mogelijk was. Volgens de normale gang van zaken moest de Raad van State adviseren over wetsontwerpen en de Staten-Generaal de wetten goedkeuren, alvorens ze konden worden getekend door de Koningin en de betrokken minister(s) en afgekondigd in het Staatsblad. Alleen dan waren wetten verbindend. Nu het niet mogelijk was om wetgeving vanuit Londen uit te vaardigen in overeenstemming met de Grondwet en de Nederlandse regering geen staatsnoodwet had, noch een formele volmacht bezat om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk waren voor het doorregeren buiten Nederland, moest de regering een andere manier zoeken om wetgeving vanuit Londen mogelijk te maken.⁹⁴ De enige mogelijkheid was om deze wetgeving te baseren op het *subjectieve* staatsnoodrecht, het recht van een staat om in nood buiten de wetgeving om te kunnen regeren.⁹⁵

De wetgever kan nooit alle noodsituaties voorzien en dus is er in het recht soms de behoefte aan een uitzondering: nood breekt immers wet.⁹⁶ Een regering kan dan teruggrijpen op het buitenwettelijke ongeschreven recht dat de staat toekomt, het subjectieve staatsnoodrecht. Het subjectieve staatsnoodrecht is echter wel begrensd, het is geen vrijbrief voor willekeur. De buitengewone omstandigheden die voorwaarde waren om subjectief staatsnoodrecht te kunnen inroepen, waren in de negentiende eeuw al gedefinieerd: een bedreiging van de veiligheid van de staat, de ontoereikendheid van de normale bevoegdheden, de aanwezigheid van een noodsituatie.⁹⁷

De belangrijkste reden voor de Nederlandse regering vanuit Londen wettelijke besluiten uit te vaardigen, was om te voorkomen dat de Duitsers beslag zouden leggen op honderden miljoenen gulden aan deviezen van Nederlandse bedrijven en particulieren bij buitenlandse banken. J.R.M. van Angeren, in Nederland tot 13 mei 1940 secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en in Londen achtereenvolgens ambtenaar en minister van het Nederlandse Ministerie van Justitie, heeft voor de Parlementaire Enquêtecommissie verklaard, dat men bij de totstandkoming van Wetsbesluit A1 nog niet doelbewust tot de constructie van wetsbesluiten was gekomen. Hem stond in mei 1940 nog niet voor de geest wat er met de wetsbesluiten moest gebeuren na de terugkeer van de regering naar Nederland na de bevrijding.⁹⁸ J.R.M. van Angeren verklaarde in zijn verhoor door de Parlementaire Enquêtecommissie in april 1948: *'Ik heb pas bij de voorbereiding van de Besluitwet A1 (Besluit houdende regels voor fiduciaire eigendomsovergang van vorderingen en bezittingen van personen buiten bezet gebied aan de Staat) voor het eerst gedacht aan het staatsnoodrecht.'*⁹⁹ Dat de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie pas in Londen over het staatsnoodrecht is gaan nadenken, tekent het gebrek aan visie hierover bij de regering en hoge juridische ambtenaren in 1940.

P.S. Gerbrandy, minister van Justitie van de Nederlandse regering in Londen en vanaf september 1940 minister-president, wijdde zich pas in augustus en september 1940, als minister van Justitie, in twee nota's aan het vraagstuk van de wetgevende bevoegdheid van de regering in noodsituaties. Zijn conclusie luidde: *'Waar echter de Staten-Generaal door buitengewone omstandigheden niet in staat zijn aan de wetgevende taak deel te nemen, is de Koning bevoegd die taak zelfstandig uit te oefenen. Men pleegt dit soort wetgeving wel aan te duiden als Staatsnoodrecht.'*¹⁰⁰

⁹⁴ PEC, Deel 2a p. 75-77; Deel 5a, p. 13-16.

⁹⁵ Sloot 2009, p. 54.

⁹⁶ Sloot 2009, p.7; www.wetenschapsagenda.leidenuniv.nl/content_docs/...0511/10-loof.pdf.

⁹⁷ Ontleend aan: Brainich 1993, 72-88; Loof 2005, p. 64-68.

⁹⁸ PEC, Deel 2a, p. 163, 164.

⁹⁹ PEC, Deel 2a, p. 163-166, en Deel 2c, p.184-185.

¹⁰⁰ A.F. Manning en A.E. Kersten (red.), *Documenten betreffende de buitenlandse politiek van Nederland, 1919-1945, periode C Deel 1: 10 mei - 31 oktober 1940*, staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1976, p. 324, 440-441.

De eerste wetsbesluiten, bekend als A1 t/m A5, waren bedoeld om de Nederlandse tegoeden te kunnen blokkeren op buitenlandse banken om vervolgens deze tegoeden als Nederlandse regering op te kunnen eisen. In het dossier dat de totstandkoming van wetsbesluit A1 bevat, bevinden zich schetsen voor een ontwerp van de afkondiging van deze wet op blauwe correspondentiebriefjes van Grosvenor House. Uiteindelijk bleek dr. M. van Blankenstein een Staatscourant bij zich te hebben, waarin zijn benoeming stond aangekondigd. Die krant is toen gebruikt voor de kop van de Nederlandse Staatscourant in Londen. Voor het Staatsblad had J.R.M. van Angeren zelf een ontwerp gemaakt. Uiteindelijk bleek dat de reder M.D. Valstar een Staatsblad bij zich had en gelukkig bleek het ontwerp van J.R.M. van Angeren te kloppen.¹⁰¹

In het parlement loze tijdperk, van mei 1940 tot 19 november 1945, zijn in het totaal 704 Koninklijke Besluiten in het Staatsblad en soms in de Staatscourant in Londen gepubliceerd.¹⁰² De wetsbesluiten werden tijdens de oorlog aangeduid met een letter, corresponderend met het jaar waarin ze werden uitgevaardigd (A= 1940, B=1941, enzovoorts) gevolgd door een nummer. Volgens deze nummering waren 'D-Besluiten' dus besluiten genomen in 1943. Na de oorlog zijn de aanvullingen en wijzigingen op deze besluiten tot en met 1951 eveneens met een letter aangeduid.¹⁰³

2.2 Totstandkoming van 'herstelwetgeving' in Londen

2.2.1 Apart strafrecht of niet?

Al in een vroeg stadium van de oorlog, in 1941, realiseerde de regering in Londen zich dat er strafwetgeving opgesteld zou moeten worden om de velen die met de Duitse bezetter samenwerkten, na de oorlog te straffen.¹⁰⁴ Uit rapportages van zogenoemde 'Engelandvaarders'¹⁰⁵ over de situatie in bezet Nederland bleek dat de animositeit van de 'gewone' Nederlanders ten opzichte van NSB'ers en alle anderen die met de Duitse bezetter collaboreerden, groot was.¹⁰⁶ Bovendien werd duidelijk dat de Duitse bezetters samen met Nederlandse handlangers grove misdrijven begingen tegen Nederlandse burgers. De Duitse bezetters in Nederland zijn in de oorlog met grote regelmaat gewaarschuwd voor hun 'atrocities' door Franklin D. Roosevelt, president van de Verenigde Staten en Winston L.S. Churchill, premier van Groot-Brittannië, in 1942 en Jozef Stalin, leider van de Sovjet-Unie, in 1943. Daarna is over de bestraffing van oorlogsmisdadigers via Nederlandse ondergrondse kranten en via Radio Oranje met enige regelmaat geschreven en gesproken. De Duitsers hebben de uitzendingen van Radio Oranje gehoord, zoals een van de verdachten dat op de zitting ook volmondig toefaf.¹⁰⁷

De regering in Londen heeft vanaf 1941 ideeën ontwikkeld over een wettelijke grondslag voor de bestraffing van Duitsers, handlangers van de vijand, NSB'ers en leden van pro-Duitse organisaties en collaborateurs. Na vele vergaderingen, adviezen, rapportages en discussies werden uiteindelijk in december 1943 vier wetsbesluiten vastgesteld die de bijzondere rechtspleging na de oorlog moesten regelen.¹⁰⁸ De totstandkoming van die wetsbesluiten heeft in Londen nogal wat voeten in aarde gehad. J.R.M. van Angeren, de samensteller van de bijzondere rechtsplegingsbesluiten, schreef in een brief aan de Parlementaire Enquêtecommissie:

'Een van de belangrijkste punten van zorg voor de minister van Justitie in Londen was de voorbereiding van de maatregelen, nodig voor een berechting en een adequate bestraffing van de ontrouwen aan de zaak van het Vaderland en in het bijzonder van hen, die aan de vijand hand en spandiensten hadden verleend en zich, gebruik makend van de bezetting, aan personen en goederen hadden vergrepen.¹⁰⁹(...) Wat het

¹⁰¹ Korver 2004, p. 16-29; De wetsbesluiten A1, A6 en A10; PEC, Deel 2c, p. 184-186; D.J. de Geer, *Verantwoording*, Den Haag Koster 1946, p. 17-19.

¹⁰² Brandhof 1986, p. 99.

¹⁰³ Wetsbesluit D61 is bijvoorbeeld een wetsbesluit uit 1943. Tot 1950 is voor wetgeving samenhangend met in de oorlog genomen wetsbesluiten het systeem van letters als aanduiding voor de wetgeving gebruikt.

¹⁰⁴ Belinfante 1978, p. 17.

¹⁰⁵ Engelandvaarders: 'Engelandvaarders' waren Nederlanders die tussen juni 1940 en september 1944 ontsnapten uit bezet gebied en zich in Engeland aan de kant van de regering stelden, om de Duitse bezetting te bevechten. Zie ook: Archief Engelandvaarders.

¹⁰⁶ De Jong, Deel 12 Epiloog eerste helft, p. 486.

¹⁰⁷ Archief CABR, inv. nr. 71731.

¹⁰⁸ Zie www.debijzondererechtspleging.nl voor de teksten van deze besluiten.

¹⁰⁹ Archief van Angeren, inv. nr. 17.

*strafrecht betreft was ik na ampele overweging tot de conclusie gekomen, dat zoveel mogelijk kon en moest worden vastgehouden aan de bestaande Nederlandse Strafbepalingen en dat het formuleren van bijzondere strafbepalingen zo enigszins mogelijk achterwege moest blijven.*¹¹⁰

J.R.M. van Angeren kon nauwelijks op enige juridische ondersteuning rekenen bij het opstellen van deze wetsbesluiten. De Britse strafrechtspleging week namelijk te veel af om met succes met Britse strafrechtjuristen te kunnen overleggen. Er waren wel enkele jonge juristen op het bescheiden departement van Justitie in Londen, maar zij hadden nauwelijks kennis van het strafrecht noch van het redigeren van wetteksten. Daarnaast was het probleem dat niet, zoals bij wetsontwerpen in Nederland, een oordeel kon worden gevraagd van juridische wetenschappers en deskundigen uit het veld, noch literatuur kon worden geraadpleegd. Wel won J.R.M. van Angeren informatie in over de plannen bij zijn Noorse en Belgische collega's Teye Wold en A.L.P.G. Delfosse, die beiden in eigen kring met het vraagstuk bezig waren en hij hield met hen regelmatig langdurige besprekingen.¹¹¹

Hoewel van J.R.M. van Angeren streefde naar berechting binnen het commune strafrecht, was de regering een andere mening toegedaan. De regering vond dat er wel degelijk nieuw recht moest komen voor snelle en strenge berechting van degenen die ten tijde van de oorlog misdrijven hadden gepleegd. De regering wilde echter een rechtspraak naast de gewone rechtspraak, aangezien niet duidelijk was of de rechters in het bezette Nederland wel 'vaderlandslievend' genoeg waren om de bijzondere rechtspraak op zich te nemen. Uit berichten uit Nederland leek het of een deel van de rechters zich niet voldoende onafhankelijk opstelde ten aanzien van de Duitse bezetter. Ook was de regering van mening dat de voorzieningen in het commune strafrecht niet voldoende waren voor een snelle en doeltreffende berechting van allen die met de Duitse bezetter gecollaboreerd hadden of onder de macht van de Duitse bezetter misdrijven gepleegd hadden.

De regering wilde bovendien een aantal nieuwe delictomschrijvingen toevoegen en de strafmaten van bestaande delictomschrijvingen verzwaren. Tot slot wilde de regering de doodstraf herinvoeren.¹¹² P.S. Gerbrandy verwoordde het regeringsstandpunt in een radiotoespraak op 21 april 1945 voor Radio Oranje als volgt: *'Er zal geen eigenrichting zijn maar berechting in naam van de Koningin. In het nieuw bepaalde buitencommune strafrecht is ook de doodstraf weer opgenomen. (...) Geen verrader zal zijn verdiende loon ontgaan'*.¹¹³ Hij adviseerde Nederlandse burgers in bezet gebied om informatie over misdrijven op te schrijven voor gebruik in strafzaken na de oorlog.¹¹⁴

2.2.2 Adviezen over de conceptwetgeving voor de bijzondere rechtspleging¹¹⁵

In 1942 was een eerste concept voor wetgeving van de bijzondere rechtspleging gereed. De regering vroeg vervolgens aan drie in Londen ingestelde adviescolleges om deze conceptwetgeving te beoordelen. Dit ter vervanging van het advies van de Raad van State en de behandeling in de Staten-Generaal

2.2.2.1 De Studiegroep voor Reconstructieproblemen

In de zomer van 1941 werd in Londen mede op initiatief van J.J. van Houten en P. Rijkens de Studiegroep voor Reconstructieproblemen opgericht. Van deze studiegroep maakten vooraanstaande vertegenwoordigers uit verschillende geledingen van de Nederlandse samenleving in Londen deel uit. Deze studiegroep voor juridische en staatkundigen problemen voor na de mogelijke bevrijding stond onder leiding van P. Rijkens. De studiegroep bestond aanvankelijk uit 22 personen, en werd geleidelijk uitgebreid tot 37. Het doel van de studiegroep was om plannen te ontwikkelen voor de reconstructie van het naoorlogse Nederland. De bedoeling was dat deze plannen zouden dienen als uitgangspunt voor in Londen op te stellen wetsbesluiten.¹¹⁶

¹¹⁰ Archief van Angeren, inv. nr. 17.

¹¹¹ Archief van Angeren, inv. nr. 17, 23.

¹¹² Archief AOK, inv. nr. 1330.

¹¹³ Archief AOK, inv. nr. 1332; PEC, Deel 7a-b, p. 392-433 over Radio Oranje.

¹¹⁴ Archief AOK, inv. nr. 1332.

¹¹⁵ Archief Mouton, inv. nr. 20.

¹¹⁶ Belinfante 1978, p. 21.

Op 18 augustus 1942 stelde de Studiegroep voor Reconstructieproblemen een rapport op over de berechting van oorlogsgerelateerde misdrijven na de oorlog. In dit rapport gaf de Studiegroep als advies, dat er geen nieuw strafrecht nodig was. De Studiegroep was van mening dat militaire rechtspraak kon worden toegepast op basis van de nog steeds bestaande staat van beleg.¹¹⁷ Bovendien moest zo veel mogelijk worden vastgehouden aan de bestaande Nederlandse strafbepalingen en zou het formuleren van bijzondere strafbepalingen achterwege moeten blijven.

Al in 1941 hadden J.J. van Houten, secretaris en kabinetschef van de minister van Marine in Londen, en P. Rijkens, onderdirecteur Unilever in Londen, een nota geschreven, waarin zij stelden dat er *geen nieuwe strafmaatregelen* nodig zouden zijn voor de berechting van oorlogsgerelateerde misdrijven buiten de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. J.J. Van Houten stelde daarnaast in een nota dat ook burgers berecht zouden kunnen worden volgens het militaire strafrecht, aangezien Nederland sinds 19 april 1940 in staat van beleg verkeerde. Minister-president D.J. de Geer had op de dag van de inval van de Duitsers in Noorwegen en Denemarken voor heel Nederland de staat van beleg afgekondigd. Hiermee werden alle burgerlijke wetten opgeschort en het hoogste gezag kwam in handen van de militaire leiding. Onder het daarna geldende militair strafrecht konden ook burgers berecht en ter dood veroordeeld worden, indien de veiligheid van de staat toepassing van de doodstraf eiste.¹¹⁸

2.2.2.2 De Ministeriële Commissie Terugkeer

De zogenoemde terugkeervraagstukken vormden een belangrijk deel van de problemen waarvoor de Nederlandse regering in Londen zich geplaatst zag. Met deze term werd bedoeld de voorbereiding van de wetgeving voor het herstel van Nederland na de bevrijding en wetgeving voor de berechting van allen die met de Duitse bezetter hadden samengewerkt en onder de macht van en samen met de Duitse bezetters misdaden hadden gepleegd.

Om de terugkeervraagstukken zo nauwgezet mogelijk te bestuderen, kwam in de vergadering van de raad van ministers van 27 mei 1941 de vraag aan de orde of hiervoor een afzonderlijke ministeriële commissie moest worden ingesteld. Na een voorstel van minister-president P.S. Gerbrandy op 10 juli 1941, vond op 25 augustus 1941 de eerste vergadering van de commissie plaats. Volgens het voorstel van de minister-president bestond de commissie uit de vier bewindslieden die het meest betrokken waren bij het treffen van voorbereidingen voor Nederland na de oorlog.¹¹⁹ De bedoeling was dat de commissie zich bezig zou gaan houden met de militaire en staatkundige organisatie, de 'overgangstoestand', de zuivering van de politie, de berechting van verraders, de afzetting van ongewenste ambtenaren en de organisatie van een snel en krachtige werkende staatsdienst.¹²⁰ De Ministeriële Commissie Terugkeer had geen officiële status. De bedoeling was dat zij zich uitsluitend bezig zou houden met de voorbereiding van administratieve maatregelen. Na deze voorbereiding zouden ambtenaren van de ministeries van Marine, Justitie, Algemene Zaken, Oorlog en Economische Zaken deze zaken 'tot in details' moeten uitwerken. Vervolgens zouden de hieruit voortvloeiende voorstellen worden gerapporteerd aan de regering en Koningin Wilhelmina. De commissie hield zich echter gaandeweg steeds meer bezig met beschouwingen over staatkundige aangelegenheden, zonder tot besluitvorming te komen.¹²¹

De Ministeriële Commissie Terugkeer adviseerde over de conceptwetgeving voor de bijzondere rechtspleging als volgt. De commissie vond dat er in het Wetboek van Strafrecht voldoende mogelijkheden waren om de 'politieke delinquenten' te berechten.¹²² Zij vond een nieuwe bijzondere

¹¹⁷ Belinfante 1978, p. 21.

¹¹⁸ Wetboek van Militair Strafrecht, artikel 45.

¹¹⁹ PEC, Deel 5a, p. 139-142.

¹²⁰ Van de Ministeriële Commissie Terugkeer hebben gedurende kortere of langere tijd de volgende personen deel uitgemaakt: minister-president P.S. Gerbrandy en de ministers J.W. Albarda, J.R.M. van Angeren, J. van den Tempel, G.J. van Heuven Goedhart, J. Th. Furstner, O.C.A. van Lidt de Jeude, H. van Boeijen, P.A. Kerstens en J.A.W. Burger. Prins Bernhard, die regelmatig de vergaderingen bijwoonde, had slechts een adviserende stem.

¹²¹ www.niod.knaw.nl/documents/publicaties/Schoonoord_HetCircusKruls.pdf, p. 37.

¹²² Archief Mouton, inv. nr. 20.

rechtspleging daarom niet nodig. In haar ogen was bij de naoorlogse berechting een belangrijke rol weggelegd voor artikel 102 van het Wetboek van Strafrecht: hulpverlening aan de vijand. Het deelnemen aan verenigingen als de Nationaal Socialistische Beweging was volgens de Commissie niet strafbaar ex artikel 140 Wetboek van Strafrecht.¹²³ Het advies luidde om uit praktische overwegingen leden van de NSB en aanverwante organisaties (zij schatten dit aantal op 100.000) niet voor de rechter te brengen, maar een administratieve maatregel op te leggen. Het buiten werking stellen van artikel 1 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht had hun instemming. Landverraders moesten na de oorlog gestraft, aldus de commissie.¹²⁴ Als dat het buiten werking stellen van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht met zich meebracht, 'dan moet dat maar'.¹²⁵ Als de regering het buiten werking stellen van artikel 1 lid 1 niet aanvaardbaar achtte, kon ze volgens de commissie kiezen voor berechting door militair rechterlijke colleges. Wel stelde de commissie dat de berechting snel en rechtszeker zou moeten zijn.

De openbaarheid van de rechtszitting moest verzekerd worden bij de berechting. Bovendien adviseerde de commissie dat de verhoren van 'politieke delinquenten' en getuigen moesten plaatsvinden vóór de zitting en niet meer op zitting. Dat spaarde tijd bij de berechting. Daarnaast wilde de commissie dat de artikelen 28, 50 en 51 Wetboek van Strafvordering betreffende het recht van de verdachte op rechtsbijstand en vrije correspondentie en vrij contact met zijn raadsman gehandhaafd zouden worden in de berechting van 'politieke delinquenten'. De strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Militair Strafrecht waren volgens de commissie voldoende om 'politieke delinquenten' te berechten. Het toevoegen van de doodstraf als straf had de instemming van de commissie. Wel pleitte de commissie ervoor tijdig de invoering van de doodstraf aan te kondigen. Hierbij zou gewezen kunnen worden op het militair strafrecht. Volgens artikel 45 van het Wetboek Militair Strafrecht was in tijd van oorlog de doodstraf mogelijk, daar waar in het commune recht levenslang als hoogste straf in het Wetboek van Strafrecht opgenomen is. Tot slot drong de commissie aan op een aparte berechting van jeugdige delinquenten. Deze delinquenten waren, volgens de commissie, veelal onder pressie en met verwaasde ouders op het politiek verkeerde pad gegaan. Volgens de commissie was voor hen een strafsanctie niet passend, maar een maatregel.¹²⁶

2.2.2.3 De Buitengewone Raad van Advies

Om de Londense Besluitwetgeving aan een onafhankelijk orgaan voor te kunnen leggen, bij afwezigheid van de Raad van State, werd in 1941 in Londen de gedachte gelanceerd om een officieel adviescollege voor de Londense regering op te richten. Op 16 september 1941 vervaardigde minister Ch.J.I.M. Welter hierover een nota voor de regering. Ruim een maand later, op 30 oktober 1941, zond een aantal Nederlanders een 'adres' aan de regering. Daarin pleitten ook zij voor het oprichten van een college dat als verbindingsorgaan zou kunnen dienen tussen de regering en de in Londen verblijvende landgenoten.¹²⁷ De regering ging op deze voorstellen in en enige maanden later werd bij K.B. van 21 maart 1942 (C26) de Buitengewone Raad van Advies tot bijstand van de regering opgericht. De raad mocht alleen adviezen uitbrengen over wetsontwerpen die haar werden voorgelegd, en geen ongevraagd advies uitbrengen. In het totaal heeft de Buitengewone Raad van Advies 160 adviezen uitgebracht.¹²⁸

De Buitengewone Raad van Advies heeft over het conglomeraat van de bijzondere strafrechtsplegingsbesluiten in april 1943 een zeer uitgebreid advies uitgebracht.¹²⁹ In zijn advies gaf de raad aan gekant te zijn tegen het treffen van maatregelen in Londen, die de vrijheid van het Nederlandse volk om over eigen lot en toekomst te beschikken, aan banden zou leggen. De raad was

¹²³ Sr, Artikel 140: lid 1: *Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven.* lid 2: *Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard.*

¹²⁴ Sr, artikel 1 lid 1: *Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.*

¹²⁵ Archief Mouton, inv. nr. 20.

¹²⁶ Archief Mouton, inv. nr. 20.

¹²⁷ PEC, Deel 5a, p. 100-101.

¹²⁸ Brandhof 1986, p. 85-89; PEC Deel 5a, p. 100-118 en Deel 5 b, p. 38-46.

¹²⁹ Archief AOK, inv. nr. 310; PEC, Deel 5a, p. 152-154.

van mening dat na de bevrijding een gedeelte van de wetsbesluiten door het parlement bekrachtigd zouden moeten worden. Het betrof onder andere het ontwerp Besluit Buitengewoon Strafrecht (D61). Dit ontwerp zou dus in Londen *ontwerp* moeten blijven.¹³⁰ Het bestuursherstel zou volgens de raad zo veel mogelijk geregeld worden in overleg met vertegenwoordigers van het bezette Nederlandse volk. Volgens de raad zou het eerste kabinet na de bevrijding moeten bestaan uit een klein aantal ministers dat zich samen aan het regeringsbeleid zou kunnen wijden.

De Buitengewone Raad van Advies gaf aan ernstig bezwaar te hebben tegen het uitgesproken militair karakter van de ontwerpen. De Raad gaf de voorkeur aan het weglaten van het woord *militair* in de besluiten. Daarnaast stelde de raad dat in de gerechten geen militaire leden zitting zouden moeten hebben, zoals wel in de ontwerpbesluiten opgenomen was. De Raad stemde uitdrukkelijk in met het terzijde stellen van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht (geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling), zoals geregeld in artikel 3 van het ontwerp Besluit Buitengewoon Strafrecht. Ook stemde de raad, na de besprekingen over de concept wetsbesluiten met de minister van Justitie, schoorvoetend in met het opzetten van een nieuwe bijzondere rechterlijke organisatie. De raad gaf in zijn advies over het ontwerp Besluit Bijzondere Militaire Gerechtshoven aan dat hij aanvankelijk meende dat de bestaande rechterlijke organisatie voldoende zou zijn voor de berechting van 'politieke delinquenten'. Maar na de argumenten van de minister van Justitie gehoord te hebben, accepteerde de raad het opzetten van een nieuwe bijzondere rechterlijke organisatie.

De raad begreep verder dat de berechting snel zou moeten geschieden, maar wilde wel een appèlmogelijkheid opgenomen zien in de ontwerpen, gezien de ernst van de misdrijven en de mogelijkheid om de doodstraf op te leggen. De raad adviseerde daarom om naast buitengewone rechtbanken één hof in te stellen, als appèlinstantie. Het appèl moest wel worden beperkt; het zou alleen moeten gelden voor zaken waarbij een doodstraf of levenslange gevangenisstraf zou worden opgelegd. In alle andere gevallen zou appèl alleen mogelijk moeten zijn na toestemming van de behandelende rechterlijke instantie. Cassatie zou, als er geen toestemming gegeven was in eerste aanleg, alleen mogen in het belang der wet. De raad achtte de cassatierechter niet de aangewezen rechter voor de beoordeling van de strafmaat in ernstige misdrijfzaken. Daarom was de raad van mening dat deze bevoegdheid uit het Besluit Bijzondere Rechtspleging verwijderd moest worden. De raad wilde bovendien het aantal rechters in eerste aanleg beperkt zien tot drie in plaats van de in het ontwerp opgenomen vijf rechters. De raad verzocht de regering dringend om een toelichting over het begrip '*ambtelijk bevel*' zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, op te laten stellen en in de wetsbesluiten op te laten nemen, in het licht van deze bijzondere rechtspleging.

Zoals gezegd adviseerde de raad verder om de geschatte 100.000 verdachten van collaboratie (leden van de NSB en aanverwante organisaties) uit praktische overwegingen niet voor de rechter te brengen, maar hun een administratieve maatregel op te leggen. Tijdens de besprekingen met de minister van Justitie over de ontwerp-wetsbesluiten, bleek dat de minister niet ongenegen was de in artikel 26-28 van het ontwerp Besluit Buitengewoon Strafrecht opgenomen artikelen in een afzonderlijk ontwerp op te nemen. Hierdoor zou de berechting van leden, donateurs en andere sympathisanten van de NSB en aanverwante organisaties via een andere instantie kunnen geschieden en niet via de Bijzondere Gerechtshoven hoeven te lopen. Hieruit is in 1944 het Tribunaalbesluit voortgekomen.

Tot slot adviseerde de raad om ook vrouwen in rechterlijke functies te benoemen en gaf de raad aan dat de bijzondere raadsheren bezoldigd zouden moeten worden in overeenstemming met de bezoldiging van de gewone raadsheren.¹³¹

¹³⁰ Belinfante 1978, p. 19.

¹³¹ Archief AOK, inv. nr. 310.

2.2.3 De uitvaardiging van de wetsbesluiten na de adviezen in 1943

De Buitengewone Raad van Advies was van mening dat hij zich op uitmuntende wijze van zijn taak had gekweten, maar de regering was woedend over de uitgebrachte adviezen en ging vervolgens op haar staatsrechtelijke strepen staan. De Raad werd volgens de regering niet geacht uitgebreide wijzigingen voor te stellen.

*'Het is niet de taak van de Buitengewone Raad van Advies met dit soort voorstellen te komen. Het schijnt de Regeering principieel en staatsrechterlijk onjuist te zijn (om) nader met den Raad overleg te blijven plegen omtrent de door Haar naar aanleiding van 's Raads adviezen te nemen beslissingen. Het treffen van deze beslissingen is een aangelegenheid welke tot de uitsluitende bevoegdheden van de Regeering behoort, en het zoude derhalve een bedenkelijke verwatering betekenen van de grens tusschen de uitvoerende en de adviseerende macht om hieromtrent met de Raad overleg te blijven plegen nadat deze zijn oordeel terzake kenbaar heeft gemaakt.'*¹³²

De regering besloot wel het woord 'militair' uit de ontwerpen te verwijderen en de oorspronkelijke artikelen 26-28 uit het Besluit Buitengewoon Strafrecht te halen. De rest van de adviezen, hoe mooi ook, weigerde de regering over te nemen.¹³³ Volgens de regering was het conglomeraat van bijzondere strafrechtsbesluiten onwerkbaar als het niet *tegelijk* en *tijdig* werd vastgesteld. Het advies om een gedeelte van de bijzondere wetsbesluiten pas na de oorlog te laten bekrachtigen door het parlement, was volgens de regering zeer onwenselijk. Uiteindelijk werden de besluiten over de bijzondere rechtspleging door de regering aangenomen en getekend door alle ministers, na stemming in de ministerraad van 22 december 1943. Dat alle ministers deze wetsbesluiten tekenden, was bedoeld om uiting te geven aan de eensgezindheid van alle ministers over deze besluiten. Op 4 september 1944, de dag van de bevrijding van het eerste Nederlandse grondgebied, werden deze besluiten in het Staatsblad gepubliceerd als:

- Besluit Buitengewoon Strafrecht (Stbl. D61)
- Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven (Stbl. D62)
- Besluit Buitengewone Rechtspleging (Stbl. D63)
- Bijzonder Gratie-adviesbesluit (Stbl. D64)

Naast de op 22 december 1943 uitgevaardigde wetsbesluiten zijn ook concept-wetsbesluiten voor de bijzondere rechtspleging opgesteld door anderen dan de regering. De in deze conceptvoorstellen opgenomen wijzigingen zijn niet overgenomen door de regering.¹³⁴

2.3 Afwijkingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de Rechterlijke Organisatie

2.3.1 Inleiding

De regering besloot in de wetsbesluiten voor de bijzondere rechtspleging op een aantal punten af te wijken van het geldende strafrecht. Ook al stemde verschillende adviescolleges in met bepaalde afwijkingen, toch was het de vraag of deze afwijkingen grondwettelijk waren toegestaan. Hoe kan anders het recht op een eerlijk proces worden gegarandeerd als de regering per wetsbesluit de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering terzijde kan schuiven? Daartoe is in de Grondwet het codificatieartikel opgenomen. De Grondwet geeft in dit artikel de wetgever opdracht algemene wetboeken voor het burgerlijk recht, het strafrecht, het burgerlijk procesrecht en het strafprocesrecht vast te stellen. Onder codificatie wordt verstaan het samenstellen en vaststellen van stelselmatige wetten in formele zin voor rechtsonderdelen van enige omvang, welke wetten binnen het nationale rechtsgebied overal gelijkelijk verbindende kracht bezitten.

Het bijeenbrengen van de voornaamste rechtsregels op elk van die terreinen in één wetboek maakt het systematiseren van de rechtsregels op dat gebied gemakkelijker. Zo wordt de toegankelijkheid van

¹³² PEC, Deel 5a, p. 102.

¹³³ Brandhof 1986, p. 220-233; PEC, Deel 5b, p. 170-171.

¹³⁴ Concept-wetgeving door de Buitengewone Raad van Advies, Archief AOK, inv. nr. 310, advies 46 h; J. Zaaijer, Archief AOK, inv. nr. 1310; J. Hollander Archief Hollander, inv. nr. 6; 9; Archief MG, inv. nr. 1303, I.P. Hooykaas, Archief MG, inv. nr. 1236, A.A.L.F. van Dulleman, Archief Wettendossiers, inv. nr. 1236, H. van Krimpen, Archief AOK, inv. nr.1334; A. Schalkwijk, Archief AOK, inv. nr.1334.

de geldende regels op elk rechtsgebied verbeterd, zodat iedereen gemakkelijker van die regels kennis kan nemen en bestuur en rechter deze beter kunnen toepassen. Op basis van dit codificatieartikel gelden het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht als algemene wetten voor het strafrecht. Dit houdt in, dat voor alle strafwetgeving in Nederland, voor alle artikelen waarin niet nadrukkelijk afgeweken wordt van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, de in deze twee wetten opgenomen wettelijke regelingen gelden.

‘De garantie van het recht op een eerlijk proces maakt als zodanig deel uit van de catalogus van grondrechten die, met de Franse Constitutie van 1789 als inspiratiebron, in feite sinds de Staatsregeling van 1798 en in elk geval tot de grondwetsherziening van 1983 onafgebroken de verzameling grondrechten uitmaakt waaraan traditioneel in de Nederlandse Grondwet aandacht wordt besteed. De gehele, gedetailleerde inhoudelijke regeling van het strafprocesrecht in de centrale systematische codificatie daarvan in het Wetboek van Strafvordering, is niet anders te beschouwen dan als één grote en uitgewerkte poging om in Nederlandse strafzaken aan een ieder die het aangaat een eerlijk proces te garanderen. De Grondwet geeft tot die centrale en systematische codificatie opdracht (thans artikel 107 Grondwet). Deze codificatieopdracht wordt niet door artikel 6 EVRM geëist, maar staat wel traditioneel in Nederlandse constitutionele teksten.’¹³⁵

In de huidige Grondwet 2008 is het codificatieartikel opgenomen in artikel 107. Ook tussen 1945 en 1952 gold dit codificatieartikel, toen vastgelegd in artikel 157 Grondwet 1938. Dit betekende voor de besluiten over de bijzondere rechtspleging dat nadrukkelijk moest worden opgenomen waar de artikelen in deze besluiten afweken van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Bij alle artikelen, waarbij dit niet nadrukkelijk gebeurde, golden (en gelden) de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.¹³⁶

2.3.2 Afwijkingen in het Besluit Buitengewoon Strafrecht (D61) van het Wetboek van Strafrecht¹³⁷

Het Besluit Buitengewoon Strafrecht (BBS) week op een groot aantal punten af van het commune strafrecht. De meest ingrijpende bepaling was artikel 3 van Besluit D61, luidende: *‘Het bepaalde in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht blijft voor de werking van dit Besluit buiten toepassing.’* Dit betekende dat misdrijven die binnen de omschrijvingen van dit besluit vielen, berecht konden worden, ook als ze waren gepleegd vóór de afkondiging en bekendmaking van het besluit in Nederland.¹³⁸ Deze wijziging betekende een breuk met de sinds ruim een eeuw geldende basis van het strafrecht in Nederland: *‘Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling’* (art. 1 Sr). Na 1945 is het beginsel ‘geen straf zonder wet’ ook vastgelegd in artikel 16 Grondwet evenals in internationale verdragen.¹³⁹ ‘Geen straf zonder wet’ waarborgt de democratische legitimatie van de rechtspleging. Afwijking van artikel 1 betekent een fundamentele wijziging in het strafrecht.

Naast de terzijdestelling van artikel 1 Wetboek van Strafrecht weken ook andere artikelen (sterk) af van het commune strafrecht. In artikel 8 en 9 Besluit Buitengewoon Strafrecht werd de mogelijkheid tot ontzetting uit rechten uitgebreid, zowel in aantal als in tijd. Niet alleen kon men worden ontzet uit beroepen, maar ook uit beroepsgroepen. In artikel 11 werd de maximumstraf op een groot aantal misdrijven drastisch verhoogd. Tevens werd in dat artikel de mogelijkheid om de doodstraf op te leggen ingevoerd voor misdrijven waarop volgens het Wetboek van Strafrecht een straf van vijftien

¹³⁵ Ontleend aan: R. de Lange, B.J.G. Leeuw, P.A.M. Mevis, *Grondwet en het recht op een eerlijk proces. Algemene verkenning en uitwerking voor het strafrecht*, Kluwer Alphen aan de Rijn, 2009, p. 20,21.

¹³⁶ www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=107&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1## artikel 107.

¹³⁷ De tekst van Besluit D61 is te vinden in bijlage 3.

¹³⁸ Groenhuijsen 2000, p. 153-170.

¹³⁹ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 10 juli 1995, Stb. 401, 402, 403 en 404; Universele Verklaring van de rechten van de mens, aangenomen in de Algemene vergadering van de Verenigde Naties (A/RES/217, 10 december 1948, artikel 11 lid 2; Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 1952, Artikel 7; Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966, artikel 15; Verdrag van Nice, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 18-12-2000, artikel 49 lid 1.

jaar of meer was gesteld.¹⁴⁰ De doodstraf mocht volgens artikel 11 lid 2 van het besluit alleen worden opgelegd als de rechters het misdrijf met *'eenparigheid van stemmen bewezen achten en de verdachte deswegen strafbaar was.'* In artikel 15 werd de 'Ne bis in idem'-regel, vervat in artikel 68 Wetboek van Strafrecht, buiten werking gesteld. Deze regel houdt in dat een verdachte niet tweemaal voor hetzelfde feit berecht of gestraft mag worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze regel wel weer geldig was tussen de verschillende rechterlijke instanties van de bijzondere rechtspleging. Binnen de Bijzondere Rechtspleging gold artikel 68 Sr. dus wel.

Uitbreidingen van strafbaarstellingen werden opgenomen in artikel 22 en 24 BBS. In artikel 22 werd 'hulpverlening aan de vijand' (art. 102 Sr) uitgebreid met *'het bevorderen of verspreiden van vijandelijke propaganda, ter beschikking stellen van geld, het verrichten van eenige daad ten voordeele van de vijand en het beletten, belemmeren of verijdelen van eenigen tegen den vijand gericht maatregel.'* Hiermee werd de reikwijdte van artikel 102 aanmerkelijk vergroot. Ook het verbod in artikel 101 Wetboek van Strafrecht werd opgerekt. In artikel 24 BBS werd het verbod om vrijwillig in buitenlandse krijgsmacht te treden (art. 101 Sr) uitgebreid met het verbod om in vijandelijke staats- en publieksdienst te treden.

Naast deze aanvullingen op of wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht werd in het Besluit Buitengewoon Strafrecht (BBS) nog de strafbaarstelling van twee nieuwe misdrijven opgenomen, in artikel 26 en artikel 27 van het BBS. In artikel 26 werd *'blootstellen aan opsporing, vervolging, vrijheidsberoving of -beperking door of vanwege de vijand'* als misdrijf vastgelegd. Hieronder werd verraad gerekend.¹⁴¹ Er waren vier opeenvolgende gradaties in artikel 26, opgenomen in lid 1 tot en met 4. In artikel 27 werd het wederrechtelijk een ander in zijn vermogen benadelen of zichzelf wederrechtelijk bevoordelen, strafbaar gesteld. In art. 28 BBS werd bepaald dat de gedragingen zoals omschreven in 26 en 27 gekwalificeerd werden als misdrijf.

Bijzonder was dat in het Besluit Buitengewoon Strafrecht twee mogelijkheden opgenomen werden om een daad onbestraft te laten. In artikel 10 werd bepaald dat bij een misdrijf, *'begaan om de vijand te benadelen of door of vanwege de vijand of diens helpers beraamde maatregelen te beletten, belemmeren of verijdelen'*, de rechter kan bepalen dat geen straf wordt opgelegd. Daarnaast werd in artikel 26 lid 5 opgenomen: *'Niet strafbaar is hij, die een feit gepleegd heeft met het oogmerk om aan door Ons gegeven wettelijke voorschriften te beantwoorden of om het algemeen belang te dienen.'*¹⁴²

2.3.3 Afwijkingen in het Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven (D62) van de Wet op de Rechterlijke Organisatie¹⁴³

In afwijking van de commune rechterlijke organisatie kende de bijzondere rechtspraak geen rechtbanken, maar alleen Bijzondere Gerechtshoven, geen hoger beroep, en in plaats van de Hoge Raad der Nederlanden een Bijzondere Raad van Cassatie.¹⁴⁴ Een Bijzonder Gerechtshof bestond niet uit drie maar uit vijf leden. Twee van deze leden waren militaire raadsheren. De andere drie leden moesten jurist zijn.¹⁴⁵ In tegenstelling tot de commune gerechtshoven kenden de Bijzondere Gerechtshoven een procureur-fiscaal in plaats van een advocaat-generaal en in iedere Kamer van een Bijzonder Gerechtshof had advocaten-fiscaal.¹⁴⁶ De procureur-fiscaal was bovendien belast met de uitvoering van de criminele justitie in bijzondere strafzaken, met uitsluiting van alle medewerkers van

¹⁴⁰ Het invoeren van de doodstraf was voor J.M. van Bemmelen reden om te weigeren zitting te nemen in een Bijzonder Gerechtshof of de Bijzondere Raad van Cassatie. J.M. van Bemmelen, *Auschwitz en de doodstraf*, in: *NJB* 16 maart 1946, p.177-189.

¹⁴¹ *Belinfante* 1978, p. 27.

¹⁴² Over artikel 102 Sr van het Besluit Buitengewoon Strafrecht is in 1945 al een studie verschenen van de hand van D. van Eck. In dit boek getiteld *Het misdrijf van hulp aan den vijand, in verband met de bepalingen van het Besluit Buitengewoon Strafrecht*, analyseerde hij het Besluit Buitengewoon Strafrecht en gaf daarnaast, wat W.J.A.J. Duynstee in het voorwoord noemt, *"een leidraad voor de rechter, die voor ernstige beslissingen zal komen te staan, waarlangs hij kan voortgaan in den doolhof van vragen, waarin dit nieuwe recht hem plaatst."* Voor voorbeelden van de toepassing van deze artikelen zie: rubriek 7.6.1 en rubriek 7.6.4.

¹⁴³ De tekst van Besluit D62 Besluit op de Bijzondere Gerechten is te vinden in bijlage 3.

¹⁴⁴ Besluit D62, artikel 12 lid 2 en art 13 lid 1.

¹⁴⁵ Besluit D62, artikel 10 en artikel 2 lid 1.

¹⁴⁶ Besluit D62, artikel 2 lid 2, artikel 6 lid 1.

het ‘gewone Openbaar Ministerie’¹⁴⁷ In afwijking van de gewone rechtspraak oordeelden de Bijzondere Gerechtshoven niet in hoger beroep over vonnissen, maar wezen vonnis in eerste aanleg.¹⁴⁸

Een belangrijke afwijking van de normale gang van zaken was hoe de benoeming van raadsheren en militaire raadsheren was geregeld. Rechters en raadsheren worden voor het leven benoemd en kunnen niet ontslagen worden. De benoemingen in de Bijzondere Gerechtshoven waren echter tijdelijk, voor de duur van de instandhouding van deze bijzondere hoven.¹⁴⁹ Tot rechter konden worden benoemd mannen (in die tijd waren er nog geen vrouwen in de rechterlijke macht) die meester in de rechten waren, of doctor in de rechtswetenschappen.¹⁵⁰ De militaire raadsheren moesten officier zijn, behorende tot de beroeps- of reservedienst en moesten liefst een juridische graad hebben behaald.¹⁵¹ De Bijzondere Gerechtshoven waren, met uitsluiting van andere militaire of burgerlijke rechterlijke instanties, bevoegd om misdrijven te berechten waarop het Besluit Buitengewoon Strafrecht van toepassing was.¹⁵²

De Bijzondere Raad van Cassatie fungeerde bij de bijzondere rechtspraak als ‘Hoge Raad’ en dus niet als hoger beroepsinstantie. Wel was er een uitbreiding in de mogelijkheden van cassatie: naast vernietigen van een sententie op grond van een verkeerde toepassing van de wet of vormverzuimen kon de Bijzondere Raad van Cassatie de hoogte van een straf wijzigen, als deze niet geacht kon worden te beantwoorden aan de ernst van het misdrijf, de omstandigheden waaronder het was begaan of de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde.

2.3.4 Afwijkingen in het Besluit Buitengewone Rechtspleging (D63) van het Wetboek van Strafvordering¹⁵³

Volgens artikel 1 van het Besluit Buitengewone Rechtspleging (BBR, Besluit D63) waren, buiten de in dit besluit opgenomen afwijkingen, de volgende bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing:

- Alle bepalingen van het eerste boek;
- De eerste tot en met zesde titel van het tweede boek;
- De eerste en derde tot en met achtste titel van het derde boek;
- De tweede tot en met vijfde titel van het vierde boek;
- Het vijfde boek en de tot uitvoering daarvan gestelde bepalingen.

De andere boeken en titels waren dus *niet* van overeenkomstige toepassing. Dat betekende dat de bijzondere bepalingen voor het rechtsgeding voor de politierechter, en voor de kantonrechter niet van toepassing waren. Het hoger beroep van uitspraken gold ook niet, evenals strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis moest nemen, noch de vervolging en berechting van rechtspersonen, noch de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. Daarnaast kende het Besluit Buitengewone Rechtspleging een groot aantal ingrijpende afwijkingen van het Wetboek van Strafvordering. Vrijwel elk artikel bevat de zinsnede ‘*in afwijking van*’.

In artikel 10 werd, in afwijking van artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering, met voorlopige hechtenis elke andere wijze van verzekerde bewaring gelijkgesteld. Hierdoor konden de ‘politieke delinquenten’ in bewaring worden gesteld in interneringskampen. Dergelijke kampen en die vorm van bewaring waren tot dat ogenblik onbekend in het Nederlandse strafrecht.¹⁵⁴ Dit artikel heeft grote gevolgen gehad na de oorlog. Meer dan honderdduizend mensen zijn op grond van dit artikel in

¹⁴⁷ Besluit D62, artikel 17 lid 3.

¹⁴⁸ Besluit D62, artikel 12 lid 1.

¹⁴⁹ Besluit D62, artikel 3 lid 1 en 2.

¹⁵⁰ Besluit D62, artikel 4 lid 1 en 2.

¹⁵¹ Besluit D62, artikel 4 lid 3.

¹⁵² Besluit D62, artikel 12 lid 1.

¹⁵³ De tekst van Besluit D63, Besluit op de bijzondere rechtspleging is te vinden in bijlage 3.

¹⁵⁴ Besluit D63, artikel 10.

interneringskampen opgesloten. Het ‘voorarrest’ in de bijzondere rechtspleging werd ‘preventief’ genoemd en kende geen begrenzing in tijd.

Volgens artikel 20 werd, in afwijking van artikel 129 Wetboek van Strafvordering, ook samenspanning tot een misdrijf vastgesteld als misdrijf.¹⁵⁵ In afwijking van artikel 160 Wetboek van Strafvordering was volgens artikel 26 een ieder verplicht van enig misdrijf waarop de bepalingen van het Besluit Buitengewoon Strafrecht van toepassing waren, onverwijld aangifte te doen. In artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering gold dit slechts voor misdrijven voor zover daardoor levensgevaar wordt veroorzaakt of bij misdrijven genoemd in artikel 290-294 en 296 van het Wetboek van Strafrecht.¹⁵⁶

Volgens artikel 6 stond in afwijking van artikel 20 Wetboek van Strafvordering cassatie alleen open voor de verdachte, indien hem daartoe toestemming was verleend. Als deze toestemming niet was verleend, dan kon de verdachte niet in cassatie. Dit betekende dat als het Bijzonder Gerechtshof in de sententie geen toestemming gaf voor cassatie, de sententie van hetzelfde hof de einduitspraak was.¹⁵⁷

Ook was in afwijking van artikel 250 en 262 van het Wetboek van Strafvordering volgens artikel 31 lid 1 noch tegen kennisgeving van verdere vervolging, noch tegen de dagvaarding daarvan een bezwaarschrift toegelaten.¹⁵⁸

Een verdachte kon volgens artikel 31 lid 2, in afwijking van artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering na buitenvervolginstelling, opnieuw ter zake van hetzelfde feit in rechte worden betrokken indien de eerste vervolging niet had plaatsgehad bij een Bijzonder Gerechtshof.¹⁵⁹ Indien alleen de verdachte beroep in cassatie had ingesteld, kon hij alleen bij eenparigheid van stemmen door de Bijzondere Raad van Cassatie tot een hogere straf worden veroordeeld.¹⁶⁰

Volgens artikel 5 kon, in afwijking van artikel 12 Wetboek van Strafvordering, een rechtstreeks belanghebbende zich wenden tot het Bijzonder Gerechtshof waar de vervolging plaats zou moeten vinden, of door de voorzitter van de Bijzondere Raad van Cassatie zou worden aangewezen, om een beklag te doen over niet-vervolgen.¹⁶¹ Het venijn zit in de staart van dit artikel: in lid 3 staat dat een dergelijk beklag pas in behandeling kan worden genomen op een ‘*door Ons te bepalen datum*’. Deze datum was 27 januari 1949.¹⁶² Na de Wijzigingswet H206 was in zeer dringende gevallen en na toestemming van de minister van Justitie beklag wel mogelijk ex artikel 12 SV, maar verder was het tot 27 januari 1949 niet mogelijk een beroep op artikel 12 Strafvordering te doen.¹⁶³

In afwijking van artikel 451 van het Wetboek van Strafvordering was volgens artikel 40 herziening op grond van artikel 457 lid 1 uitgesloten, indien de uitspraak niet door een Bijzonder Gerechtshof of de Bijzondere Raad van Cassatie was gedaan.¹⁶⁴ Voor de tenuitvoerlegging van inbeslagname van aandelen en effecten op naam en voor inbeslagname van onroerende registergoederen was, in afwijking van artikel 556 lid 1 tweede zin van het Wetboek van Strafvordering, volgens artikel 45 geen bijzondere last voor de deurwaarder nodig.¹⁶⁵

In artikel 47 was een aanvulling op artikel 562 van het Wetboek van Strafvordering opgenomen. Hierin werd bepaald dat ook bij veroordeling tot de doodstraf artikel 562 gold. Dit artikel behelsde dat tot opschorting van de tenuitvoerlegging kon worden besloten door het gerecht dat het vonnis had

¹⁵⁵ Besluit D63, artikel 20.

¹⁵⁶ Besluit D63, artikel 26.

¹⁵⁷ Besluit D63, artikel 6.

¹⁵⁸ Besluit D63, artikel 31, lid 1.

¹⁵⁹ Besluit D63, artikel 31, lid 2.

¹⁶⁰ Besluit D63, artikel 39.

¹⁶¹ Besluit D63, artikel 5.

¹⁶² Besluit J 51, houdende vaststelling van de datum voor de invoering in de bijzondere rechtspleging van artikel 12 Sv, als bedoeld in artikel 5 lid 3 van het Besluit Buitengewoon Strafrecht. In artikel 2 van Besluit J 51 wordt deze datum bepaald op de dag volgend op die van afkondiging in het Staatsblad, 1949.

¹⁶³ Wet H206, artikel III, no. 2 toevoeging van lid 3 aan artikel 5 D63.

¹⁶⁴ Besluit D63, artikel 40.

¹⁶⁵ Besluit D63, artikel 45.

uitgevaardigd, indien de veroordeelde was gaan lijden aan een ziekelijke stoornis van zijn geestesvermogens.

In afwijking van artikel 21 lid 2 van het Wetboek van Strafvordering was, volgens artikel 7, een Kamer van een Bijzonder Gerechtshof niet samengesteld uit drie raadsheren, maar uit drie rechtsgeleerde leden en twee militaire leden.¹⁶⁶ Daarnaast werd in afwijking van het Wetboek van Strafvordering in artikel 8 onder advocaten ook verstaan officieren van land of zeemacht met een juridische graad.¹⁶⁷ In afwijking van artikel 170 van het Wetboek van Strafvordering werden de rechter-commissaris en hun vervangers volgens artikel 27 benoemd door de president van het Bijzonder Gerechtshof.¹⁶⁸

2.3.5 Afwijkingen in het Bijzonder Gratie-adviesbesluit(D64) van het Wetboek van Strafvordering

De procedure in het Bijzonder Gratie-adviesbesluit week niet veel af van de normale gang van zaken bij een verzoek om gratie.¹⁶⁹ Volgens Nederlands recht moet een verzoek om gratie om advies gestuurd worden naar de rechter(s) die het vonnis hebben uitgesproken. Dat gold ook voor gratieverzoeken bij de arresten van de bijzondere rechtspleging. Het Bijzonder Gratie-adviesbesluit week wel af van het Wetboek van Strafvordering wanneer het een verzoek om gratie van de doodstraf betrof. Volgens artikel 2 lid 1 moest, indien gratie verzocht werd van de doodstraf – of op verzoek van de minister van Justitie in andere gevallen – ook advies worden ingewonnen van de algemene vergadering van de Bijzondere Raad van Cassatie. In artikel 3 lid 1 werd opgenomen dat ook voor gratie na een arrest van de Bijzondere Raad van Cassatie naast het advies dat het arrest had uitgesproken, ook een extra advies van de algemene vergadering van de Bijzondere Raad van Cassatie moest worden opgesteld. In het geval van een verzoek om gratie van de doodstraf, opgelegd door een Kamer van de Bijzondere Raad van Cassatie, moest de Bijzondere Raad van Cassatie dus twee adviezen geven. Het eerste advies van de Kamer die de straf had opgelegd en de tweede van een algemene vergadering van de Bijzondere Raad van Cassatie.¹⁷⁰ Andere burgerlijke of militaire rechters konden geen adviezen uitbrengen. Pas na de opheffingen van de Bijzondere Raad van Cassatie en/of de Bijzondere Gerechtshoven waren adviezen van andere burgerlijke of militaire rechters weer toegestaan.¹⁷¹

2.4 Reacties op de totstandkoming van de wetsbesluiten voor de bijzondere rechtspleging

2.4.1 Reacties op het gebruik van het subjectief staatsnoodrecht

Al tijdens de oorlog was de vraag gerezen of de besluiten over de bijzondere rechtspleging en de andere door de Nederlandse regering in Londen genomen besluiten verbindend waren en of het gebruik van het subjectief staatsnoodrecht wel toelaatbaar en noodzakelijk was.¹⁷² Na de oorlog is deze vraag ook behandeld door de Bijzondere Raad van Cassatie en de Hoge Raad. Deze colleges hebben uitspraken gedaan over de verbindendheid van de in Londen genomen besluiten. Beide colleges besloten dat zij zich slechts konden uitspreken over de vraag of *'de noodtoestand het ter hand nemen van de materie rechtvaardigt, en zij alzo geen misbruik van haar gezag heeft gemaakt.'* Zowel in het arrest van de Bijzondere Raad van Cassatie, als in het arrest van de Hoge Raad werd geconcludeerd dat de regering bij het tot stand brengen van de Londense wetsbesluiten haar bevoegdheid niet had overschreden en dat de besluiten daardoor geen verbindendheid kon worden ontzegd.¹⁷³ De Hoge Raad vond bovendien dat bekrachtiging van de Londense wetsbesluiten door het naoorlogse Nederlandse parlement niet nodig was en ging zelfs zo ver de voorschriften uit die besluiten die van de Grondwet afweken, verbindend te achten.¹⁷⁴ Het heeft mij bevreemd dat de Hoge

¹⁶⁶ Besluit D63, artikel 7.

¹⁶⁷ Besluit D63, artikel 8.

¹⁶⁸ Besluit D63, artikel 27.

¹⁶⁹ Sv, artikel 558-561; Voor de tekst van het Bijzonder Gratie-adviesbesluit: zie bijlage 3.

¹⁷⁰ Besluit D64, artikel 3 lid 2.

¹⁷¹ Besluit D64, artikel 5.

¹⁷² Belinfante 1978, p. 18-19; Korver 2004, p. 167-170.

¹⁷³ Arrest HR, 30 oktober 1946, *N.J. 1946, 737*; Arrest BRvC, 5 december 1945, *NOR 1946, 150*; over de verbindendheid van de wetsbesluiten uit de oorlog en de meningen hierover zie: Noach 1948, p.7-14

Raad in het arrest van 30 oktober 1946 niets heeft opgenomen over de vraag in hoeverre de individuele wetsbesluiten noodzakelijk waren. Ook geeft de Hoge Raad geen antwoord op de vraag of de nood in Londen zo groot was dat *deze* besluiten moesten worden uitgevaardigd. In de Voorlopige Staten-Generaal werd in januari 1946 uitvoerig gediscussieerd over het gebruiken van het subjectief staatsnoodrecht en over het standpunt van de regering dat bekrachtiging van de Londense besluiten door de Staten-Generaal niet nodig was. De heer A.M. Joekes stelde dat: *‘naar het oordeel van het Kabinet de bedoelde noodbesluiten kracht van wet hebben. Omtrent dit punt bestaat in deze Kamer geen verschil van meening. Indien dus de weg gevolgd zou worden, die van verschillende zijden in deze Kamer is aanbevolen, ook door mij, om over te gaan in den eenen vorm of den anderen tot legalisatie van noodbesluiten, zou er, zolang geen nadere wetsbepalingen tot stand komen met betrekking tot de materies, in de verschillende noodbesluiten geregeld, geen twijfel zijn over de geldigheid van die betreffende regelingen.’* Minister-president W. Schermerhorn antwoordde hierop: *‘Zij (het kabinet) heeft dan ook met ernst overwogen, of het haar mogelijk zou zijn tezamen met de Kamer de afzonderlijke noodbesluiten, te Londen en later hier te lande tot stand gekomen, in nadere beschouwing te nemen. Zij is tot de conclusie gekomen, dat deze mogelijkheid voor haar niet aanwezig is. De bezwaren zijn voor haar onoverkomelijk. De Regeering erkent dat hier een probleem ligt, en hier ligt ook de oorsprong van de beduchtheid welke bij de geachte afgevaardigden de heeren Donker en Joekes in het bijzonder, voor wat betreft de toetsing door den rechter aanwezig is.’*¹⁷⁵ De overtuiging bij de regering dat het ongeschreven staatsnoodrecht daartoe de bevoegdheid had gegeven, ging zo ver dat de regering het niet nodig vond om de besluiten individueel achteraf te laten bekrachtigen door de volksvertegenwoordiging. Die energie kon in de tijd van de wederopbouw beter aan andere zaken worden besteed, zo was de gedachte. Na langdurige beraadslagingen en ondanks de interpellaties van de heren A.M. Joekes en L.A. Donker stemde de Voorlopige Staten-Generaal onder grote druk van de regering er uiteindelijk mee in om de wetsbesluiten als wetten te aanvaarden, zonder extra bekrachtiging van de verschillende wetsbesluiten.¹⁷⁶ Het uiteindelijke standpunt van de Voorlopige Staten-Generaal was dan ook, onder grote politieke druk van de regering, dat een wetsbesluit vastgesteld met een beroep op het staatsnoodrecht, dezelfde rechtskracht had als een wet in formele zin.

De Parlementaire Enquêtecommissie regeringsbeleid 1940-1945 heeft in deel 5 een afzonderlijk hoofdstuk aan de besluitwetgeving gewijd. Hierin concludeerde de commissie *‘dat de bepalingen van de Grondwet nooit kunnen zijn bedoeld om te gelden, wanneer een strikte navolging zou betekenen, dat een Regering machteloos zou zijn iets te doen om de zelfstandigheid van de staat te behouden of te herwinnen.’*¹⁷⁷ Hierin volgde de commissie de redenering van prof. R. Kranenburg. Ze aanvaardde daarmee het gebruik van het staatsnoodrecht in Londen. De Parlementaire Enquêtecommissie rangschikte de genomen wetsbesluiten in Londen in drie categorieën:

1. Wetsbesluiten gemaakt in verband met de oorlogvoering
2. Wetsbesluiten om het bestuur en het maatschappelijk leven na de oorlog te herstellen
3. Wetsbesluiten met betrekking tot de overzeese gebiedsdelen

Elk van deze categorieën werd door de Parlementaire Enquêtecommissie uitgebreid behandeld.¹⁷⁸ Hoewel de commissie instemde met de visie van Kranenburg en alle categorieën wetsbesluiten de revue laat passeren, gaf zij geen reactie op individuele wetsbesluiten.

De Parlementaire Enquêtecommissie concludeerde over het ontbreken van objectief staatsnoodrecht: *‘De verklaring voor het feit dat de hier aangerode problemen zelfs geen punt van overweging hebben uitgemaakt, is, naar het de Commissie voorkomt, slechts hierin te zoeken, dat het verloop der gebeurtenissen dusdanig stormachtig is geweest, dat de Regering daardoor geheel overrompeld werd,*

¹⁷⁴ W. J.M. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van het staats- en bestuursrecht aan de universiteit Leiden op 12 september 2003*, Boom juridische uitgeverij Den Haag, 2004, p. 6-7.

¹⁷⁵ Handelingen, I + II, zitting 1945-1946, Bijlage no. 123, *Nota omtrent een aantal punten van het Regeeringsbeleid*, p.7; Handelingen, I + II, zitting 1945-1946, p. 171-172, 178, 181-184, 190-191, 217-245; Arrest HR, HR 30 oktober 1946, NJ 1946,737.

¹⁷⁶ Handelingen, I + II, zitting 1945-1946, 20 november 1945 en bijlage no. 123, *Nota omtrent een aantal punten van het Regeeringsbeleid*.

¹⁷⁷ PEC, Deel 5a, p. 895-909.

¹⁷⁸ PEC, Deel 5a, p. 895-909.

*waardoor, gelijk uit de volgende hoofdstukken nog zal blijken, aan de mogelijkheid tot gefundeerd beraad en aan haar besluitvaardigheid in ernstige mate afbreuk werd gedaan.*¹⁷⁹

Voorstanders van het gebruik van het subjectief staatsnoodrecht door de Nederlandse regering in Londen waren: J.M. van Bemmelen, R. Kranenburg, W.G. Belinfante en J.C.E. van den Brandhof. Het meest geponeerde argument was hierbij dat in tijden van grote staatsrechtelijke nood het gebruik van staatsnoodrecht noodzakelijk is.¹⁸⁰

Tegenstanders en critici van het gebruik van het staatsnoodrecht waren A.A.L.F. van Dullemen, G.M.G.H. Russell en P. Stoffels. Het belangrijkste argument van deze juristen was dat er geen reden was geweest om subjectief staatsnoodrecht te gebruiken, omdat de bijzondere rechtspleging ook via het commune strafrecht mogelijk gemaakt had kunnen worden. Volgens hun redenering kende het commune Wetboek van Strafrecht voldoende delictomschrijvingen om oorlogsgelateerde misdrijven te kunnen berechten.¹⁸¹ Tot slot werd er tussen verschillende juristen een uitgebreide schriftelijke discussie gevoerd over de achtergrond en de uitleg van het begrip staatsnoodrecht.¹⁸²

Na de oorlog verschenen er talloze beschouwingen over de juridische basis waarop de Nederlandse regering in ballingschap had geregeerd en wetsbesluiten had afgekondigd en toegepast. Dat het subjectief staatsnoodrecht de overheid bevoegd kon maken in noodsituaties op te treden, werd na de Tweede Wereldoorlog in brede kring aanvaard. Naar het oordeel van de meeste juristen die zich hiermee hebben beziggehouden, was in het algemeen niet nauwkeurig vast te stellen welk soort buitengewone omstandigheden de naam van noodsituatie verdient. Ernstige ontwrichting van het maatschappelijke en bestuurlijke bestel konden al als zodanig beschouwd worden. Het verdient echter volgens hen géén aanbeveling een wet op het staatsnoodrecht aan te nemen, omdat dit het gebruik van het staatsnoodrecht zou inperken en nooit te voorzien is hoe of waarom staatsnoodrecht gebruikt zal moeten worden.

Op basis van mijn onderzoek voor deze studie ben ik van mening dat, zeker gezien het ontbreken in Londen van een Nederlands Parlement en de Raad van State, het juridisch noodzakelijk en juist was dat de Nederlandse regering aangegeven heeft dat ze in Londen niet 'gewoon' doorgeregeerd heeft, maar geregeerd heeft op basis van subjectief staatsnoodrecht.

2.4.2 Reacties op het buiten werking stellen van artikel 1 Wetboek van Strafrecht¹⁸³

De Ministeriële Commissie Terugkeer, de Buitengewone Raad van Advies en Studiegroep voor Reconstructieproblemen hadden in Londen heel pragmatisch ingestemd met het opzijzetten van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. De Commissie Terugkeer verwoordde dat als volgt: 'Als

¹⁷⁹ PEC, Deel 2a, p. 77.

¹⁸⁰ J.M. van Bemmelen, Het buitengewoon straf- en tuchtrecht, in: *Tijdschrift voor Strafrecht*, Deel LIV, 1946, p. 142: 'Wie aanvaardt dat hier van Staatsnoodrecht sprake is - en ik zelf doe dit ten volle - zal vrede hebben met deze tijdelijke afwijking van het beginsel van artikel 1'; R. Kranenburg, *Staatsnoodrecht, college voor oud-alumni der Leidse Universiteit op 9 februari 1946*: '(...) dat men er in het staatsrecht eenvoudig niet buiten kan om een noodtoestand te aanvaarden als grond voor van de geschreven norm afwijkend staatsnoodrecht, als het voortbestaan zelve in het uiterste gevaar kan zijn.' Volgens hem was in de jaren 1940-1945 het voortbestaan van Nederland als onafhankelijk land inderdaad in gevaar. Hiermee keurde hij het gebruikte subjectieve staatsnoodrecht goed; W.G. Belinfante, Het staatsnoodrecht in de Londense praktijk, in: *Advocatenblad 1949*, p. 85-98; Hij concludeerde dat 'er strijd was met de Grondwet, maar dat het legalistische standpunt moet wijken voor het gezondverstandelijke'; Brandhof 1986, p. 90-96, 'Ook de Londense wetsbesluiten, die in de Tweede Wereldoorlog door de regering werden aangenomen, kregen, zonder dat daarbij de Staten-Generaal werden betrokken (ergo: zonder wettelijke grondslag), kracht van wet met een beroep op het ongeschreven staatsnoodrecht.'

¹⁸¹ A.A.L.F. van Dullemen, *Staatsnoodrecht en rechtsstaat, voordracht op 17 nov. 1945 te Amsterdam gehouden voor het Genootschap voor den Rechtsstaat*, uitgeverij Samsom, Alphen aan den Rijn, 1946; A.A.L.F. van Dullemen, *Staatsnoodrecht en democratie*, uitgeverij Samsom Alphen aan den Rijn 1947, p. 32-33. Van Dullemen vond dat 'subjectief staatsnoodrecht alleen gebruikt mocht worden als voldaan werd aan vier eisen: werkelijk nationaal gevaar, absolute noodzaak, urgentie voor het stellen van noodregels en afwezigheid van het parlement.' Volgens van Dullemen was daarvan in Londen geen sprake; G.M.G.H. Russell, *De Londense Koninklijke Besluiten in het licht van het staatsnoodrecht*, drukkerij de Spaarnestad, Haarlem 1948, p. 9-22: Hij stelde dat 'het bestaan van de Staat, noch de veiligheid en leven van medeburgers is in gevaar geweest door sympathiserende leden van de NSB die geen misdrijven plegen.'

¹⁸² *NJB*, 1945, Over staatsnoodrecht, E. Brongersma, p. 361-369; *NJB* 1946, Over staatsnoodrecht, J.H. Beekhuis, p. 121, 137; P. Balieux, p. 283, *NJB* 1948, J.E. Jonkers, Over staatsnoodrecht, p. 41.

¹⁸³ Vanaf september 1944 verschoof de grens van het bevrijd gebied, soms langzaam soms snel. Er is daarom gekozen om de cesuur voor wat betreft de gedrukte reacties te leggen bij 5 mei 1945, de dag dat heel Nederland (behalve Schiermonnikoog) bevrijd was.

*toekomstige berechting van landverraders het opzijzetten van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht met zich meebrengt dan moet dat maar.*¹⁸⁴

Dan wordt het eerste stukje Nederland bevrijd op 4 september 1944. De bijzondere rechtspleging was al officieel aangekondigd door minister J.A.W. Burger. Op 17 september 1944 lichtte minister G.J. van Heuven Goedhart de inrichting en grondslagen van de bijzondere rechtspleging, met de instelling van Bijzondere Gerechtshoven, de Bijzondere Raad van Cassatie en de Tribunalen, uitgebreid toe vanuit Londen via Radio Oranje.

Het ondergrondse tijdschrift *Trouw* keurde in een artikel van begin oktober 1944 het buiten werking stellen van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht af. Dit fundamentele beginsel van het strafrecht kon en mocht volgens *Trouw* niet opzijgeschoven worden voor de berechting van misdaden samenhangend met de oorlog.¹⁸⁵ Dat standpunt werd gedeeld door een aantal andere illegale bladen.¹⁸⁶ Medestanders van de *Trouw*-reactie waren *Op Wacht in Amsterdam* en *De Geus onder de studenten*. Medestanders van het beleid van de regering in Londen – en dus tegenstanders van het artikel in *Trouw* – waren: *Het Parool*, *Het Paroolbulletin*, *Voor Koningin en Vaderland: voor vrijheid, waarheid en recht* en *Telex*.¹⁸⁷ Bij al deze reacties, zowel van voor- als van tegenstanders, moet worden aangetekend dat ze gebaseerd waren op de radio-uitzending van Radio Oranje, of op het artikel van *Trouw*. En dus niet op de tekst van de wetsbesluiten voor de bijzondere rechtspleging, de besluiten D61-D64. Duidelijk is wel, dat de ondergrondse bladen de inhoud van elkaars publicaties kenden en op elkaars publicaties reageerden.

De discussie werd na de oorlog niet verder gevoerd in de, nu bovengrondse pers, maar in de tijdschriften voor advocaten en juristen, zoals het *Advocatenblad*, het *Nederlands Juristenblad* en het *Tijdschrift voor Strafrecht*. Meteen na de oorlog zijn door vele juristen uitgebreide polemieken gevoerd over het Besluit Buitengewoon Strafrecht en de daarin opgenomen wijzigingen van het commune strafrecht. W.P.J. Pompe, D. van Eck, J.E. Jonkers, J.M. van Bemmelen, M.P. Vrij en W.M.E. Noach hebben vlak na de oorlog uitgebreid op de in dit besluit opgenomen afwijkingen van het Wetboek van Strafrecht gereageerd.¹⁸⁸ Hierbij richtte de kritiek zich vooral op artikel 3 van het Besluit Buitengewoon Strafrecht: het buitenwerking stellen van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Vrijwel alle juristen waren het er, maar met kritische kanttekeningen, over eens dat bijzondere tijden vragen om bijzondere maatregelen. De reacties waren: *'Ik betreur het terzijdestellen van het legaliteitsbeginsel. Berechting zou ook via het commune strafrecht mogelijk geweest zijn.*¹⁸⁹ *'Slechts de technische onmogelijkheid belette de Besluiten per radio wettelijk in te voeren. De normen genoemd in het Besluit Buitengewoon Strafrecht zijn algemeen erkend door het volkenrechtsbewustzijn. Een derde reden naast een delict en schuld, om tot bestraffing over te gaan, namelijk heling van de deuk in de maatschappij, 'de subsociale toestand.'*¹⁹⁰ *'Een straf zonder schuld is steeds onrechtvaardig, een straf zonder voorafgaande wet is op zichzelf niet onrechtvaardig, maar behoudens uitzonderingsgevallen ondoelmatig. Niet de wet, maar de norm, de gedragsregel, voor het feit al dient te bestaan omdat anders het feit niet in strijd is met het recht en de dader van dit feit geen schuld kan hebben.'* Wel mag volgens hem een rechter wel, lettende op de bedoeling der wetgever, een artikel ruim uitleggen.¹⁹¹ *'De strafbaarstelling achteraf is vormgeving aan het in alle lagen van de bevolking levend rechtsbewustzijn. De strafverzwaringen in Besluit D61 zijn terecht, aangezien door de oorlog de*

¹⁸⁴ Archief Mouton, inv. nr. 20.

¹⁸⁵ *Illegaletrouw.nl Trouw*, begin oktober 1944.

¹⁸⁶ www.kranten.kb.nl/documents/Illegale_pers_NIOD.pdf, *Op Wacht in Amsterdam*, 18 oktober 1944; *De Geus onder de studenten*, 11 juli 1944.

¹⁸⁷ www.kranten.kb.nl/documents/Illegale_pers_NIOD.pdf, *Parool* 15 oktober 1944, herhaald in de *Paroolpost* van 29 december 1944; *Paroolbulletin*, 29 september 1944; *Vrij Nederland*: uitgave voor Zuid-Holland, 10 december 1944; *Voor Koningin en vaderland: voor vrijheid, waarheid en recht*, 14 november 1944; *Je Maintiendrai*, 15 oktober 1944.

¹⁸⁸ Groenhuijsen 2000, p. 153-170.

¹⁸⁹ J.M. van Bemmelen, *Het buitengewoon straf- en tuchtrecht*, in: *Tijdschrift voor Strafrecht* 1946, Deel LV, 1946, p. 143-144.

¹⁹⁰ Y. Buruma, *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, University press Amsterdam, 1999, p. 191-210.

¹⁹¹ Pompe 1945, p. 51-52; W.P.J. Pompe, artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht, in: *Tijdschrift voor Strafrecht* Deel LXXI 1963, p. 239-258.

*normale functionering van de wetgevende macht onmogelijk werd gemaakt. Bovendien is het niet strafbaar mogen stellen met terugwerkende kracht geen grondwettelijk beginsel. Wie aanvaardt dat hier van Staatsnoodrecht sprake is - en ik zelf doe dit ten volle - zal vrede hebben met deze tijdelijke afwijking van het beginsel van artikel 1.*¹⁹²

Zoals W.P.J. Pompe schreef, waren alle daden die in de nieuwe bijzondere rechtspleging strafbaar gesteld waren, strafbaar in het normbesef van de Nederlanders. Verraad, economisch voordeel trekken uit oorlogsomstandigheden en anderen economisch benadelen zijn en waren in het normbesef opgenomen als laakbaar en strafbaar. Nu, zoveel jaar later ben ik het van harte eens met de redenering van W.P.J. Pompe: *'Niet de wet, maar de schuld levert de diepste grondslag voor de straf. Het verbod van verraad ontleent zijn principiële kracht niet aan de geschreven wetten, maar aan het in de harten geschreven recht.'* Ik onderschrijf de stelling van W.P.J. Pompe dat niet de wet, maar de norm, de gedragsregel, voor het feit al dient te bestaan *'omdat anders het feit niet in strijd is met het recht en de dader van dit feit geen schuld kan hebben.'* Bovendien ben ik van mening dat juist door het creëren van apart 'buitengewoon strafrecht' het mogelijk geweest is om zovelen binnen betrekkelijk korte tijd te berechten. Mijns inziens zou het commune strafrecht met het berechten van commune strafzaken en buitengewone strafzaken gedurende jaren 'verstoep' zijn geweest.

2.5 Het Tribunaalbesluit (Besluit E101)

2.5.1 De totstandkoming

Oorspronkelijk zouden ook mensen die slechts lid waren geweest van de NSB of mantelorganisaties, en collaborateurs vallen onder het Besluit Buitengewoon Strafrecht. Na klemmende adviezen van de Buitengewone Raad voor Advies en de Ministeriële Commissie Terugkeer en onder sterke aandrang van J.A.W. Burger, minister van Binnenlandse Zaken in Londen, wijzigde de regering in januari 1944 het Besluit Buitengewoon Strafrecht.¹⁹³ De (oude) artikelen 26 en 27 werden geschrapt.¹⁹⁴ Hierdoor werd voorkomen dat iedereen, die alleen lid geweest was van de NSB of diens mantelorganisaties en daarnaast niets strafbaars had gedaan, toch onder het Besluit Buitengewoon Strafrecht zou vallen. Deze categorie 'politieke delinquenten' zou onder een nieuw te ontwerpen Tribunaalbesluit niet worden 'berecht', maar een 'maatregel' opgelegd krijgen.¹⁹⁵

In tegenstelling tot de Besluiten D61-D64, waaraan meer dan twee jaar gewerkt is, kwam het Tribunaalbesluit in slechts enkele maanden tot stand (tussen januari en juni 1944). Het Tribunaalbesluit is niet voorgelegd aan de Buitengewone Raad van Advies. Uit de verslagen van de ministerraad in Londen blijkt dat in de maanden april tot juni 1944 het Tribunaalbesluit wel veelvuldig onderwerp van bespreking is geweest in de raadsvergaderingen,¹⁹⁶ waarbij er onenigheid was tussen de ministers J.R.M. van Angeren en J.A.W. Burger. Burger was van mening dat in het Tribunaalbesluit een vorm van hoger beroep moest worden opgenomen. J.R.M. van Angeren was hier sterk tegen gekant; hij vreesde dat dit de tribunaalberechting ernstig zou vertragen. De discussie tussen J.A.W. Burger en J.R.M. van Angeren heeft zich maanden voortgesleept.¹⁹⁷

De bevrijding van Nederland leek in de zomer van 1944 aanstaande en de regering besloot, het Tribunaalbesluit zonder advies van de Buitengewone Raad van Advies aan te nemen. Het Tribunaalbesluit werd door de regering aangekondigd als tuchtrecht. Dat betekende dat de Tribunalen

¹⁹² J.E. Jonkers, *De weg van het strafrecht. Rede uitgesproken ter gelegenheid van het aanvaarden van het ambt van hoogleraar in het Nederlands-Indisch strafrecht en procesrecht aan de Rijksuniversiteit van Leiden op 14 juni 1946*. E. J. Brill Leiden, 1946, p. 12, 14; Noach 1948, p. 165; J.E. Jonkers, *Over staatsnoodrecht*. In: *NJB 1948*, p. 41.

¹⁹³ De Jong, Deel 9 Londen, tweede heft, p. 1215; Archief AOK, inv. nr. 311: In de april-augustus 1944 werd het Tribunaalbesluit vrijwel iedere week besproken in de Ministerraad in Londen. Door de controverse tussen J.A.W. Burger en J.R.M. van Angeren over het al dan niet toestaan van een hoger beroep in Tribunaalzaken, was het uiteindelijk niet meer mogelijk het Tribunaalbesluit voor te leggen aan de Buitengewone Raad van Advies.

¹⁹⁴ Archief Mouton, inv. nr. 20; Zie over het schrappen van de oorspronkelijke artikelen 26 en 27 van Besluit D61 rubriek 2.2.3.

¹⁹⁵ Tribunaalbesluit, afgekondigd op 17 september 1944.

¹⁹⁶ Archief Ministerraad, inv. nr. 243.

¹⁹⁷ PEC, Deel 5 b, p. 252-253 en Deel 5c, p. 138.

geen straffen maar ‘maatregelen’ zouden uitvaardigden. De regering wilde hiermee kritiek voorkomen op het instellen van nóg een volkomen nieuw strafrechtelijk orgaan. Maar zoals Noach schreef in zijn studie *De bijzondere rechtspleging Straf en tuchtrechterlijk optreden tegen onvaderlandslievend gedrag uit de bezettingstijd*, uit 1948: ‘Niemand neemt idee tuchtrecht serieus.’¹⁹⁸ Toch bleken uit zijn onderzoek een Kamer van het Tribunaal Almelo en van het Tribunaal Utrecht van mening dat tribunaalberechting niet als strafrecht gekwalificeerd kon worden, maar als tuchtrecht. Deze opvatting was opgenomen in de motiveringen van door deze Kamer berechte personen op 22 november 1946 en 12 mei 1947. De voornaamste onderbouwing van dit standpunt was het feit dat de opgelegde maatregel niet opgenomen werd in een strafblad van de betrokken persoon.¹⁹⁹

2.5.2 Afwijkingen in het Tribunaalbesluit van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de Rechterlijke Organisatie

Het Tribunaalbesluit was in feite één grote afwijking van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie.²⁰⁰ Het Tribunaalrecht was volgens de regering een vorm van tuchtrecht. Tuchtrecht is echter een vorm van rechtspraak bedoeld voor mensen met een vrij beroep, zoals artsen, advocaten, notarissen en accountants. Zij oefenen hun beroep zelfstandig uit, maar zijn gehouden aan hun beroepscode. Om te controleren en te verzekeren dat de leden van de beroepsgroep zich aan de beroepscode houden en voor het aanspreken van mensen binnen de beroepsgroep op overtredingen van de beroepscode, zijn tuchtcolleges ingesteld. Een tuchtrechtcollege kan normaliter maar een zeer beperkt aantal sancties opleggen, waarvan schorsing uit het beroep de zwaarste is. Een tuchtrechtcollege heeft nooit de bevoegdheid om vrijheidsbenemende sancties op te leggen.

De Tribunalen, zoals ingesteld door het Tribunaalbesluit, controleerden echter geen beroepscode, maar berechttten ‘politieke delinquenten’ en konden vrijheidsbeneming, verbeurdverklaring of ontzetting uit rechten opleggen als maatregel. Wat waren precies de bevoegdheden van de Tribunalen, zoals vastgelegd in het Tribunaalbesluit?

Oplegging van bijzondere maatregelen

Titel 1 van het Tribunaalbesluit luidde: Van de oplegging van bijzondere maatregelen. In deze titel werd bepaald wie onder het Tribunaalbesluit viel en welke maatregelen konden worden opgelegd.

Volgens artikel 1 kon een bijzondere maatregel worden opgelegd aan al de Nederlanders die:

- Hulp of steun gegeven hadden aan de vijand of zelfs getracht hadden deze steun te verlenen;
- Openlijk ingenomenheid met de vijand hadden doen blijken;
- Aangesloten waren bij de NSB of een verwante of andere nationaalsocialistische organisatie of instelling;
- Voordeel getrokken hadden of getracht hadden voordeel te trekken uit maatregelen genomen door de vijand;
- Vertrouwelijke omgang genoten hadden met personen behorende tot de burgerlijke en militaire bezettende macht, indien zij daarmee in strijd met de belangen van het Nederlandse volk of desbewust afbreuk gedaan hadden aan het verzet tegen de vijand en diens handlangers.²⁰¹

Met Nederlanders werden gelijkgesteld ‘Nederlandse onderdanen uit anderen hoofde’ en zij die de staat van Nederlander of Nederlands onderdaan sedert 10 mei 1940 verloren hadden.²⁰² Deze toevoeging was gedaan zodat de Tribunalen ook diegenen konden berechten die vrijwillig in vijandelijke buitenlandse staats-, krijgs- of publieksdienst gegaan waren.

¹⁹⁸ Noach 1948, p. 69-71.

¹⁹⁹ Noach 1948, p. 53 en de daar vermelde jurisprudentie, Tribunaal Utrecht 22-11-1946, *TIN 1946*, 492 en Tribunaal Almelo 12-5-1947, *TIN 1947*, 55.

²⁰⁰ Voor de tekst van het Tribunaalbesluit zie bijlage 3.

²⁰¹ Archief CABR, inv. nr. 112925: Openingstoespraak door jhr. W.W. Feith voor de Kamer Groningen op 19 december 1946; Dat er in het Tribunaalbesluit gesproken werd van een maatregel werd door alle juristen gezien als een (onterechte) afwijking van het Wetboek van Strafrecht. Jhr. W.W. Feith (voorzitter van de Kamer Groningen van het Bijzonder Gerechtshof Leeuwarden) betoogde in zijn openingstoespraak van deze Kamer op 19 november 1945: ‘Niemand zal zich laten misleiden door het feit dat er in de Tribunalen sprake zou zijn van Tuchtrecht. Het is gewoon strafrecht, maar zo heeft de regering het niet willen noemen.’ H.L. Mason, *The purge of the Dutch Quislings. Emergency justice in The Netherlands*, Martinus Nijhoff The Hague, 1952, p. 71; Brandhof 1986, p. 263 en de aangehaalde literatuur in noot 84; Van Eck 1945, p.23.

²⁰² Tribunaalbesluit, artikel 1 lid 3.

De maatregelen die het Tribunaal kon opleggen waren:

- *Internering*. De internering was in eerste aanleg vastgesteld op een vaste termijn van tien jaar, met de mogelijkheid van vermindering op grond van vlijt en gedrag tijdens de internering. De gedachte achter deze vaste tienjarentermijn was dat veroordeelden heropgevoed moesten worden en dat dit niet met een kortere internering mogelijk zou zijn.²⁰³
- *Ontzetting van bepaalde rechten*. Hier ging het om ontzetting uit actief en passief kiesrecht, verbod om bij de gewapende macht of bij de politie te dienen, verbod op het benoemd worden in ambten of andere beroepen.
De ontzettingen werden bij wijze van bijzondere maatregel gelijkgesteld met toepassing van artikel 195 Wetboek van Strafrecht: ontzetting bij rechterlijke uitspraak.²⁰⁴ De ontzetting voor tien jaar kon worden opgelegd als er geen internering was opgelegd. Was er wel internering opgelegd, dan kon de ontzetting tot tien jaar na de internering worden opgelegd.²⁰⁵
- *Verbeurdverklaring*. Er kon een maatregel van verbeurdverklaring van (een gedeelte van) het vermogen worden opgelegd. Daarnaast konden ook nalatenschappen van overledenen bij wijze van bijzondere maatregel verbeurd worden verklaard.²⁰⁶
In artikel 6 werden voorschriften gegeven over verbeurdverklaringen. Bepaald werd dat (een gedeelte van) het vermogen verbeurd kon worden verklaard. De hoogte van de verbeurdverklaring moest het Tribunaal in zijn uitspraak opnemen. Dit artikel 6 was in tegenspraak met artikel 167 Grondwet 1938 dat luidde: *'Op geen misdrijf mag als straf gesteld worden de algemene verbeurdverklaring der goederen, den schuldige toebehoorende.'*
Aanvullende bepalingen over de verbeurdverklaringen waren opgenomen in artikel 7 en 8.

Inrichting en organisatie van de Tribunalen

In Titel II van het Tribunaalbesluit, getiteld 'van de Tribunalen' werd de inrichting en organisatie van de Tribunalen beschreven. In elk rechtbankarrondissement kon één Tribunaal worden geïnstalleerd, wat betekende dat er negentien Tribunalen opgericht konden worden. Het aantal Kamers van elk Tribunaal zou nader geregeld worden.²⁰⁷ Voor elke Kamer zou bij Koninklijk Besluit een voorzitter benoemd worden en zoveel plaatsvervangende voorzitters en leden als nodig mocht blijken, na advies van de Commissaris van de Koningin in de betreffende provincie. De eerstgenoemde voorzitter in het benoemingsbesluit zou fungeren als voorzitter van het Tribunaal. De leden van de Tribunalen moesten telkens voor een kalenderjaar benoemd worden.²⁰⁸

Alleen Nederlanders tussen de 30 en 70 jaar konden zitting hebben in een Tribunaalkamer. Voorzitters, hun plaatsvervaarders, de secretaris, plaatsvervaardend secretaris en waarnemend secretaris moesten gekozen worden uit hen die een universitaire graad in de rechtsgeleerdheid of rechtswetenschap hadden behaald. Er werden, buiten de juridische graad, geen eisen van vakbekwaamheid als rechter gevraagd. Iedereen die een universitair diploma rechtswetenschappen had behaald, kon benoemd worden. De gewone leden konden leken zijn op juridisch gebied.²⁰⁹ Het opnemen van leken in de Tribunaalkamers was een enorme breuk met de normale gang van zaken in de rechterlijke macht. De zaken moesten in Tribunaalkamers behandeld worden door een voorzitter en twee leden. Zij zouden bij eenparigheid of meerderheid in een zaak mogen beslissen.²¹⁰ De Tribunaalkamer moest van elk onderzoek proces-verbaal opmaken.²¹¹ Bovendien golden voor de Tribunalen ook artikel 22-28 van het Wetboek van Strafvordering, zo stelt het Tribunaalbesluit. Dit betekende dat artikel 28 lid 2 van het Wetboek van Strafvordering over het contact met de raadsman en artikel 27 over gerede verdenking om tot verdachte bestempeld te worden van toepassing waren.²¹²

²⁰³ Tribunaalbesluit, artikel 2.

²⁰⁴ Tribunaalbesluit, artikel 4 lid 2.

²⁰⁵ Tribunaalbesluit, artikel 5.

²⁰⁶ Tribunaalbesluit, artikel 1 lid 2.

²⁰⁷ Tribunaalbesluit, artikel 9.

²⁰⁸ Tribunaalbesluit, artikel 10.

²⁰⁹ Tribunaalbesluit, artikel 11.

²¹⁰ Tribunaalbesluit, artikel 14.

²¹¹ Tribunaalbesluit, artikel 16.

Regels voor het doen van aangifte

In de derde titel 'van de aangifte' waren de regels opgenomen voor het doen van een aangifte. Iedereen die kennis of gegronde vermoedens had van gedragingen, opgenomen in artikel 1 van het Tribunaalbesluit, kon daarvan aangifte doen. Deze aangifte moest schriftelijk gedaan worden bij het Ministerie van Justitie, of bij een door het ministerie daartoe bevoegde ambtenaar. In het laatste geval mocht de aangifte ook mondeling gedaan worden.²¹³ De procureur-fiscaal van elk van de vijf ressorten moest beslissen bij welk Tribunaal de zaak aanhangig gemaakt zou worden: de woon- of verblijfplaats van de beschuldigde, de plaats waar de beschuldigde zich 'op de aangegeven wijze' gedragen had of een Tribunaal dat om andere redenen naar zijn oordeel het meeste in aanmerking kwam om van de zaak kennis te nemen.²¹⁴

Voorschriften voor de gang van zaken tijdens de behandeling van een zaak

Titel IV luidde: van de behandeling der zaak door het Tribunaal. In deze titel waren de voorschriften voor de gang van zaken tijdens de behandeling van een zaak opgenomen. Indien er in de loop van de zitting nieuwe gedragingen aan het daglicht kwamen, kon het Tribunaal daarvan zonder aangifte kennisnemen en kon het onderzoek zich ook tot deze gedragingen uitstreken.²¹⁵ Ook kon het Tribunaal zelf een zaak seponeren, indien tijdens de zitting bleek dat de verdenking ongegrond was. Daarnaast kon het Tribunaal de behandeling van een zaak schorsen, ook als nog geen Fiat Executie verkregen was. Van elke beslissing tot schorsing moest onmiddellijk schriftelijk kennisgegeven worden aan de procureur-fiscaal van het ressort waar het Tribunaal onder viel.²¹⁶ Als een beschuldigde onvindbaar was of overleden, moest het Tribunaal zo spoedig mogelijk een bijzondere vertegenwoordiger benoemen als er tegen de beschuldigde toch een onderzoek werd ingesteld. Mededelingen, kennisgevingen, oproeping en dagvaarding werden vervolgens betekend aan deze bijzondere vertegenwoordiger.²¹⁷

Een beschuldigde *mocht* zich laten bijstaan door een gekozen of toegevoegd raadsman. Als raadsman konden ook juristen die geen advocaat waren, worden toegelaten door de president van het Tribunaal. Bovendien zou een raadsman van een verdachte in een Tribunaalzaak vrijelijk met zijn cliënt mogen spreken en brieven wisselen, zoals in artikel 50 van het Wetboek van Strafvordering was opgenomen. Ook artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering (het zwijgrecht) was officieel van toepassing. De raadsman en de beschuldigde konden inzage krijgen in de processtukken.²¹⁸ De processen-verbaal moesten opgemaakt worden overeenkomstig artikel 153 van het Wetboek van Strafvordering. Dit hield in dat degene die het verhoor had afgenomen binnen twee maal 24 uur een proces-verbaal opmaakte van het verhoor – zo veel mogelijk in de woorden van de verdachte.²¹⁹ Het Tribunaal kon medewerking inroepen van personen of instanties werkzaam op het gebied van de reclassering en kon hen opdrachten geven, overeenkomstig artikel 147 van het Wetboek van Strafvordering.²²⁰ Bovendien kon een Tribunaal opdracht geven om personen in bewaring te stellen.²²¹ In afwijking van de gang van zaken bij een normale rechtszaak, konden Tribunaal niet alleen de hulp inroepen van de openbare burgerlijke macht, maar ook van de gewapende macht voor de uitoefening van hun ambtsverrichtingen.²²² Als bleek dat er twijfel was aan de geestesvermogens van beschuldigde, kon het Tribunaal opdracht geven een onderzoek hiernaar te laten doen.²²³ Oplegging van ter beschikking stelling van de regering was echter niet mogelijk.

²¹² Sv, artikel 27: lid 1. *Als verdachte wordt voordat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan eenig strafbaar feit voortvloeit. 2. Daarna wordt als verdachte aangemerkt degene tegen wien de vervolging is gericht. Artikel 28 Sv lid 2: "Hem wordt daartoe, telkens wanneer hij dit verzoekt, zooveel mogelijk de gelegenheid verschaft om zich met zijn raadsman of met zijn raadslieden in verbinding te stellen."*

²¹³ Tribunaalbesluit, artikel 17 en 18.

²¹⁴ Tribunaalbesluit, artikel 19.

²¹⁵ Tribunaalbesluit, artikel 21.

²¹⁶ Tribunaalbesluit, artikel 22, 23, 24.

²¹⁷ Tribunaalbesluit, artikel 25.

²¹⁸ Tribunaalbesluit, artikel 29, 31, 32.

²¹⁹ Tribunaalbesluit, artikel 35 lid 3.

²²⁰ Tribunaalbesluit, artikel 35 lid 4.

²²¹ Tribunaalbesluit, artikel 37.

²²² Tribunaalbesluit, artikel 36 lid 1.

Het Tribunaal kon, indien hiervoor geen andere maatregelen genomen waren, het vermogen van beschuldigde onder bewind stellen als er gegronde vrees was voor verduistering of verwaarlozing.²²⁴ Alle schriftelijke bewijsstukken konden tijdens de Tribunaalzitting worden voorgelezen als voorlezing verlangd werd door een van de leden van het Tribunaal, de beschuldigde of de raadsman.²²⁵

Het Fiat Executie

Nog voordat de Tribunaalrechtspraak op gang gekomen was, moest er al een ingrijpende wijziging in Titel V: 'van het Fiat Executie' van het Besluit worden aangebracht. Tot 23 december 1944 was bepaald dat het Fiat Executie door de Raad van State moest worden verleend. Hier werd na 23 december 1944 een totaal nieuwe constructie voor opgenomen: bij Besluit E153 van 23 december 1944 werd bepaald dat de maatregelen uitgesproken door het Tribunaal pas vatbaar waren voor tenuitvoerlegging, indien hieraan een Fiat Executie was verleend door de Hoge Autoriteit.²²⁶ Deze maatregel zou tijdelijk zijn, maar bleef tot het einde van de tribunaalberechting in stand.

Verzoeken om invrijheidsstelling

De zesde titel van het Tribunaalbesluit bepaalde regels omtrent verzoeken om invrijheidsstelling. Alle in deze titel opgenomen artikelen waren van toepassing op allen die in bewaring waren genomen ingevolge het Besluit op de Bijzondere Staat van Beleg, of het Buitengewoon Politiebesluit. Verzoeken van personen die op last van een andere autoriteit in bewaring werden gehouden, moesten zo snel mogelijk door de betreffende minister aan de minister van Justitie doorgestuurd worden, met mededeling van de gronden waarop de verzoeker in bewaring was gesteld. Verzoeken van personen, gedaan na drie maanden na de beslissing van een Tribunaal, werden door de minister niet-ontvankelijk verklaard, tenzij hij redenen zag om het verzoek alsnog door te zenden.²²⁷

Slotbepalingen

Titel VII bevatte de slotbepalingen. Volgens artikel 77 was het mogelijk om op alle maatregelen, opgelegd door de Tribunalen, gratie te verzoeken overeenkomstig artikel 558-561 van het Wetboek van Strafvordering.²²⁸ In de gevallen waarin niet-naleving van vormen of termijnen was voorgeschreven, en nietigheid tot gevolg zou hebben, leidde dit bij een Tribunaal slechts in uitzonderlijke gevallen tot nietigheid. Namelijk als het Tribunaal '*gelet op de omstandigheden en de belangen van den ter zake betrokken personen, tot de nietigverklaring termen aanwezig acht.*' In alle overige gevallen moest het Tribunaal zorgen voor herstel van het verzuim.²²⁹

2.5.3 Reacties op het Tribunaalbesluit

Minister J.A.W. Burger gaf in zijn rede voor Radio Oranje van 18 augustus 1944, naast de aankondiging van de Bijzondere Rechtsbesluiten, als eerste aan dat er naast de Bijzondere Gerechtshoven ook Tribunalen zouden worden opgericht. Mensen die zich schuldig hadden gemaakt aan politieke en economische steun aan de Duitse bezetter, zouden door de Tribunalen berecht worden.²³⁰ Een maand later lichtte minister G.J. van Heuven Goedhart vanuit Londen de inrichting en grondslagen van de Tribunalen uitgebreid toe.²³¹

In een artikel in de toen nog ondergrondse *Trouw* van 25 augustus 1944 werd heftige kritiek geuit op het feit dat lidmaatschap van de NSB strafwaardig verklaard werd in de bijzondere rechtspleging. De krant schreef:

'Op deze wijze wordt de strafwaardigheid van de landsverraderlijke organisaties uitgebreid op zulk een schaal, dat zij in strijd komt met de gerechtigheid. Dat die organisaties hebben medegewerkt met den

²²³ Tribunaalbesluit, artikel 38.

²²⁴ Tribunaalbesluit, artikel 39.

²²⁵ Tribunaalbesluit, artikel 53.

²²⁶ Tribunaalbesluit, artikel 66 lid 2 t/m artikel 72, gewijzigd bij Besluit E 153 van 23 december 1944, artikel 1-11.

²²⁷ Tribunaalbesluit, artikel 73-75.

²²⁸ Tribunaalbesluit, artikel 77.

²²⁹ Tribunaalbesluit, artikel 78.

²³⁰ Sinke 2009, p. 217-219: toespraak Burger van 18 augustus 1944.

²³¹ Sinke 2009, p. 219: toespraak van Van Heuven Goedhart, 24 september 1944.

bezetter, impliceert nog niet, dat zij medeplichtig zijn aan alle wandaden, welke de bezetter hier heeft gepleegd. Deze medeplichtigheid zal ten aanzien van al die wandaden afzonderlijk bewezen moeten worden. Billijkheidshalve zal bijvoorbeeld moeten worden geconstateerd, dat althans de N.S.B. niet in alle opzichten met de door den Duitscher gevoerde politiek is meegegaan. De door bladen als Storm tijdens de bezetting tegen de N.S.B. gevoerde oppositie is hiervoor een duidelijke aanwijzing.'

Een andere fout volgens dit artikel was het zonder onderscheid over één kam scheren van alle NSB'ers. Dit was volgens Trouw onrechtvaardig:

'Men moet terdege onderscheiden tusschen verschillende categorieën van leden van een N.S.B.-organisatie, ik noem als zoodanig: a. de categorie van de leiders in onderscheid van die der volgelingen, en b. die der actieve, en passieve leden.' De krant pleitte ervoor om de strafwaardigheid niet op alle NSB'ers toe te passen. Hierin volgt de krant de adviezen uit de oorlog van de Buitengewone Raad van Advies, de Commissie Terugkeer en minister J.A.W. Burger.²³²

Trouw bespreekt vervolgens begin oktober de inhoud van de vier besluiten van 22 december 1943 en het Tribunaalbesluit van september 1944. De redacteuren van deze krant verklaren tegen het invoeren van Tribunalen te zijn. Hun argumenten om tegen de instelling van dergelijke rechtsprekende organen te zijn, vatten zij als volgt samen:

'De Nederlandse regering heeft bij de Grondwetswijziging van 1922 nadrukkelijk lekenrechtspraak verworpen. De voorgestelde lekenrechtspraak gaat veel verder dan de lekenparticipatie in het buitenland. In het buitenland zitten leken in de jury, hier zullen, volgens het ontwerp, leken als rechters fungeren en meewerken aan de beoordeling van de schuldvraag en de strafmaat. Deze lekenrechtspraak zal toegepast worden ten aanzien van vaag en algemeen omschreven delicten. Bij elke zitting zullen andere leken zitting hebben. Daardoor zal door de lekenrechters geen routine worden verkregen en zal de eenheid in rechtspraak bemoeilijkt worden, wat in strijd is met de rechtsgelijkheid. De lekenrechters zullen worden gekozen uit dezelfde plaats en beroep als de verdachte. Dit kan ertoe leiden dat de dringend nodige objectiviteit zal ontbreken.'

Al met al kraakt het artikel in Trouw het Tribunaalbesluit geheel af, noemt het *'van overheidswege gekanaliseerde volkswoede die met de beste rechtstradities van ons volk in strijd is.'* Trouw roept daarom de regering op om het Tribunaalbesluit in te trekken.²³³

De reacties op de radiorede en het artikel in Trouw waren divers en vaak omvangrijk. Medestanders van het Trouw-artikel en dus tegenstanders van het Tribunaalbesluit waren: *De Baanbreker, Den vaderlant ghetrouwe: op de bres voor herstel en vernieuwing* en *Het Vrije Geluid -al is de leugen nog zo snel, de waarheid achterhaalt haar wel.*²³⁴

Voorbeelden van reacties van medestanders waren: *'Wij geloven niet, dat hier van ware rechtspraak kan worden gewaagd. Veeleer zien wij in de ontworpen regeling een soort van overheidswege gekanaliseerde volkswoede, die met de beste rechtstradities van ons volk in strijd is. Het schijnt ons dan ook dringend gewenst, dat het Tribunaalbesluit wordt ingetrokken.'* *'Met Trouw zien wij het gevaar, dat de nodige objectiviteit komt te ontbreken, wat onherstelbare gevolgen met zich mee kan brengen.'* *'Wij zijn tegen lekenrechtspraak, partijdigheid, willekeur, ontbreken van hoger beroep.'*

Tegenstanders van het Trouw-artikel en dus voorstanders van het Tribunaalbesluit waren: *Het Parool, Kroniek van de week; vrijheyten is om gheen gelt te coop met medewerking van Het Parool, Paraat, Het Paroolbulletin, Vrij Nederland: uitgave voor Zuid-Holland, Voor Koningin en Vaderland: voor vrijheid, waarheid en recht, Telex en Je Maintiendrai.*²³⁵ Voorbeelden van reacties van voorstanders van het Tribunaalbesluit waren: *'Ondanks de bezwaren aanvaarden wij dus deze bijzondere Tribunaalrechtspraak als in deze situatie nodig en geëigend. Als tijdelijk, om zo gauw mogelijk weer tot*

²³² illegaletrouw.nl, Trouw van 25 augustus 1944.

²³³ illegaletrouw.nl Trouw, begin oktober 1944.

²³⁴ www.kranten.kb.nl/documents/Illegale_pers_NIOD.pdf, *De Baanbreker*, 19 december 1944; *Den vaderlant ghetrouwe: op de bres voor herstel en vernieuwing*, 28-10-1944; *Het Vrije Geluid: -al is de leugen nog zo snel, de waarheid achterhaalt haar wel*, 11 december 1944.

²³⁵ www.kranten.kb.nl/documents/Illegale_pers_NIOD.pdf, *Parool* 15 oktober 1944, herhaald in de *Paroolpost* van 29 december 1944; *Kroniek van de week; vrijheyten is om gheen gelt te coop*, 11 november 1944; *Paraat*, 9 november 1944; *Paroolbulletin*, 29 september 1944; *Vrij Nederland: uitgave voor Zuid-Holland*, 10 december 1944; *Voor Koningin en vaderland: voor vrijheid, waarheid en recht*, 14 november 1944; *Veritas: katholiek 14-daags blad voor Maastricht*, 26 september 1944; *Telex*, 5 november 1944; *Je Maintiendrai*, 15 oktober 1944.

onze degelijke en normale strafrechtspraak terug te keren.’ ‘De wettelijke voorbereidingen, die de Regeering getroffen heeft, openen daartoe (de berechting) op gunstige wijze de gelegenheid.’ ‘Het besluit verdient den steun van allen, die meenen, dat de rechtspraak er niet is tot vermaak van beroepsjuristen, maar tot bevrediging van de rechtsgevoelens van ons vrije volk.’

2.6 Besluit D60, Besluit op de Bijzondere Staat van Beleg

De Ministeriële Commissie Terugkeer had in 1942 van de Nederlandse regering in Londen de opdracht gekregen om na te gaan of de Oorlogswet 1899 aanpassing behoefde, met name om arrestaties van personen die tijdens de oorlog zouden hebben gecollaboreerd of oorlogsgerelateerde misdrijven hadden gepleegd een juridische onderbouwing te geven. Het advies van de Commissie Terugkeer was om bevoegdheden in een nieuw bijzonder wetsbesluit te regelen voor een te installeren ‘militair gezag’. Dit wetsbesluit zou dan wel gebaseerd moeten zijn op de Oorlogswet van 23 mei 1899.²³⁶ Hierop vaardigde de regering in september 1943 het Wetsbesluit D60 uit: *Besluit over de Bijzondere Staat van Beleg ter voorbereiding op het Militair Gezag over Nederland na de Bevrijding*. De preambule op dit wetsbesluit luidde:

*‘Overwegende, dat het belang van de veiligheid van de Staat het dringend noodzakelijk maakt de gebieden van het Rijk in Europa bij hunne Bevrijding in staat van beleg te verklaren, dat zich daarbij omstandigheden voordoen welke in de bestaande wetgeving niet zijn voorzien en dat daarom bijzondere bepalingen van tijdelijken aard noodig zijn tot herstel en handhaving van de uit- of inwendige veiligheid van die gebieden.’*²³⁷

In Besluit D60 werden bijzondere bevoegdheden tijdens de bijzondere staat van beleg toegekend aan het Militair Gezag. De bijzondere staat van beleg zou ingaan op het ogenblik dat een gedeelte van het Nederlandse grondgebied bevrijd was. Het gezag over Nederland zou vanaf dat ogenblik toekomen aan het Militair Gezag, tot het ogenblik dat de regering een herstel van het burgerlijk gezag mogelijk achtte.

Ter voorbereiding van de werkzaamheden in het toekomstige bevrijde gebied was er in Londen een Bureau Militair Gezag opgericht. H.J. Kruls, de latere chef-staf van het Militair Gezag, was op 1 januari 1943 benoemd tot hoofd van het Bureau Militair Gezag in Londen en in mei van hetzelfde jaar tot chef-staf van het Militair Gezag.²³⁸ Kruls was meteen na zijn benoeming op 1 januari 1943 begonnen met het opzetten van deze organisatie. Op 19 juni 1944 nam de regering in Londen besluit E43 aan, het Aanwijzingsbesluit Militair Gezag.²³⁹ In dit besluit werden het takenpakket en de officiële bevoegdheden van het Militair Gezag geregeld vanaf het tijdstip van de bevrijding van het eerste Nederlandse grondgebied.

Het Militair Gezag zou moeten gaan zorgen voor herstel van orde en rust en het benoemen van militaire commandanten in iedere bevrijde provincie. Daarnaast moest het zorgdragen voor het aanstellen van tijdelijke bestuurders op posten die door Duitsgezinde personen waren bezet, zorgen voor de voedselvoorziening voor de burgerbevolking en proberen de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening op gang te krijgen of te houden. Bovendien moest het Militair Gezag zorgen voor het regelen van contacten tussen de geallieerde militaire autoriteiten en de plaatselijke militaire autoriteiten.²⁴⁰ Al deze taken waren bedoeld om op termijn, in Londen werd geschat een jaar na de bevrijding, het burgerlijk gezag weer te kunnen herstellen. Om deze taak uit te kunnen voeren, telde het Militair Gezag op 3 september 1944 (slechts) 175 officieren en 565 minderen.²⁴¹

De taak van het Militair Gezag die echter de meeste problemen met zich mee heeft gebracht was opgenomen in artikel 16 van het Besluit op de Bijzondere Staat van Beleg: het aanhouden en interneren van ‘politieke delinquenten’. Arrestatie en internering waren op grond van dit artikel de exclusieve bevoegdheid van het Militair Gezag. Deze aanhoudingen waren echter oorspronkelijk

²³⁶ Oorlogswet van 23 mei 1899, Stb. 128, artikel 7.

²³⁷ Besluit D60.

²³⁸ J. Hoogenboezem, *H.J. Kruls. Een politiek Generaal*, Boom Amsterdam, 2010, p. 105-110.

²³⁹ Besluit E43, Besluit van 19 juni 1944, houdende vaststelling van het Aanwijzingsbesluit Militair Gezag, gepubliceerd 4 september 1944.

²⁴⁰ Gebaseerd op Archief MG, de inleiding.

²⁴¹ J. Hoogenboezem, *H.J. Kruls. Een politiek Generaal*, Boom Amsterdam, 2010, p. 127; Afwikkelingsbureau 1947, p. 43.

bedoeld ter beveiliging van de geallieerde opmars en om mogelijke pro-Duitse opstanden tegen te gaan. Ze waren niet bedoeld als strafrechtelijke arrestatie van verdachten van strafbare feiten.²⁴² Al tijdens de oorlog was men op de hoogte van het feit dat er in de wetsbesluiten D61-D64 geen bevoegdheid geregeld was voor vrijlating van verdachten.²⁴³ Dit was echter met opzet zo geregeld. De gedachte hierachter was simpel. Als de verdachten zich tot de Bijzondere Gerechtshoven konden wenden met een verzoek tot vrijlating, zou dat de berechting enorm vertragen. De 'politieke delinquenten' in bevrijd Nederland werden in bewaring gesteld op grond van artikel 16 van het Besluit Bijzondere Staat van Beleg onder het gezag van het Militair Gezag (Besluit D60). Deze bewaring kon daarom slechts door het Militair Gezag worden opgeheven. Ook de Tribunaal, die volgens artikel 9 lid 2 en 37 lid 4 van het Tribunaalbesluit wel gemachtigd waren om een oordeel te geven over opheffing van de inbewaringstelling, konden daarmee geen vrijlating bewerkstelligen. Dat kon slechts het Militair Gezag, dat kon afwijken van het gegeven advies van een Tribunaal. Maar voor het Militair Gezag was vrijlating van arrestanten geen prioriteit.²⁴⁴ Pas na afkondiging van Besluit F280 (het Besluit Politieke Delinquenten), krijgen de vijf procureurs-fiscaal op 1 maart 1946 de bevoegdheid om personen in vrijheid te stellen.²⁴⁵

2.7 Wetgeving ter wijziging en aanvulling van de Besluiten D61-D64 en het Tribunaalbesluit

2.7.1 Inleiding

Al snel na de Bevrijding van de eerste gebieden in het zuiden van Nederland werd duidelijk dat de besluiten over de bijzondere berechting en het Tribunaalbesluit in de praktijk tot grote problemen leidden.²⁴⁶ Ook gaf het enorme aantal geïnterneerden al heel snel grote problemen op het gebied van bewaking, voeding, gezondheid en financiën. Er werd na september 1944 een groot aantal besluiten genomen ter wijziging van de oorspronkelijke besluiten D61-D64 en het Tribunaalbesluit. De grote wijzigingen waren het Besluit Politieke Delinquenten, F244 en F280, de Wet H206, de Wet H233²⁴⁷ en de Wet I186. Daarnaast werden 79 besluiten uitgevaardigd met aanvullingen en correcties op de oorspronkelijke besluiten.

2.7.2 De eerste grote wijziging: het Besluit Politieke Delinquenten, F244 en F280

Al op 24 oktober 1944 schreef minister G.J. van Heuven Goedhart aan F.J.H. Snijders, hoofd van de sectie II van het Militair Gezag dat het enorme aantal arrestaties voor onhoudbare toestanden zorgde in de interneringskampen.²⁴⁸ Drie maanden later verklaarde minister J.A.W. Burger in een rede voor de radio op 27 januari 1945, dat hij vond dat er onderscheid moest worden gemaakt tussen 'foute' Nederlanders en Nederlanders die fouten hadden gemaakt.²⁴⁹ De zorgen van deze beide ministers werden echter niet gedeeld door de andere leden van de regering in Londen en de arrestaties gingen op dezelfde voet verder. Het aantal arrestanten liep in de maanden daarna steeds verder op, tot ver boven de 100.000. In augustus 1945 adviseerde J.M. van Bemmelen, hoofd van het toezicht op de interneringskampen namens het Militair Gezag, de regering om het aantal arrestanten drastisch te verminderen. Dit met het oog op de naderende winter, de onhoudbare toestand in de interneringskampen en de dreigende tekorten aan voeding en kleding voor de geïnterneerden. Dit

²⁴² Archief AOK, inv. nr. 310.

²⁴³ Besluit D60 regelde in artikel 16 de arrestatiebevoegdheid: Deze bevoegdheid was in handen gelegd van het Militair Gezag. Het Militair Gezag was daarom ook als enige gerechtigd om te beslissen over vrijlating.

²⁴⁴ Het Militair Gezag had zijn handen vol met het bewaren van 'orde en gezag'. Het op gang houden van de Nederlandse samenleving door het regelen van voedsel, gas, water en dergelijke had een veel hogere prioriteit dan het vrijlaten van politieke delinquenten. Tijd om onderzoek naar schuld of onschuld was er niet bij het Militair Gezag.

²⁴⁵ Archief van de rechtbank Groningen, correspondentie serie A, 1946, 5 februari: besluit van de procureur-fiscaal L.W.E.M. Lasonder over invrijheidstelling van gedetineerden in het ressort Leeuwarden.

²⁴⁶ Besluit F280, artikel 15.

²⁴⁷ Deze wet wordt in de rubriek 2.8.5 uitgebreid behandeld.

²⁴⁸ Archief MG, inv. nr. 1303.

²⁴⁹ www.parlement.com/9291000/modules/g5ncdo3o.

plan, tot vrijlating van de ‘lichte gevallen’, werd gelanceerd via een radiotoespraak van minister-president W. Schermerhorn. En werd vervolgens vrij massaal weggehoond.²⁵⁰

Op verzoek van de regering ging vervolgens F. Hollander aan de slag om een nieuw plan op te stellen dat zou moeten voorzien in het verminderen van het aantal geïnterneerden. Hij stelde vervolgens het concept op voor het Besluit Politieke Delinquenten.²⁵¹ Na discussies in de ministerraad en wijzigingen in het ontwerp werd op 26 oktober 1945 het Besluit Politieke Delinquenten vastgesteld. Volgens dit besluit was het Militair Gezag bevoegd om een bevel tot bewaring af te geven. Een persoon die in bewaring gesteld werd, moest volgens dit besluit wel binnen 24 uur een *individueel* bevel tot bewaring krijgen. Dat individuele bevel was vervolgens maar veertien dagen geldig. Daarna moest de procureur-fiscaal binnen wiens ressort de ‘politiek delinquent’ viel, een bevel tot verlenging van bewaring afgeven.

Het Militair Gezag zou oorspronkelijk tot september 1945 in stand blijven. De regering besloot deze termijn met een half jaar te verlengen en pas per 1 maart 1946 over te gaan naar het burgerlijk gezag.²⁵² Er moest vervolgens op 19 november 1945 een nieuw Besluit Politieke Delinquenten vervaardigd en aangenomen worden, Besluit F280. Volgens het nieuwe besluit zouden met ingang van 1 maart 1946 de bevoegdheden tot arrestatie en inbewaringstelling weer overgaan op de gewone opsporingsambtenaren, zoals bepaald in artikel 141 Wetboek van Strafvordering.²⁵³ Deze overgang naar de gewone opsporingsambtenaren bleek uiteindelijk echter niet te realiseren. Er waren te weinig gezuiverde en goedgekeurde politieambtenaren om dit werk te verrichten. De minister besloot daarom als noodmaatregel een beschikking uit te vaardigen tot het instellen van Politieke Rechercheafdelingen (PRA).²⁵⁴ De procureurs-fiscaal van de vijf Bijzondere Gerechtshoven (Amsterdam, Den Haag, Den Bosch, Arnhem en Leeuwarden) moesten het nieuwe opsporingsbeleid opzetten en leidinggeven aan de PRA.

Om de bewaring een juridische grond te geven nu het burgerlijk gezag met ingang van 1 maart 1946 weer de arrestaties en inbewaringstellingen op zich zou nemen, werd in artikel 12 opgenomen dat voor allen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van Besluit F280 in bewaring zaten, de termijn van inbewaringstelling automatisch met drie maanden zou worden verlengd. Hierdoor zouden de procureurs-fiscaal drie maanden respijt hebben om de bewaringstellingen juridisch te regelen.

Het lukte de procureurs-fiscaal echter niet de inbewaringstellingen individueel te verlengen voordat de termijn van drie maanden eind januari 1946 afliep. Daarom werd een tweede noodgreep toegepast: alle kampcommandanten en directeuren van gevangenis en huizen van bewaring in heel Nederland kregen de opdracht om lijsten aan te leggen om van alle geïnterneerden ‘politieke delinquenten’ die onder hun beheer stonden. Deze lijsten werden vervolgens samengevoegd tot lijsten per bijzonder gerechtshofersort en iedere procureur-fiscaal moest vervolgens besluiten tot collectieve verlenging van de bewaring van alle op deze lijsten opgenomen personen.²⁵⁵

²⁵⁰ Belinfante 1978, p. 112-118.

²⁵¹ Archief Hollander, inv. nr. 4.

²⁵² Besluit D60, artikel 16.

²⁵³ In art 1 van F280 staat daarom: *Opsporing van strafbare feiten geschiedt door politieambtenaren aan te wijzen door de minister van Justitie. Artikel 2: Zij richten zich uitsluitend naar bevelen van de procureur-fiscaal van het ressort waar zij hun standplaats hebben.* In artikel 6-11 wordt de taak van de opsporingsambtenaren beschreven.

²⁵⁴ Beschikking van de minister van Justitie van 31 januari 1946, nr. 03915 tot het instellen van Politieke Rechercheafdeling (PRA), Nederlandse Staatscourant, 8 maart 1946 nr. 48.

²⁵⁵ Tresoar, toegang 17.02, Procureur generaal inv. nr. 2582, 2927, 2973: lijsten van geïnterneerden, door kampcommandanten toegestuurd aan de procureurs-fiscaal in Leeuwarden.

2.7.3 Tweede grote wijziging: de Wet houdende wijzigingen in de besluiten van de bijzondere rechtspleging, het Tribunaalbesluit en het Besluit Politieke Delinquenten 27 juni 1947 (Stb H206)²⁵⁶

In juni 1947 werd een wet aangenomen, waarbij wijzigingen aangebracht werden in vrijwel alle besluiten van de bijzondere rechtspleging. In deze Wet H206 werd een groot aantal 'onvolkomenheden' uit de oorspronkelijke besluiten weggenomen. De Wet H206 was onderverdeeld in vijf artikelen. Elk artikel bevatte wijzigingen van één specifiek besluit.

- I wijzigingen in het Besluit Buitengewoon Strafrecht
- II wijzigingen in het Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven
- III wijzigingen in het Besluit Bijzondere Rechtspleging
- IV wijzigingen in het Tribunaalbesluit
- V wijzigingen in het Besluit Politieke Delinquenten
- VI zonder titel

Naast tekstuele aanpassingen werden in Wet H206 stappen gezet om de besluiten over de bijzondere rechtspleging op termijn meer in overeenstemming te brengen met het commune strafrecht.

In artikel I, wijzigingen in het Besluit Buitengewoon Strafrecht, werd onder 4 opgenomen een toe te voegen artikel 7 b: *'Bewaring gelast of verlengd ingevolge het Besluit Politieke Delinquenten wordt gelijk gesteld met voorlopige hechtenis uit het Wetboek van Strafvordering.'* Daarnaast werden sommige strafbepalingen uitgebreid. Zo regelde een nieuw artikel 9a dat *'ook zaken, den veroordeelde toebehorende, waarvan aannemelijk is dat zij met misbruik van de bijzondere omstandigheden zijn verkregen of behouden'*, verbeurdverklaard konden worden. In artikel 9c werd toegevoegd dat dit ook zou gelden voor zaken die de veroordeelde niet meer toebehoorden. Ook artikel 11 BBS werd uitgebreid. Een nieuw lid 3 werd opgenomen waarin werd bepaald dat: *'naast of in plaats van andere straffen een boete kan worden opgelegd van maximaal 100.000 gulden.'*

In artikel II, wijzigingen in het Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven, was de belangrijkste wijziging dat *'de Bijzondere Gerechtshoven vonnissen met twee rechtsgeleerde leden en één militair lid'* (wijziging van art. 10 BBG). Tot dat ogenblik moest een Kamer tijdens een zitting bestaan uit vijf (militaire) raadsheren. Daarnaast werd aan artikel 16 toegevoegd dat indien de Bijzondere Raad van Cassatie een sententie vernietigde vanwege verzuim in de vormen, de zaak kon worden terugverwezen naar het Bijzonder Gerechtshof dat de sententie gewezen had.

Via artikel III, wijzigingen in het Besluit Buitengewone Rechtspleging werd het beklag (art. 12 Sr) heel voorzichtig weer ingevoerd. Alleen in zeer dringende gevallen werd een beklag in behandeling genomen. In overige gevallen kon dit nog steeds pas na een door de minister te bepalen datum. Aan artikel 31 werden twee nieuwe artikelen toegevoegd. Artikel 31b bepaalde dat wanneer een opgeroepen getuige niet was verschenen, van de getuigenis kon worden afgezien, *'indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de procureur-fiscaal niet in zijn vervolging wordt geschaad of de verdachte niet in zijn verdediging wordt geschaad.'* Dit artikel was opgenomen omdat vele getuigen niet op de rechtszitting verschenen. Om een zaak niet te hoeven schorsen bepaalde artikel 32a *'dat de zaak niet hoeft te worden geschorst als de verdachte niet in zijn verdediging wordt benadeeld.'* Ook het volgende artikel over de wijziging van de tenlastelegging was het gevolg van de praktijk in de bijzondere rechtspleging. Tijdens de zitting werd de tenlastelegging nog wel eens gewijzigd of aangevuld. Tot slot werd aan artikel 34 een artikel 34a toegevoegd. Hierin werd de mogelijkheid geschapen om mondeling sententie te wijzen, tenzij de procureur-fiscaal of de verdachte verzochten om een schriftelijke sententie.

²⁵⁶ Archief DGBR, inv. nr. 1244: Dossier van de Commissie ter voorbereiding van de wijzigingen in de Besluiten van de bijzondere rechtspleging. Ogericht op 5 november 1946. In december 1946 krijgt de Advocatenvereniging lucht van het bestaan van deze commissie. Zij verzochten de minister om hierin zitting te mogen nemen. De minister wees dit af *'omdat de commissie al te lang bezig is.'*

In het gewijzigde artikel 37 was opgenomen dat een verdachte na een vonnis met een straf hoger dan zes jaar zonder toestemming van het hof in cassatie kon gaan. Bij straffen lager dan zes jaar moest het hof nog wel toestemming voor cassatie geven. Aan artikel 39 werd een artikel 39a toegevoegd waarin was opgenomen dat in cassatie eenvoudige zaken door een nieuw op te richten Bijzondere Kamer van de Bijzondere Raad van Cassatie konden worden berecht.

Een nieuwe vorm van berechting werd ingevoerd in de artikelen 44a-44j: de vereenvoudigde gerechtelijke afdoening door slechts één raadsheer van zaken waarbij de straf niet hoger dan zes jaar zou zijn. De gedachte hierachter was, dat er zo meer zaken zouden kunnen worden berecht.

In artikel IV, wijzigingen in het Tribunaalbesluit, was de belangrijkste wijziging een nieuw artikel 3a. Hierin was opgenomen dat het Tribunaal een maatregel ook voorwaardelijk op zou kunnen leggen. De voorzitters van de Tribunalen hadden al herhaaldelijk hierop aangedrongen. De Bijzondere Gerechtshoven konden namelijk wel een voorwaardelijke straf opleggen en de Tribunaalvoorzitters wilden dit voor de tribunaalmaatregelen ook ingesteld hebben. Volgens punt 4 (wijziging in artikel 4 van het Tribunaalbesluit) konden de Tribunalen na het aannemen van Wet H206 ook ontzetting uit beroepen of beroepsgroepen opleggen, omdat artikel 8 lid 2 van het Besluit Buitengewoon Strafrecht ook voor Tribunaalrechtspraak werd ingevoerd. In de wijziging van artikel 6 van het Tribunaalbesluit werd gesteld dat Tribunalen ook van nalatenschappen driekwart verbeurd konden verklaren. De Tribunalen konden ten slotte, door wijziging van artikel 35 van het Tribunaalbesluit, door tussenkomst van de procureur-generaal en de officier van justitie, aan de politie of de procureur-fiscaal en aan Politieke Rechercheafdelingen opdracht geven voor een onderzoek naar gedragingen van 'politieke delinquenten'.

In artikel V, wijzigingen in het Besluit Politieke Delinquenten werd in een nieuw artikel 13b opgenomen dat de raadsman, na een verzoek, kennis moest kunnen nemen van het dossier van zijn cliënt, tenzij er in het belang van het onderzoek bepaalde stukken niet ter inzage gegeven konden worden. Als stukken niet ter inzage gegeven konden worden, moest de raadsman hiervan een schriftelijk mededeling krijgen. Als de raadsman het dossier toch niet ter inzage kreeg, dan kon hij daarover binnen drie dagen na zijn verzoek om inzage een bezwaarschrift indienen bij een raadsheer of een raadsheer-plaatsvervanger die daarvoor was aangewezen. Ook kon de raadsman een verzoek tot invrijheidstelling bij dezelfde raadsheer indienen. De artikelen 14-17 van het Besluit Politieke Delinquenten over de invrijheidstelling werd aanmerkelijk uitgebreid door aanvulling van de gronden voor invrijheidstelling. Ook een Kamer van een Bijzonder Gerechtshof kon hierna tot invrijheidstelling besluiten.²⁵⁷

In artikel VI, de slotbepalingen, werd ten slotte opgenomen dat het opleggen van een geldboete, het vonnissen met drie (militaire) raadsheren en het binnen twee maanden indienen van een cassatieschriftuur niet van toepassing waren op zaken waarop de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg was betekend en de rechtsgang dus al was ingezet.

2.7.4 Derde grote wijziging: Wet houdende het besluit tot opheffing van de Bijzondere Gerechtshoven, de Bijzondere Raad van Cassatie en de Tribunalen, 1948 (Stb. I186)

Al in 1946 werd gesproken over opheffing van de Bijzondere Gerechtshoven en de Bijzondere Raad van Cassatie. Maar pas in maart 1947 installeerde de regering een commissie die een wet moest ontwerpen waarin de overgang van de bijzondere rechtspleging naar de gewone rechtspleging geregeld werd.²⁵⁸ Na vele discussies werd het eerste ontwerp van de wet tot opheffing van de Tribunalen en Bijzondere Gerechtshoven op 28 augustus 1947 (dus een maand na de grote Wijzigingswet H206) naar de ministerraad gestuurd; ontwerpwet I186. In artikel 21 van deze wet was opgenomen dat bewaring van 'politieke delinquenten' gewijzigd zou worden in inverzekeringstelling of

²⁵⁷ Advocatenblad 1947, p. 191-192.

²⁵⁸ Archief Wettendossiers, inv. nr. 1244.

voorlopige hechtenis. De functie van de Hoge Autoriteit zou worden overgenomen door de presidenten van de vijf gerechtshoven.²⁵⁹ In de begeleidende brief schrijft de minister van Justitie dat terugkeer naar het commune strafrecht in juli 1947 nog niet mogelijk was maar nu (één maand later) wel.²⁶⁰

De Tribunalen zouden volgens deze wet per 1 juni 1948 worden opgeheven. Uiteindelijk werd besloten dat de Tribunalen niet allemaal op hetzelfde tijdstip opgeheven zouden worden, maar in de loop van 1948. Op 1 oktober 1950 werd definitief gestopt met de vervolging van feiten, opgenomen in het Tribunaalbesluit.²⁶¹ De Bijzondere Gerechtshoven zouden op een door de minister van Justitie te beoordelen ogenblik opgeheven worden. Hun taken zouden overgenomen moeten worden door negentien bijzondere strafkamers, bij de negentien arrondissementsrechtbanken. De Bijzondere Raad van Cassatie zou ook op een door de minister van Justitie te bepalen datum worden opgeheven en haar taken zouden worden overgenomen door de Hoge Raad der Nederlanden. In de memorie van toelichting was opgenomen dat de van het commune recht afwijkende materiële en processuele bepalingen met betrekking tot berechting in politieke strafzaken gehandhaafd zou worden. De diverse Kamers van de Bijzondere Gerechtshoven en de Tribunalen werden uiteindelijk niet allemaal op dezelfde dag, maar tussen begin 1949 en eind 1951 opgeheven. De Bijzondere Raad van Cassatie droeg met ingang van 1 januari 1952 zijn bevoegdheden over aan de Hoge Raad en werd per die datum opgeheven.²⁶²

2.8 Internationaal oorlogsstrafrecht

2.8.1 De totstandkoming van het internationaal oorlogsstrafrecht, 1941-1945

Naast het opstellen van de besluiten voor de berechting van misdrijven samenhangend met de oorlog en de berechting van collaboratie, nam de Nederlandse regering ook actief deel aan de vorming van nieuw internationaal recht: het internationaal oorlogsstrafrecht. De geallieerde landen beschouwden in de strijd tegen nazi-Duitsland de opsporing en berechting van oorlogsmisdadigers als een van de belangrijkste doelen na beëindiging van de oorlog. Dit diende vastberaden ter hand te worden genomen. Leergeld hadden de geallieerden betaald met de berechting van Duitse oorlogsmisdadigers na de Eerste Wereldoorlog die was opgedragen aan Duitse rechterlijke instanties. Dit had bijna geen enkele veroordeling opgeleverd.²⁶³

De eerste nota over Duitse wreedheden en geweld verscheen op 12 november 1940 opgesteld door de Poolse en Tsjechoslowaakse regering in ballingschap in Londen. Een maand later gevolgd door een nieuwe nota van de Poolse regering in ballingschap.²⁶⁴ In beide nota's gaven zij aan dat de wreedheden en het geweld tegen de burgers in hun landen door de Duitse bezettingstroepen ongekend was in de menselijke geschiedenis. In deze nota verwezen zij naar het Haags Landoorlogreglement uit 1907. Op 25 oktober 1941 legden de Amerikaanse en Britse regeringsleiders, F.D. Roosevelt en W.L.S. Churchill, verklaringen af waarin zij aangaven dat er door de nazi's ernstige misdrijven werden gepleegd in bezette gebieden. Samen met een toespraak van V.M. Molotov, minister van Buitenlandse Zaken van Rusland, worden deze verklaringen gezien als het begin van het nieuwe internationale oorlogsstrafrecht, bedoeld om oorlogsmisdadigers voor hun daden te berechten.²⁶⁵ De nota van Molotov van 7 november 1941 sloot aan op de nota's van de Poolse en Tsjechoslowaakse regeringen. Ook hij gaf in zijn nota een uitgebreid overzicht van de verschillende misdaden die op grote schaal door de Duitsers in het bezette deel van Rusland tot november 1941 gepleegd waren.

²⁵⁹ Wet I 186, Wet van 13 mei 1948 tot opheffing van de Bijzondere Gerechtshoven, de Bijzondere Raad van Cassatie en de Tribunalen (Stb. I 186), artikel 22.

²⁶⁰ Archief Wettendossiers, inv. nr. 1246; Archief AOK, inv. nr. 1334.

²⁶¹ Circulaire van de minister van Justitie van 26 juli 1950, Besluit opheffing Bijzondere Strafkamers van de Kantongerechten.

²⁶² Koninklijk Besluit tot opheffing Bijzondere Raad van Cassatie, KB 15 december 1951, Staatscourant 251.

²⁶³ Archief Oorlogsmisdadigers, de inleiding, p. 7-9; M.W. Mouton, *Oorlogsmisdrijven en het internationale recht* ('s-Gravenhage 1947) p. 9-14, 106-117.

²⁶⁴ Times, 12 november en 20 december 1940.

²⁶⁵ Archief Oorlogsmisdadigers, de inleiding, p. 7-9.

Landen die zich wilden aansluiten bij de intentie in de verklaringen en de toespraak moesten beloven alles te zullen doen wat in hun vermogen lag om oorlogsmisdadigers op te sporen, te arresteren en te bestraffen. Indien hierom gevraagd zou worden, moesten verdachten van oorlogsmisdaden uitgeleverd worden aan een land, dat om de uitlevering gevraagd had in verband met oorlogsmisdaden in dat land begaan. Op initiatief van de Tsjechoslowaakse en Poolse regeringen pleegden de regeringen in Londen van negen bezette landen (België, Frankrijk, Griekenland, Joegoslavië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Polen en Tsjechoslowakije) vervolgens overleg over de te voeren strategie bij de opsporing en gerechtelijke vervolging van oorlogsmisdadigers. Deze besprekingen mondten uit in een gemeenschappelijke verklaring, *The Inter-allied Declaration on punishment for War Crimes* van 13 januari 1942, beter bekend als de *Verklaring van St. James*.²⁶⁶ De regeringen gaven hierin hun voornemen te kennen om de leiders van het Duitse Rijk en diegenen die zich aan oorlogsmisdaden hadden schuldig gemaakt, langs gerechtelijke weg te vervolgen en te bestraffen. Daarnaast zegden ze elkaar wederzijdse hulp en steun toe bij de opsporing en berechting van oorlogsmisdadigers. In de Verklaring van St. James werd veelvuldig verwezen naar het Haags Vredesverdrag en het Landoorlogreglement, beiden uit 1907.

Ter uitvoering van deze verklaring werd in oktober 1943 de United Nations War Crimes Commission (UNWCC) opgericht.²⁶⁷ In oktober 1943 werd in een vergadering van de aangesloten landen opgeroepen om de nationale strafwetgeving zo snel als dat mogelijk zou zijn, aan te passen zodat na de oorlog op grond van internationale oorlogsmisdrijven volgens nationale strafwetgeving gestraft zou kunnen worden. Op grond van dit advies hebben de regeringen van België, Tsjechoslowakije, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Polen, Luxemburg, Noorwegen en Joegoslavië tussen 1943 en 1946 hun nationale strafwetgeving aangepast.²⁶⁸

Nederland was het enige land dat de nationale wetgeving niet aanpaste. Een van de redenen hiervoor was het feit dat de Nederlandse regering het niet eens was met de voorgestelde taken en functies van de UNWCC. Volgens de Nederlandse vertegenwoordiger, De Moor, kon de UNWCC alleen voorstellen en voorbereiding van de berechting uitvoeren, maar was het aan de nationale strafrechtinstellingen om deze voorstellen over te nemen en vervolgens uit te voeren op basis van de nationale strafwetgeving.²⁶⁹ Een jaar later, tijdens de conferentie in Moskou werd op 1 november 1943 de *Verklaring van Moskou* afgelegd door F.D. Roosevelt, W.L.S. Churchill en J. Stalin namens de inmiddels 32 UNWCC-landen. Hierin gaven ze nogmaals aan dat Duitse bezetters en hun medeplichtigen die zich aan oorlogsmisdaden en wreedheden hadden schuldig gemaakt, na de oorlog zouden worden uitgeleverd aan de regeringen van de landen waar zij hun misdaden hadden gepleegd.²⁷⁰ De Nederlandse Commissie voor Opsporing van Oorlogsmisdadigers (NCOO of Netherlands War Crime Committee (NWCC)) startte haar werkzaamheden op 1 maart 1944.

Op 8 augustus 1945 werd de *Overeenkomst van Londen* en het bijbehorende *Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank (het Tribunaal van Neurenberg)* ondertekend door vertegenwoordigers van Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Frankrijk en de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken. In deze overeenkomst werd vastgelegd dat er in Neurenberg een Internationaal Militair Gerechtshof zou komen, waar de belangrijkste Duitse oorlogsmisdadigers zouden worden berecht en veroordeeld.²⁷¹ Daarnaast werd besloten dat in elk land de daar begane oorlogsmisdaden volgens het strafrecht van dat land berecht zouden moeten worden. De reden achter deze beslissing

²⁶⁶ Archief Mouton, inv. nr. 19, 21, 31; Archief AOK, inv. nr. 2183: tekst van verklaring van St. James; De Jong, Deel 12 Epiloog, eerste helft, p. 547 ev.; M.W. Mouton, *Oorlogsmisdrijven en het internationale recht* ('s-Gravenhage 1947), p. 141-156; T. Bower, *Blind eye to murder. Britain, America and the purging of Nazi Germany - A pledge betrayed*, (London 1995), p. 35-42; C.F. Rüter, *Enkele aspecten van de strafrechtelijke reactie op oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid*, Amsterdam 1973, p. 88-109.

²⁶⁷ De Jong, Deel 12 Epiloog, eerste helft, p. 563.

²⁶⁸ [www.unwcc.org/documents:History of the United Nations War Crime Commission, and the development of the laws of war](http://www.unwcc.org/documents:History_of_the_United_Nations_War_Crime_Commission,_and_the_development_of_the_laws_of_war), Published by his Majesty's Stationary office, Londen, 1948, p. 97.

²⁶⁹ [www.unwcc.org/documents:History of the United Nations War Crime Commission, and the development of the laws of war](http://www.unwcc.org/documents:History_of_the_United_Nations_War_Crime_Commission,_and_the_development_of_the_laws_of_war), Published by his Majesty's Stationary office, Londen, 1948, p. 105, 114.

²⁷⁰ www.isgeschiedenis.nl/nieuws/het_joegoslavië_tribunaal_de_opvolger_van_neurenberg/.

²⁷¹ De Jong, Deel 12 Epiloog, eerste helft, p. 546-554.

was het feit dat de regeringen van de verschillende landen alleen hun eigen strafrecht uit wilden voeren en geen van bovenaf opgelegd (internationaal) strafrecht.

Vastgelegd werd dat er drie verschillende vormen van oorlogsmisdrijven waren.²⁷² In artikel 6 van het Handvest behorend bij Overeenkomst van Londen is opgenomen welke delicten onder deze overeenkomst vielen:

- Misdrijven tegen de vrede (artikel 6a);
Het maken van plannen voor, het voorbereiden van, het nemen van initiatief tot of het voeren van een aanvalsoorlog of een oorlog in strijd met internationale verdragen, overeenkomsten, of verzekeringen, of deelneming aan een gemeenschappelijk plan of samenzwering voor het verrichten van een van de bovengenoemde handelingen.
- Oorlogsmisdrijven (artikel 6b);
Schendingen van de wetten of gebruiken van den oorlog. Zoodanige schendingen zullen omvatten, doch niet beperkt zijn tot moord, mishandeling, of deportatie, met het oog op slavenarbeid of voor eenig ander doel, van de burgerbevolking van of in bezet grondgebied, moord of mishandeling van krijgsgevangenen of personen op zee, het doden van gijzelaars, plundering van openbaren of particulieren eigendom, willekeurige vernietiging van steden, plaatsen of dorpen, of verwoesting, welke niet door militaire noodzaak gerechtvaardigd was.
- Misdrijven tegen de menselijkheid (6c);
Moord, uitroeijing, het in slavernij voeren, deportatie en andere onmenselijke handelingen, die voor of gedurende den oorlog bedreven zijn tegen burgerbevolking; of vervolgingen op grond van politiek, ras of godsdienst ter uitvoering van of in verband met eenig misdrijf behoorende tot de rechtsmacht van de Rechtbank, onverschillig of deze geschieden al dan niet in strijd met het nationale recht van het land, waar deze daden werden bedreven. Leaders, organisatoren, zij die hebben uitgelokt en medeplichtigen, die hebben deelgenomen aan het opstellen of het uitvoeren van een gemeenschappelijk plan of samenzwering om een van de bovengenoemde misdrijven te begaan, zijn aansprakelijk voor alle daden, die door personen ter uitvoering van dit plan zijn verricht.’²⁷³

Als uitwerking van de Overeenkomst van Londen zijn in 1948 de vier Verdragen van Genève aangenomen. In het gemeenschappelijk artikel 3 van de Geneefse Verdragen betreffende het humanitaire oorlogsrecht, zijn die misdaden opgenomen die wereldwijd verboden zijn voor alle staten, ook als het om een niet-internationaal conflict gaat. Die daden zijn onder meer: marteling, verminking, lijfstraffen, het nemen van gijzelaars, daden van terrorisme, genocide, deportatie, schendingen van de menselijke waardigheid, waaronder verkrachting en gedwongen prostitutie, plundering en terechtstellingen zonder proces, mits ten tijde van oorlog, en bovendien tegen de Conventies van Genève in.²⁷⁴

De Verklaring van St. James, de Verklaring van Moskou en de Overeenkomst van Londen worden beschouwd als de basis voor de berechting van oorlogsmisdadigers in Neurenberg en Tokio en als basis voor de verdragen van Genève over internationale oorlogsmisdrijven. In Besluit G5 van 4 januari 1946 werd bekendgemaakt dat Nederland op 25 september 1945 tot deze overeenkomst was toegetreden.

2.8.2 Het instellen van het Tribunaal van Neurenberg

Het internationaal oorlogstrafrecht was een totaal nieuwe vorm van strafrecht. Niemand wist wat deze vorm van strafrecht zou gaan inhouden, al stemden velen wel in met het Tribunaal van Neurenberg en het later gestarte Tribunaal van Tokio. Het Tribunaal van Neurenberg functioneerde van 20 november 1945 tot 1 oktober 1946. Dit Tribunaal was opgericht om de misdrijven te berechten die door leidinggevende nazi's in de Tweede Wereldoorlog waren gepleegd. Er was kritiek op het feit dat er sprake was van de berechting van de overwonnen door de overwinnaars, op het feit dat het bombarderen van steden niet als strafbaar was opgenomen en tegen de eenzijdigheid en het politieke karakter van de in Neurenberg bedreven rechtspleging (geen Duitse rechters, uitsluitend veroordeling

²⁷² Handvest van Londen, artikel 6a, 6b, 6c (Opgenomen in Besluit G5).

²⁷³ Besluit G5.

²⁷⁴ De Vier Verdragen van Geneve inzake Humanitair Recht, 1949; *De vier Verdragen van Geneve en de drie Aanvullende Protocollen*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2006.

van Duitse oorlogsmisdaden). Tot slot was er grote kritiek op de trage berechtingen van oorlogsmisdadigers.

De Nederlandse regering vaardigde baron A.M. van Tuyl van Serooskerken af naar Neurenberg als openbaar aanklager in het proces tegen Arthur Seyss-Inquart, Rijkscommissaris voor de Nederlandse Gebieden. Baron A.M. van Tuyl van Serooskerken deed uit Neurenberg verslag over de aanklachten tegen de verdachten:

*'Wij zijn hier om de Nederlandsche belangen bij het proces te behartigen. Mijn meening is dat misdaden, die door de beschuldigten tegen Nederland zijn begaan, in de aanklacht niet voldoende tot hun recht komen. Wij hopen er in te zullen slagen den aanklacht aan te vullen opdat daaruit zal blijken dat ons land behoort tot die welke den zwaarsten druk hebben ondervonden.'*²⁷⁵

*'De vonnissen van Neurenberg ondervinden in zoverre veel critiek, dat men zich alom niet kan verenigen met de vrijspraak van (F.) Von Papen en H.G.J. Schacht, al wordt er hier en daar wel de aandacht op gevestigd, dat het Tribunaal, meer dan de publieke opinie dat vermag te doen, onderscheidde tussen morele en juridische verantwoordelijkheid. Moreel staat de schuld van dit tweetal onomstotelijk vast; het Tribunaal, dat zich aan zekere regels had te houden, heeft echter de opzet van deze beide vrijgesprokenen om mee te doen aan de misdaden, waartoe het nazi-regiem is vervallen, niet bewezen geacht'. Doch 'de critici van deze processen hadden uiteraard gelijk wanneer ze erop wezen dat de enige beklagden Duitse bezetter en Japanners waren en geen enkel individu van Geallieerde zijde een dergelijk proces kreeg voor door hen begane feiten.'*²⁷⁶

Hoewel er talloze artikelen, boeken en studies in de vijf jaar na de oorlog geschreven zijn met kritiek, juridische uitleg en opmerkingen over de berechting door de Bijzondere Gerechtshoven, is het in juridisch Nederland in die periode opvallend stil geweest over het Tribunaal van Neurenberg.²⁷⁷

2.8.3 Rechtsmacht over oorlogsmisdadigers in Nederland²⁷⁸

Naast de hoofdverdachten, berecht door het Tribunaal van Neurenberg, zouden door alle aangesloten landen verdachten van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid aangemeld kunnen worden bij de United Nations War Crime Commission (UNCWC).²⁷⁹ Merkwaardig genoeg heeft de Nederlandse regering in Londen geen besluiten uitgevaardigd over de berechting van oorlogsmisdadigers in Nederland, noch werden hierover artikelen opgenomen in Besluit D61. Pas op 29 mei 1945 werd voor Nederland Besluit F85 aangenomen, het eerste besluit over oorlogsmisdadigers en oorlogsmisdaden. In dit besluit was vastgesteld dat oorlogsmisdaden in Nederland slechts die daden waren die waren gepleegd door anderen dan Nederlanders of Nederlandse onderdanen. Nederlanders vielen dus niet onder dit besluit.²⁸⁰ De regering was er namelijk van uitgegaan dat Nederlanders onder het Besluit op het Buitengewoon Strafrecht (D61) vielen. In Besluit F85 werd ook het Nederlandse Bureau Opsporing Oorlogsmisdrijven (BOOM) in het leven geroepen. De primaire taak van dit bureau was het opsporen, laten aanhouden en naar een bewaarskamp of gevangenis overbrengen van oorlogsmisdadigers.²⁸¹

Boven de berechting van niet-Nederlanders (i.c. Duitse bezetters) bleef tussen 1945 en 1947 de vraag zweven of de Nederlandse rechter bevoegd was oorlogsmisdadigers op grond van het Besluit Buitengewoon Strafrecht te vervolgen. Konden Duitse militairen inderdaad worden berecht wegens mishandeling, moord of onrechtmatige vrijheidsberoving, zoals ook Nederlanders voor deze misdrijven werden vervolgd, of lag dat toch gecompliceerder?²⁸²

²⁷⁵ Provinciale Drentsche en Asser Courant, 23 november 1945: Misdaden tegen Nederland komen te Neurenberg onvoldoende tot hun recht.

²⁷⁶ Jan Wouters, Bruno Demeyere, De bestraffing van oorlogsmisdaden: Quo vadis? In: *Zoeklicht 2004-1*, Instituut voor Internationaal Recht, KU Leuven.

²⁷⁷ Op grond van het onderzoek in de juridische literatuur tussen 1945-1950.

²⁷⁸ Archief DGBR, inv. nr. 79: richtlijnen inzake het berechten van oorlogsmisdadigers en correspondentie over uitleveringsprocedures, 1946-1948..

²⁷⁹ Archief DGBR, inv. nr. 1267: nota met voorstellen tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving inzake bestraffing van oorlogsmisdadigers.

²⁸⁰ Besluit F85; Archief CABR, inv. nr. 87558, 87564, 75061.

²⁸¹ Besluit F85, artikel 1: De Bureaus Opsporing Oorlogsmisdadigers trokken zich echter niets van deze restricties aan en deden onderzoek naar alle daden die als oorlogsmisdrijven gekwalificeerd konden worden, ook van Nederlanders.

²⁸² Archief Oorlogsmisdadigers, de inleiding, p. 14.

Aan de ene kant hing de minister van Justitie ad interim P.S. Gerbrandy lange tijd het standpunt aan dat een oorlogsmisdrijf een algemeen misdrijf was dat onder het Besluit Buitengewoon Strafrecht viel. In een brief van 7 februari 1945 stelde hij:

‘De oorzaak der suggestie moet m.i. gezocht worden in een verkeerde opvatting over de aard van een zogenaamd oorlogsmisdrijf. Door velen wordt dit beschouwd als een delict sui generis, al is er nog nooit iemand in geslaagd een sluitende definitie daarvan te geven. In wezen is echter naar mijn inzicht een zogenaamd oorlogsmisdrijf niets anders dan een gewoon delict onder bijzondere omstandigheden gepleegd en deswege onder de rechtsmacht van een bijzondere rechter gebracht.’

Aan de andere kant was de minister van Binnenlandse Zaken, J.A.W. Burger, van mening dat oorlogsmisdrijven berecht moest worden door een apart hof, nadat oorlogsmisdadigers waren opgespoord door een speciale commissie.²⁸³

M.W. Mouton, gedurende de oorlog vertegenwoordiger van Nederland in de United Nations War Crimes Commission (UNWCC), schreef in 1945-1946 een aantal rapporten over het toepassen van het oorlogstrafrecht. In een van die nota's geeft M.W. Mouton zijn visie over de vraag op welke wijze de internationale verdragen nagekomen kunnen worden in Nederland. De vragen die hierbij volgens hem rijzen, zijn: *‘Zijn de gerechten competent en is bestraffing via de Nederlandse strafwet wel geëigend?’* M.W. Mouton adviseert om oorlogsmisdadigers in eerste en enige aanleg te laten berechten door de Bijzondere Raad van Cassatie. Verder moesten, volgens M.W. Mouton, artikel 40 en 43 Wetboek van Strafrecht, *overmacht* en *ambtelijk bevel* volgens het Militär Strafgesetzbuch voor Duitse militairen uit 1939 beoordeeld worden.²⁸⁴ In deze Duitse strafwet was het opvolgen van een bevel strafbaar als het opvolgen een misdrijf opleverde.

Daarnaast adviseerde M.W. Mouton om een Besluit Bestrafing Oorlogsmisdadigers op te stellen, waardoor ook ‘kleinere’ oorlogsmisdadigers konden worden berecht. Hij pleitte voor een gemengd hof, met raadsheren en militairen. Oorlogsmisdrijven zijn delicten ‘sui generis’. Een ambtsbevel om een oorlogsmisdrijf te begaan was volgens hem geen rechtmatig ambtsbevel. Volgens M.W. Mouton moest bij de bestraffing van lagere oorlogsmisdadigers het bevel van diens meerdere uitgebreid worden meegewogen. M.W. Mouton schrijft ook een nota over de aanpassing van de Nederlandse strafwet naar aanleiding van internationale overeenkomsten op het stuk van de bestraffing van oorlogsmisdrijven.

Tot slot geeft M.W. Mouton aan dat zijns inziens Nederlanders niet onder het bereik van het Handvest van Londen (1945) vallen. Hij heeft, zo schrijft hij, zijn nota besproken met de hoogleraar J.H.W. Verzijl, vicevoorzitter van de Bijzondere Raad van Cassatie. J.H.W. Verzijl ziet zelf meer in de berechting door de Bijzondere Gerechtshoven. Deze zouden de oorlogsmisdaden kunnen berechten in de buurt van de plaats waar zij waren begaan.²⁸⁵ H. Haga, voorzitter van de Bijzondere Raad van Cassatie, peilde in december 1945 wat de raadsheren in de Bijzondere Raad van Cassatie vonden van berechting in Nederland van oorlogsmisdadigers. Een deel van de raadsheren bleek voorstander te zijn van berechting op grond van de Overeenkomst van Londen en een ander deel was voorstander van het uitvaardigen van een nieuwe wet voor de berechting van oorlogsmisdadigers. De meningen over deze belangrijke rechtsvraag waren binnen de Raad dus bepaald verdeeld.²⁸⁶

De Bijzondere Raad van Cassatie heeft geprobeerd de discussie over de rechtsmacht over oorlogsmisdadigers en oorlogsmisdaden gepleegd in Nederland te beïnvloeden.²⁸⁷ In een eerste arrest van 24 juni 1946 stelde de Bijzondere Raad van Cassatie bijvoorbeeld dat oorlogsrecht en represaillerecht niet wordt gedekt door het geschreven of ongeschreven oorlogsrecht als bedoeld in artikel 38 van het Wetboek Militair Strafrecht. Hiermee gaf de Bijzondere Raad van Cassatie aan dat oorlogsmisdadigers niet onder de rechtsmacht van de Nederlandse rechtbanken of de Bijzondere Gerechtshoven vielen.²⁸⁸

²⁸³ www.gahetna.nl/collectie/index/nt00429/07ca1082-61b4-11e3-8e7e-00505693001d/view/NT00429_ruslandgids_teksten/q/zoekterm/concentratiekamp/q/comments/1.

²⁸⁴ Militär Strafgesetzbuch, par. 47, afgekondigd op 10 oktober 1940.

²⁸⁵ Archief Mouton, inv. nr. 19, 21.

²⁸⁶ NIOD, UNWCC, inv. nr. 1.

²⁸⁷ Archief BRvC, inv. nr. 336, vraagstuk van de berechting van Duitse oorlogsmisdadigers.

J.A. van Hamel, voorzitter van het Bijzonder Gerechtshof in Amsterdam, stelde kort daarna, op 12 augustus 1946, een rapport op over de problemen rond de rechtsmacht over Duitse oorlogsmisdadigers. Hierin stelde hij dat hij ernstige bezwaren had tegen een nieuwe regeling voor de berechting van Duitse militairen en ambtenaren. Nieuwe wetgeving was overbodig, want de bestaande wetgeving zou volgens hem volstaan voor de berechting van oorlogsmisdadigers. Hij vreesde voor de reactie in de publieke opinie. Deze nieuwe wetgeving zou kunnen worden gebruikt als propaganda ten voordele van oorlogsmisdadigers. Volgens hem zou nieuwe wetgeving het odium van gelegenheidsrecht kunnen dragen. Van Hamel verwees ook naar de tekst in de preambule van het Handvest van Londen: *'teneinde te worden geoordeeld en gestraft overeenkomstig de wetten van deze bevrijde landen'*. Het zou dus niet nodig zijn om nieuwe wetgeving op te stellen. Daarnaast zou een nieuwe wetgeving inhouden dat Duitse oorlogsmisdadigers volgens een nog nieuwer en bij het einde van de oorlog nog onbekender wetgeving zouden worden berecht. Tot slot betoogt hij dat de Duitsers die tijdens de oorlog in Nederland gezeten hadden, al voor het einde van de oorlog via berichten op Radio Oranje kennis hadden kunnen nemen van het feit dat hun misdaden gepleegd tijdens de oorlog berecht zouden worden na de oorlog. Uit verklaringen van gearresteerde Duitsers bleek dat dit inderdaad het geval was.²⁸⁹

2.8.4 De sententies Heinemann en Ahlbrecht en het einde van de discussie over rechtsmacht

Het Bijzonder Gerechtshof te Arnhem vond, in de lijn van de minister van Justitie, dat misdaden die door Duitse bezetters in Nederland begaan waren, onder het Besluit Buitengewoon Strafrecht van december 1943 vielen. Het gerechtshof veroordeelde op 10 december 1946 de Duitse militair Ludwig Heinemann ter dood, zonder recht van cassatie, wegens het fusilleren van gijzelaars, Engelse officieren en verzetsmensen.

In het artikel *'Nederland en zijn Duitse oorlogsmisdadigers'* geven D.W. de Mildt en J.P. Meihuizen nieuw inzicht in de zaak Heinemann. Volgens de auteurs is dit vonnis onder grote druk van het Nederlandse Ministerie van Justitie en de Britse Militaire autoriteiten tot stand gekomen. Bovendien zouden tijdens de rechtszitting *'twee Engelse officieren als bijzitter achter de tafel van het Hof zitten en zou als tegenwicht de secretaris-generaal Tenkink erbij zijn'* en was al van tevoren bekend dat Ludwig Heinemann ter dood veroordeeld zou worden. Om de Bijzondere Raad van Cassatie geen invloed te geven op dit doodvonnis, was, volgens aantekeningen van J.H.W. Verzijl, vicevoorzitter van de Bijzondere Raad van Cassatie, al vóór het uitspreken van het vonnis afgesproken dat L. Heinemann geen toestemming zou krijgen om in cassatie te gaan. Op 10 februari 1947 werd het vonnis aan L. Heinemann voltrokken. Vooral het feit dat hij geen toestemming had gekregen om in cassatie te gaan wekte grote opschudding.²⁹⁰

Het Bijzonder Gerechtshof Arnhem had een half jaar eerder, op 16 juni 1946, L.W.A. Ahlbrecht ter dood veroordeeld, met toestemming om in cassatie te gaan. Achter de schermen woedde hierna een heftige juridische strijd tussen de Bijzondere Raad van Cassatie en de minister van Justitie. Op 17 februari 1947, een week na de terechtstelling in Arnhem van Ludwig Heinemann, wees de Bijzondere Raad van Cassatie arrest in de zaak van de Duitse militair Ahlbrecht, officier bij de Sicherheitsdienst (SD) in Arnhem.²⁹¹ In dat arrest legde de Bijzondere Raad van Cassatie vast dat de Nederlandse rechter niet zonder meer bevoegd was misdrijven, begaan door leden van de bezettende macht, te berechten. Een algemeen erkende volkenrechtelijke regel van gewoonterecht was, zo betoogde de Raad, dat militairen die met hun leger op het gebied van een andere staat verbleven, niet onderworpen waren aan de rechtsmacht van de rechter van die andere staat, voor zover het door hen gepleegde feiten betrof die binnen de kring van hun bevoegdheid waren begaan. In die gevallen was het volgens de Bijzondere Raad van Cassatie zo, dat ook in Nederland Duitse militairen en ambtenaren hun daden van

²⁸⁸ Arrest BRvC, 24 juni 1946, *NOR 1946*, 635.

²⁸⁹ OVCG, inv. nr. 185.

²⁹⁰ Sententie BG Arnhem, 10 december 1946, *NOR, 1946*, 763; Archief CABR, inv. nr. 66169; D.W. de Mildt en J.P. Meihuizen, *Nederland en zijn Duitse oorlogsmisdadigers*, in: *Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden*, Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht, Uitgeverij Verloren BV Hilversum jaargang 8, 2006, aflevering 1, p. 10-15.

²⁹¹ Arrest BRvC, 17 februari 1947, *NJ, 1947*, 87.

terreur niet op eigen gezag verrichtten, maar dat nagenoeg altijd deden op bevel of na machtiging van hun meerderen. Hierdoor hadden de Nederlandse rechters dus geen rechtsmacht over hen. Dit betekende dat ze in Nederland niet bestraft zouden kunnen worden. Het was mogelijk om van die volkenrechtelijke regel af te wijken door het sluiten van een verdrag, maar men kon ook een wet uitvaardigen die de Nederlandse rechter alsnog rechtsmacht verleende om buitenlandse militairen, die op zijn grondgebied hadden vertoefd, te kunnen berechten voor de door hen begane misdrijven. Volgens de Bijzondere Raad van Cassatie was men er ten onrechte van uitgegaan dat een moord, gepleegd in strijd met het oorlogsrecht een gewone moord was, waarover de Nederlandse rechter rechtsmacht had. Volgens de Bijzondere Raad van Cassatie moest de besluitwet D61, het BBS, worden aangepast aan de internationale verdragen, aangezien volgens dit college de Nederlandse bijzondere rechterlijke organen geen rechtsmacht hadden om Duitse oorlogsmisdadigers te berechten.

Bekende juristen vonden dat de door de Bijzondere Raad van Cassatie voorgestelde aanvullende wetgeving overbodig was, daar volgens hen er wel sprake was van rechtsmacht voor de Bijzondere Gerechtshoven. J.A. van Hamel schrijft vlak na het arrest Ahlbrecht op 11 maart 1947, in een brief aan H. Haga, voorzitter van de Bijzondere Raad van Cassatie: *'De door de Bijzondere Raad van Cassatie aangenomen leer over de rechtsmacht over Duitse oorlogsmisdadigers is zeer aanvechtbaar.'* Daarnaast schrijft J.A. van Hamel op 18 maart 1947 aan J.M. van Bemmelen: *'Uit het artikel van uw hand in het Nederlands Juristen Blad over de Deense wet ten aanzien van de berechting van Duitse oorlogsmisdadigers heb ik opgemaakt dat ook u van mening bent dat de bijzondere rechtspleging voorziet in berechting Duitse militairen en beamtten in Nederland.'* De reactie van J.M. van Bemmelen kwam op 3 april 1947: *'Ja, helemaal mee eens, maar nu de Bijzondere Raad van Cassatie anders beslist, is het vechten tegen windmolens.'*²⁹² G.E. Langemeijer stelde in zijn advies aan de Bijzondere Raad van Cassatie over de berechting van Duitsers dat hij, als advocaat-fiscaal van de Bijzondere Raad van Cassatie, van mening bleef dat ook een oorlogsmisdaad in beginsel een nationaal delict bleef.²⁹³

2.8.5 Aanvulling op het Besluit Buitengewoon Strafrecht (D61), Wet H233 voor de berechting van oorlogsmisdaden in Nederland

De regering voelde zich door het arrest-Ahlbrecht genoodzaakt een wet te maken, waarbij aan de Nederlandse rechter expliciet rechtsmacht werd toebedeeld voor de berechting van Duitse militairen en andere Duitse overheidsdienaren, die in Nederland oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid hadden gepleegd.²⁹⁴ De regering heeft in 1947 met tegenzin, na vele discussies, een wetsvoorstel ingediend waarbij een artikel werd toegevoegd aan het Besluit Buitengewoon Strafrecht.²⁹⁵ Deze Wet H233 werd aangenomen door het Parlement en werd op 10 juli 1947 van kracht. Met Wet H233 werd een artikel 27a toegevoegd aan het Besluit Buitengewoon Strafrecht. Bijzonder was dat in dit artikel naast Duitse oorlogsmisdadigers ook hun Nederlandse handlangers genoemd werden als mogelijke oorlogsmisdadigers. Op grond van dit artikel konden nu ook Nederlanders en Nederlandse onderdanen, die zich als handlangers van de Duitse bezetter schuldig hadden gemaakt aan oorlogsmisdaden, zoals genoemd in het Handvest van 1945, artikel 6 a-6c, vervolgd worden voor oorlogsmisdaden. Dit in tegenstelling tot Besluit F85, waar Nederlanders en Nederlandse onderdanen uitgesloten waren van verdenking van oorlogsmisdaden.

De memorie van toelichting op Wet H233 tot toevoeging van artikel 27a aan het BBS stelt:

'De Nederlandsche Regeering heeft zich aanvankelijk gesteld op het hierboven uiteengezette standpunt, dat berechting van de oorlogsmisdadigers hier te lande zou moeten geschieden met inachtneming van de normen en sancties, welke reeds in de Nederlandsche Strafwet waren neergelegd. In artikel 1 van Besluit F85 worden onder oorlogsmisdrijven verstaan feiten, welke misdrijven naar Nederlandsen recht opleveren en in de wetten en gebruiken van den oorlog verboden zijn, tijdens den huidige oorlog gepleegd door

³¹⁴ Archief van Hamel, inv. nr. 103. 337.

²⁹³ J. Rimmelink, Levensbericht G.E. Langemeijer, in: *Jaarboek 1991, Amsterdam*, p. 144-153.

²⁹⁴ Belinfante 1978, p. 485-487; Archief Oorlogsmisdadigers, p. 14-15 van de inleiding.

²⁹⁵ Archief van de Bijzondere Raad van Cassatie bij de Hoge Raad, inv. nr. 18, verslag van G.E. Langemeijer over de gevoerde discussies tussen de minister van Justitie, de Bijzondere Raad van Cassatie en de vaste commissie voor privaot- en strafrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 juni 1947.

*anderen dan Nederlanders of Nederlandsche onderdanen. In overeenstemming met deze door de Regeering gehuldigde en blijkens het bovenstaande ook in de wetgeving neergelegde opvatting zijn door de Bijzondere Hoven dan ook reeds in enkele gevallen Duitsche oorlogsmisdadigers berecht. Hiertegenover staat de opvatting, dat handelingen, begaan in strijd met de wetten en gebruiken van den oorlog, niet moeten worden beschouwd als overtredingen van de nationale strafwet, doch als delicten met een eigen karakter. De normen, die in deze zienswijze zijn geschonden, zijn niet die van de nationale wetgeving, doch die van het internationale oorlogsrecht. Een schending van deze normen zal volgens de regering moeten worden bestraft. Een strafrechtelijke sanctie op deze normschending lijkt tot dusverre niet te bestaan.*²⁹⁶

Vele Nederlandse handlangers van de Duitse bezetter waren in juli 1947 al berecht op grond van misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht. Hierbij werden zij in hun tenlastelegging en kwalificatie niet als oorlogsmisdadigers aangemerkt. Dit heeft later bij verzoeken tot uitlevering van gevluchte Nederlandse oorlogsmisdadigers voor grote problemen gezorgd. Zij waren immers niet als oorlogsmisdadiger vervolgd en dus was er geen reden tot uitlevering.

De discussie over de rechtsmacht leek met Besluit H233 officieel gesloten, maar de verschillende standpunten bleven bestaan. Over de opsporing van oorlogsmisdadigers is in 1948 nog een ruzie ontstaan tussen B.I.A.A. ter Veer, directeur-generaal van de bijzondere rechtspleging, en de minister van Justitie, J.H. van Maarseveen. Aangezien de PRA in 1948 opgeheven zou worden, was B.I.A.A. ter Veer bang dat de opsporing van oorlogsmisdadigers door de gewone politie moeizaam zou verlopen. Hij was daarom van mening dat deze opsporing in handen van de PRA moest blijven. Hij dreigde met ontslag als de PRA niet zou blijven bestaan. J.H. van Maarseveen schreef in reactie: *'Ik kan en wil niet fungeren als boodschappenjongen [voor Ter Veer]'*.²⁹⁷ De PRA werd daarop inderdaad opgeheven en de taken werden overgedragen aan de Nederlandse politie.

In 1952 was J.M.C. Romeijn, hoofd van het Bureau Coördinatie van het Directoraat-Generaal voor de bijzondere rechtspleging en bij het opvolgende Bureau bijzondere rechtspleging, nog steeds van mening dat de redenering dat oorlogsmisdrijven niet strafbaar waren via het commune strafrecht ongezonnd, maar formeel juist was.²⁹⁸

²⁹⁶ www.statengeneraaldigitaal.nl/ Kamerstuk Tweede Kamer 1946-1947, Kamerstuknummer 429 ondernummer 3, Memorie van Toelichting op het ontwerp van wet houdende voorziening met betrekking tot de berechting van personen, die in dienst bij den vijand in strijd hebben gehandeld met de wetten en gebruiken van den oorlog.

²⁹⁷ Archief AOK, inv. nr. 1333.

²⁹⁸ Archief DGBR, inv. nr.1266, rapport van 3 september 1952.