

Vergaderjaar 1994–1995

**23 797**

## **Strafbaarstelling van misbruik van een alarmnummer voor publieke diensten**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 mei 1995

#### **Algemeen**

Op 31 januari 1995 heeft mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat en mij, de Voorzitter van de Tweede Kamer een brief doen toekomen, waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de ANI-proef in de 06-11 centrale te Amsterdam. De vragen van de leden van de vaste commissie voor Justitie die, zoals uit het Verslag van 26 oktober 1994 blijkt, (mede) betrekking hadden op gegevens over misbruik en op de proef te Amsterdam met automatische nummeridentificatie zijn voor een aanmerkelijk deel daarin beantwoord. Ik verwijs voorzoveel nodig naar die brief.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de voorgenomen toepassing van de voorgestelde strafbaarstelling, naar de mate waarin in het bijzonder kinderen misbruik maken van het publieke alarmnummer, naar eventuele maatregelen ter voorkoming van zulk misbruik door buiten het bereik van het strafrecht vallende kinderen, alsmede naar de mogelijkheden van – mutatis mutandis – een strafbaarstelling op een met artikel 40 Wegenverkeerswet vergelijkbare basis. Ik wil daarop als volgt antwoorden. In de memorie van toelichting (tweede alinea en slotalinea) is reeds uiteengezet, dat de voorgenomen strafbaarstelling vooral bedoeld is als hulpmiddel bij het tegengaan van in het bijzonder aanhoudend misbruik, enerzijds met name voorzover de civielrechtelijke aanpak te kort schiet en anderzijds ter voorkoming van zodanig misbruik. Het is zeker niet de bedoeling aan de hand van de onderhavige strafbepaling zoveel mogelijk strafzaken op te zetten. Zonder in dringende en ernstige gevallen direct strafrechtelijk optreden uit te sluiten, zal ervan uitgegaan kunnen worden, dat als regel eerst een waarschuwing zal worden gegeven, alvorens strafrechtelijk wordt opgetreden. Terecht merkten deze leden op, dat strafvervolgning tegen kinderen beneden de twaalf jaar niet mogelijk is, al kunnen ouders en opvoeders wel in het kader van opsporing met het doen en laten van hun «spruiten» worden geconfronteerd. Voor een bijzondere strafbaarstelling op de voet van een bepaling als artikel 40 Wegenverkeerswet zie ik op basis van de thans ter beschikking staande gegevens geen reden.

Ook de leden van de D66-fractie vroegen naar de effectiviteit van andere dan strafrechtelijke afdoening. Zij dachten aan waarschuwingsbrieven en afsluiting van het desbetreffende nummer. Waarschuwen helpt alleen, als inderdaad een stok achter de deur staat. Afsluiten kan in bepaalde gevallen best effectief zijn, maar kan bij nummers, waar meerdere personen tot gebruik gerechtigd zijn, die niet allen in een positie zijn misbruik door een ander effectief tegen te gaan, ook onrechtvaardig uitpakken. Wat het misbruik van het publieke alarmnummer door kinderen betreft, zijn er enige indicaties, dat misbruik voor een substantieel deel voor hun rekening zou komen. In 1992 is gedurende een paar weken hiervan aantekening gehouden, waarbij het misbruikpercentage onder kinderen, voorzover bellers konden worden ondergebracht in een bepaalde categorie, hoog bleek ( $\pm 30\%$ ).

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de evaluatie van de pilot inzake automatische nummeridentificatie te Amsterdam en naar de omvang van het na invoering van automatische nummeridentificatie te verwachten misbruik van het 06-11 nummer. De leden van de D66-fractie informeerden naar dezelfde proef. Afgaande op de resultaten van de hierboven gememoreerde proef in Amsterdam wordt het misbruikpercentage na invoering van automatische nummeridentificatie geschat op 25 vanuit particuliere aansluitingen en 75 vanuit telefooncellen.

Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken heeft besloten tot landelijke invoering van nummeridentificatie bij 06-11 centrales, niet op basis van de ANI-voorziening, zoals beproefd te Amsterdam, maar op basis van de zogenoemde CLI-techniek (CLI: Calling Line Identification) die vanaf medio 1996 landelijk door de Koninklijke PTT Nederland als standaarddienst wordt aangeboden in het openbaar net. Deze voorziening, die voor elke abonnee beschikbaar zal zijn, houdt in, dat bij de persoon die gebeld wordt, het telefoonnummer van de aansluiting verschijnt van waaruit gebeld wordt. Voorwaarde is wel, dat die persoon een abonnement heeft op CLI en in het bezit is van het vereiste randapparaat. Voor meer informatie moge ik hier verwijzen naar eerdergenoemde brief. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het ANI-systeem nog niet in alle regio's is ingevoerd. Aangezien de ANI-voorziening zeer kostbaar is, zij niet zonder technische aanpassingen in de andere 06-11 centrales kan worden geïnstalleerd en het maar een tijdelijke voorziening betreft (gegeven de ontwikkelingen ten aanzien van de CLI), wordt landelijke invoering van ANI door mijn ambtgenoot niet overwogen. Wel is voor de tussenliggende periode een vorm van ANI-voorziening voor twee andere 06-11 centrales in voorbereiding, te weten Den Haag en Utrecht. Deze twee centrales zijn gekozen op basis van criteria als zwaarte van het misbruik, hoogte van de kosten en technische mogelijkheden.

Naar mijn oordeel geniet het niet de voorkeur om – zoals de leden van de CDA-fractie zich afvroegen – thans nog verdere effecten van automatische nummercontrole af te wachten, alvorens verder te beslissen over de onderhavige strafbaarstelling.

Gelet op het gegeven, dat het hier gaat om een beperkte, maar in een aantal gevallen wenselijke strafrechtelijke voorziening ter ondersteuning van andere vormen van handhaving, welke niet geheel vervangen kan worden door identificatie, meen ik, dat er voldoende reden is om niet te wachten met het onderhavige voorstel, totdat meer ervaring met nummeridentificatie is opgedaan. Ook voorzover die ervaringen goed zijn, zal er altijd een behoefte aan een strafbepaling als voorgesteld blijven bestaan, deels in verband met preventief effect en deels in verband met hardnekkige overtreders.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de onderbouwing van het in de toelichting op het voorstel vermelde misbruikpercentage. Voordat met de ANI-proef in Amsterdam van start werd gegaan, heeft men een landelijke nulmeting verricht naar het misbruik van 06-11. Uit de resultaten blijkt, dat soms een misbruikpercentage van 75 werd gemeten. Dezelfde leden vroegen, of de regering bereid is om de onwetendheid omtrent het gebruik van het 06-11 nummer door middel van een grootscheepse voorlichtingscampagne te ondervangen. Vooropgesteld dient te worden, dat het onderhavige wetsvoorstel niet ziet op strafbaarstelling van verkeerd gebruik van 06-11. Verkeerd gebruik is niet hetzelfde als misbruik.

Bij de introductie van CLI bij 06-11 centrales zal naast voorlichting over CLI ook de gelegenheid te baat worden genomen om het publiek voor te lichten over een juist gebruik van het 06-11 nummer. Bovendien zal het 06-11 nummer eind 1996 worden vervangen door het Europese alarmnummer 112. In het kader van de vervanging zal een voorlichtingscampagne plaatsvinden, waarbij wederom de aandacht gevestigd zal worden op een goed gebruik van het alarmnummer. Op dit moment wordt geen voorlichtingscampagne overwogen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts wie of wat het verkorten van civielrechtelijke procedures belemmert, en of de regering bereid is verkorting daarvan alsnog te bevorderen. Deze vragen zijn zo ruim geformuleerd, dat de gehele civiele procesgang er aldus onder kan vallen, maar in de praktijk zal het vooral gaan om korte gedingen. Het betreft hier maar een fractie van het totale aantal civielrechtelijke procedures, ook van die in kort geding. Het kort geding is, anders dan een z.g. bodemprocedure, een snelle vorm van procederen.

De leden van de VVD-fractie brachten ook het cellentekort ter sprake. Zoals uit de voorgestelde maximum-vrijheidsstraf in de voorgenomen strafbaarstelling blijkt, zal, gelet ook op het hierboven betoogde over de bedoeling van de strafbepaling, de oplegging van vrijheidsstraf waarschijnlijk tot de grote uitzonderingen gaan behoren. Het ligt meer voor de hand, dat primair andere sancties, vooral de eveneens in het wetsvoorstel opgenomen geldboete, maar ook alternatieve strafvormen als het inschakelen van bureau Halt voor minderjarigen, aan de orde komen. Werkzaamheden bij de plaats van vestiging van het alarmnummer als door die leden gesuggereerd, lijken aantrekkelijk door de directe band met het gepleegde strafbare feit, maar kunnen als bezwaar hebben de eventuele inbreuk op de vertrouwelijkheid van de op alarmnummers inkomende informatie.

Buiten hun hierboven al aan de orde gestelde vragen wijdden de leden van de D66-fractie onder het hoofd «Algemeen» een beschouwing aan de noodzaak om tot een strafbepaling als de onderhavige te komen, gelet op zo uiteenlopende factoren als het ultimatum-remedium-karakter van het strafrecht, de mogelijkheden van het kort geding, het «lood om oud ijzer»-karakter voor velen van het onderscheid tussen schadevergoeding en geldboete, de relevantie van de veronderstelde preventieve werking van strafbepalingen, bewijsproblemen rond opzet, opsporingsproblemen bij het zoeken naar daders, de vermoedelijk lage opsporingsprioriteit en de overbelasting van strafrechters.

Ik wil daar in het kort als volgt op ingaan. De genoemde leden legden aan hun beschouwing ten grondslag, dat het strafrecht gereserveerd dient te blijven voor problemen die niet langs andere wegen kunnen worden opgelost. Ik deel het aldus verwoorde inzicht dat strafrecht ultimatum remedium is. Een (mede) strafrechtelijke benadering is echter noodzakelijk

voor een effectieve aanpak van het te bestrijden misbruik. Het past wel degelijk bij het uitgangspunt, dat strafrecht een ultimum remedium vormt, om strafbaarstellingen complementair aan en ter ondersteuning van andere handhavingsmechanismen tot stand te brengen. In het kader van dat uitgangspunt is een voorzienbaar zuinig gebruik van zo'n strafbepaling zeer wel te plaatsen. Dat legt bovendien een maar beperkt beslag op (straf)rechtelijke capaciteit. Met deze leden ben ik het op zichzelf eens, dat een kort geding veelal sneller verloopt dan een procedure voor de politierechter. Naar mijn oordeel biedt evenwel de onderhavige strafbaarstelling een beperkte, maar nuttige ondersteuning bij de bestrijding van het misbruik maken van alarmnummers zonder dat overbelasting van rechters, strafrechtelijk dan wel civielrechtelijk werkzaam, hoeft te worden geducht.

## **ARTIKEL I**

Met betrekking tot de formulering van het voorgestelde artikel wijs ik in verband met de desbetreffende vraag van leden van de D66-fractie op het volgende. Doordat het woord «opzettelijk» in de delictsomschrijving is geplaatst voor de zinsnede over het ontbreken van de noodzaak, dient opzet mede daarop gericht te zijn. Aldus valt het maken van een vergissing niet onder de voorgestelde delictsomschrijving. Ook de term «gebruik maken van» leidt in combinatie met een alarmnummer niet tot ongewisheid over wat de wetgever daarmee bedoelt. Het gaat om het tegengaan van telefonisch misbruik. Voorzoveel nodig maakt de memorie van toelichting dat nog expliciet duidelijk.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager