

1554 4

## VOORLOPIG VERSLAG

De vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht, in wier handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent het navolgende te rapporteren.

## Algemene beschouwingen

De commissie is, met de Regering, van oordeel, dat een betere bescherming van gegevens, welke geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, nodig is. Haar grootst mogelijke meerderheid kan zich ook met de daartoe voorgestelde middelen over het algemeen zeer wel verenigen. Een harer leden is evenwel van mening, dat het voorstel tot invoering van „verboden plaatsen” te ver gaat. Zijns inziens past dit voorstel niet in het kader van de rechtsstaat. Het geeft de Regering exorbitante bevoegdheden om reeds in tijd van vrede een groot aantal plaatsen in de zin der wet tot verboden plaatsen te verklaren, terwijl de bevoegdheid daartoe vrijwel volkomen onbeperkt wordt in tijd van oorlog.

De overige leden der commissie delen dit bezwaar niet. Wat betreft de tijd van oorlog willen zij er op wijzen, dat krachtens de wet op de staat van oorlog en beleg de militaire Overheid alsdan reeds verder gaande bevoegdheden bezit. En wat de vreedetijd aangaat, krachtens het ontwerp zullen de bestreden bevoegdheden als regel worden uitgeoefend door de Kroon, voor welke daden het Kabinet rechtstreeks verantwoording schuldig is aan de Volksvertegenwoordiging. De hier aan het woord zijnde leden zijn dan ook van mening, dat dit stelsel volkomen in de rechtsstaat past. Niettemin zouden zij er op aan willen dringen, dat van de bevoegdheid tot het aanwijzen van verboden plaatsen althans in vreedetijd een beperkt gebruik zal worden gemaakt. Men zal daartoe alleen moeten overgaan ten aanzien van die plaatsen, waar werkelijk geheimen worden bewaard of werkzaamheden worden verricht, die geheim moeten blijven. De Regering zou in de verleiding kunnen komen ook plaatsen als zodanig aan te wijzen, waar dit thans niet het geval is, doch waar te eniger tijd weleens stukken of werkzaamheden van geheime aard zouden kunnen worden bewaard of verricht. Dit zou een zekere devaluatie van het begrip „verboden plaats” ten gevolge kunnen hebben, welke op haar beurt weer zou kunnen leiden tot een minder ernstig aanslaan van het niet in acht nemen van de plicht tot geheimhouding van alles, wat op die plaatsen wordt bewaard of verricht en wat tot de veiligheid van de Staat in betrekking staat.

Men zou het in dit verband op prijs stellen van de Regering enkele concrete voorbeelden te mogen vernemen van plaatsen, welke reeds in vreedetijd tot verboden plaatsen zullen worden verklaard, indien dit ontwerp wet wordt. Als zodanig zullen ongetwijfeld in aanmerking komen bepaalde gedeelten van de gebouwen der Departementen en van de Staatsdrukkerij. Het schijnt, op het eerste gezicht althans, niet nodig zulke gebouwen in hun geheel tot verboden plaatsen te verklaren, met uitzondering wellicht van de militaire Departementen en dat van Buitenlandse Zaken. Bepaalde militaire bureaux buiten de Departementen en bepaalde bedrijven, waar materieel voor land-, zee- en luchtmacht wordt vervaardigd of hersteld, zullen voorts zeker voor een aanwijzing tot verboden plaats in aanmerking kunnen komen.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt, dat de Regering over dit wetsontwerp overleg heeft gepleegd met de commissie-Donner, welke onderzoekt in hoeverre een definitieve aanvulling en wijziging van de wettelijke bepalingen ter bescherming van de Staat nodig zijn. De vaste commissie kan zich in haar grootst mogelijke meerderheid verenigen met het standpunt van de Regering, dat met de indiening van dit wetsontwerp niet moest worden gewacht tot de verschijning van het rapport der commissie-Donner. Zij acht het thans ingediende ontwerp daarvoor te urgent. Het ware anders zeker wenselijk dit ontwerp te kunnen beschouwen in verband met de te verwachten voorstellen der commissie-Donner. Indien deze voorstellen bijv. een verhoging van de strafmaxima zouden inhouden, zou er alle aanleiding bestaan om

dit ontwerp in verband daarmee opnieuw te bezien. De vaste commissie beschouwt met het oog hierop het ontwerp als van min of meer voorlopige aard. Men zal er niet tegen op moeten zien de thans voorgestelde bepalingen zo nodig binnen afzienbare tijd te herzien.

Intussen kan de vaste commissie niet nalaten er op te wijzen, dat het in hoge mate te betreuren zou zijn, indien het rapport der commissie-Donner nog lang op zich zou laten wachten. De gehele materie is uitermate urgent. Indien in de jaren vóór 1940 de wettelijke bepalingen tot bescherming van de veiligheid van de Staat tijdig waren aangevuld, had de strijd tegen de spionage destijds met meer succes gevoerd kunnen worden. Ook ware het dan waarschijnlijk niet nodig geweest na de oorlog, in afwijking van het beginsel van artikel I van het Wetboek van Strafrecht, terugwerkende kracht te geven aan de verzwaring van strafbedreigingen. Gaarne zal de vaste commissie vernemen, hoe ver de arbeid der commissie-Donner thans gevorderd is. Ook zal zij gaarne de verzekering ontvangen, dat de Regering het uit te brengen rapport met de grootste voortvarendheid zal bestuderen en daarna ten spoedigste tot indiening van het nodige wetsontwerp of de nodige wetsontwerpen over zal gaan.

De commissie heeft zich tenslotte nog afgevraagd, of de Regering voldoende waakzaam is om door verwijdering van onbetrouwbare personen onder haar ambtenaren en verder personeel de schending van de geheimhouding van gegevens, die van belang zijn voor de veiligheid van de Staat, te voorkomen. De commissie zal het op prijs stellen te mogen vernemen, welke maatregelen de Regering in dit opzicht reeds heeft genomen en nog verder denkt te nemen.

## Artikel I

De bevoegdheid tot aanwijzing van een plaats als verboden plaats is uitdrukkelijk beperkt door de bepaling, dat dit alleen kan geschieden ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de Staat wordt geboden. De vraag rijst nu, wat hier onder „veiligheid van de Staat” moet worden verstaan. Is dit uitsluitend de uitwendige veiligheid of valt ook de inwendige veiligheid, de bescherming tegen vijanden van binnen uit, daaronder? In het bestaande artikel 100, onder 2<sup>o</sup>, komt het begrip „veiligheid van de Staat” eveneens voor. Men heeft bij de vaststelling van die bepaling, welke strafbaar stelt het opzettelijk overtreden in tijd van oorlog van enig voorschrift, van Regeringswege in het belang der veiligheid van de Staat gegeven, vermoedelijk uitsluitend de bescherming tegen buitenlandse vijanden op het oog gehad. Dit neemt echter niet weg, dat juist in tijd van oorlog een binnenlandse vijand soms niet minder gevaarlijk is dan een buitenlandse. Taakkundig kunnen, naar de commissie meent, beide soorten van veiligheid er onder vallen.

De aanwijzing als verboden plaats geschiedt bij Koninklijk besluit. De Kroon zal dus beslissen, of ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de Staat wordt geboden, de aanwijzing nodig is. De commissie meent, dat de rechter niet zal kunnen controleren, of zulk een aanwijzing inderdaad geboden was. De enige autoriteit, die hierop controle zal kunnen uitoefenen, zijn de Staten-Generaal.

## Artikel III

Krachtens het derde lid van dit artikel wordt onder tijd van oorlog begrepen de tijd, waarin oorlog dreigende is. Wanneer een oorlog dreigt, kan dus de Kroon elk werk van openbaar verkeer of openbaar nut als verboden plaats aanwijzen. De commissie is van oordeel, dat uitsluitend de Kroon zal beslissen, niet alleen of de aanwijzing van een bepaalde plaats als zodanig geboden is — vergelijk het hierboven bij artikel I opgemerkte —, doch ook of een oorlog dreigende is. Nu is het merkwaardig, dat ook in artikel 87 Wetboek van Strafrecht de bepaling voorkomt, dat onder tijd van oorlog wordt begrepen de tijd, waarin oorlog dreigende is. Deze bepaling heeft bijv. ten gevolge, dat krachtens artikel 105 W.v.S. bedrieglijke handelingen bij levering van benodigdheden ten dienste van de vloot of het leger ook strafbaar is, indien de oorlog nog niet is uitgebroken. In dat geval zal echter de rechter moeten beslissen, of inderdaad oorlog dreigende was ten tijde, waarop het feit werd begaan. Hier daarentegen berust, ziet de commissie het juist, de bevoegdheid om hierover te beslissen uitsluitend bij de Kroon. Theoretisch kan de Kroon de toestand van dreigend oorlogsgevaar reeds aanwezig achten — en op grond daarvan verboden plaatsen aanwijzen — nog vóórdat tot mobilisatie is overgegaan. In de praktijk zal de Kroon dit echter, naar de commissie meent, niet licht doen, omdat het in het openbaar uitspreken, dat oorlog dreigende is, een gespannen situatie gemakkelijk verder zou kunnen verscherpen. Is eenmaal de mobili-

Nadere voorzieningen met betr. tot de bescherming v. gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang v. d. Staat wordt geboden

satie bevolen, dan is reeds daarmede uitgesproken, dat oorlog dreigt en kan een aanwijzing van verboden plaatsens op grond van die dreiging de toestand nauwelijks meer verscherpen. In de praktijk zal het er dus wel op neerkomen, dat de bevoegdheden krachtens dit artikel alleen worden uitgeoefend tijdens de oorlog of na mobilisatie.

In tijd van oorlog (of dreigende oorlog) kan de aanwijzing van verboden plaatsens krachtens het artikel ook geschieden door de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen autoriteiten. De Memorie van Toelichting spreekt hier uitsluitend van het militair gezag. De commissie wil er echter de aandacht op vestigen, dat, indien het thans aanhangige wetsontwerp tot uitvoering van artikel 196 der Grondwet (1539) tot wet wordt verheven, ook burgerlijke autoriteiten als zodanig zullen kunnen worden aangewezen.

#### Artikel VI

*Artikel 98.* Dit artikel stelt strafbaar het opzettelijk ter beschikking stellen van enig gegeven, enz. De vraag is bij de commissie gerezen, of dit opzettelijk ter beschikking stellen ook omvat het mondeling mededelen van een dergelijk gegeven. Zou dit niet het geval zijn, dan zou een strafsancie tegen het mondeling verraden van gegevens, welke geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, ontbreken. Dit zou een ernstige leemte zijn. Uit het ontwerp zelf kan men een aanwijzing putten, dat met het ter beschikking stellen van enig gegeven alleen bedoeld wordt op een materiële zaak, een document, een foto of iets dergelijks. In artikel 98c, onder 1°, wordt immers straf bedreigd tegen degene, die opzettelijk enig gegeven, als bedoeld in artikel 98, zonder daartoe gerechtigd te zijn, onder zich neemt of houdt. Nu kan men van iemand, die een mondelinge mededeling van een ander aanhoort, toch niet zeggen, dat hij het daarin vervatte gegeven „onder zich neemt”. En als hij die mededeling onthoudt, kan men moeilijk zeggen, dat hij het daarin vervatte gegeven „onder zich houdt”. Het is overigens de vraag of het aangaat het aanhoren van een mededeling strafbaar te stellen. Men mag van iemand eisen, dat hij een stuk, waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, niet aanneemt, indien hij althans weet wat voor stuk het is, dat hem wordt overhandigd. Maar men mag in het algemeen niet eisen, dat iemand een mededeling niet aanhoort, want het kan zijn, dat hij, voordat hij heeft kunnen beseffen, dat geheimhouding daarvan door het belang van de Staat wordt geboden, het geheim al gehoord heeft. Of moet men dan aannemen, dat hij het vereiste opzet niet gehad heeft?

De commissie meent aanvankelijk, dat artikel 98 ten onrechte geen betrekking heeft op het doen van mondelinge mededelingen, doch dat anderzijds in artikel 98c, onder 1°, de strafbaarstelling van het onder zich nemen of houden alleen betrekking behoort te hebben op gegevens, welke in andere dan mondelinge vorm ter beschikking worden gesteld.

In artikel 98 wordt op het opzettelijk ter beschikking van onbevoegden stellen van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, een maximumstraf gesteld van 6 jaar. In artikel 98c, onder 1°, wordt op het aannemen van zulke gegevens eveneens een straf gesteld van ten hoogste 6 jaar. De commissie heeft zich afgevraagd, of het juist is tegen beide feiten een gelijk maximum te bedreigen. Men kan hier een vergelijking maken met de artikelen 177 en 363, waarvan het eerste 2 jaar bedreigt tegen omkoping van een ambtenaar en het tweede 4 jaar tegen de ambtenaar, die zich laat omkopen. Terecht heeft de wetgever destijds overwogen, dat men aan een ambtenaar hogere eisen mag stellen dan aan een willekeurige burger. In de artikelen 98 en 98c is van ambtenaren geen sprake. Beide feiten kunnen door ambtenaren in functie worden begaan — al zal dat bij het eerste feit eerder voorkomen dan bij het tweede — en voor beide feiten kan dus een strafverzwaring met een derde wegens ambtsmisdrijf intreden. Doch het eerste feit zal doorgaans worden gepleegd door iemand, op wie een bijzondere plicht tot geheimhouding rust, het tweede door iemand, die wel de algemene verplichting heeft om zich van strafbare feiten en het uitlokken daarvan te onthouden, doch wie de plicht om tot geheimhouding mede te werken, niet nog eens speciaal is ingescherpt. Behoort nu de straf van artikel 98 niet zwaarder te zijn dan die van artikel 98c onder 1°?

De commissie ziet hierbij niet over het hoofd, dat in artikel 98c, onder 2° en 3°, andere feiten strafbaar worden gesteld, welke onder bepaalde omstandigheden een nog ernstiger karakter kunnen hebben dan het feit, omschreven onder 1°. Vooral het onder 2° omschreven feit is van bijzonder ernstige aard, daar hierbij het oogmerk, de uitdrukkelijke bedoeling tot spionage moet worden vastgesteld. In de gevallen, omschreven onder 3°, wordt wel niet uitdrukkelijk een gelijk oogmerk geëist, doch uit de handelingen zelf zal dit oogmerk gewoonlijk blijken. In het geval, bedoeld onder 1°, daarentegen wordt

wel opzet geëist, d.w.z. wetenschap bij de verdachte, dat het door hem in ontvangst genomen stuk een geheim bevat, maar het kan zijn, dat hij eerst op het laatste ogenblik verneemt, dat het een zodanig stuk betreft. In elk geval is dit een minder ernstig feit dan het verrichten van enige handeling, ondernomen met het oogmerk om over zulk een stuk de beschikking te verkrijgen. Dit zou er wellicht toe kunnen leiden onderscheid in strafmaximum te maken tussen het feit, genoemd onder 1°, en de feiten, genoemd onder 2° en 3°.

*Artikel 98a.* In lid 3 van dit artikel worden voorbereidingshandelingen afzonderlijk strafbaar gesteld. Dit gaat dus verder dan artikel 45, dat immers krachtens de gangbare interpretatie onder strafbare poging alleen uitvoeringshandelingen, geen voorbereidingshandelingen verstaat. Eén lid der commissie meent, dat deze uitbreiding van de strafbaarheid der poging te ver gaat; de overige leden kunnen er zich mede verenigen, gelet op het zeer ernstige karakter van het in dit artikel omschreven misdrijf.

*Artikel 98b.* Met het invoeren van dit schulddelict kan de commissie zich wel verenigen. Zij vraagt zich echter af, of een maximum van één jaar niet te laag is voor een feit, dat zo ernstige gevolgen kan hebben. Men mag in het algemeen de grootste voorzichtigheid eisen met betrekking tot gegevens, welke geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden. Dit is voor een ieder duidelijk.

Anderzijds worden ook elders in het Wetboek van Strafrecht tegen schuld misdrijven zeer veel lagere straffen bedreigd dan tegen de overeenkomstige opzetmisdrijven. Men vergelijkte bijv. artikel 307 (dood door schuld: maximum 9 maanden) met artikel 287 (doodslag: maximum 15 jaar) en artikel 289 (moord: maximum levenslang). Uit dit oogpunt bezien, is het maximum van artikel 98b reeds vrij hoog te noemen, indien men het vergelijkt met dat van artikel 98a: 15, resp. 20 jaar.

De commissie zal gaarne nader gemotiveerd zien, hoe de Regering tot haar voorstel in deze gekomen is.

Een ander punt, dat overweging verdient, is de vraag of het voldoende is straf te bedreigen tegen hem, aan wiens schuld te wijten is, dat enig gegeven, als bedoeld in artikel 98b, openbaar wordt gemaakt dan wel ter beschikking komt van een tot kennisneming daarvan niet gerechtigd persoon of lichaam. Om een vervolging te kunnen doen slagen, moet dan immers worden bewezen, dat zulk een gegeven openbaargemaakt is dan wel in handen van een onbevoegde is geraakt, welk bewijs dikwijls moeilijk te leveren zal zijn, terwijl niettemin een ernstige mate van zorgeloosheid van de verdachte kan vaststaan. Men zou wellicht reeds strafbaar kunnen stellen degene, aan wiens schuld te wijten is, dat gevaar (eventueel; ernstig gevaar) ontstaat, dat enig dergelijk gegeven ter beschikking komt van een onbevoegde. Dit zou wel zeer ver gaan — reeds het enkele onbeheerd laten liggen van geheime stukken kan er onder vallen —, doch zorgeloosheid met zulke stukken kan ook zeer ernstige gevolgen hebben.

Ook over dit punt zal de commissie gaarne het oordeel der Regering vernemen.

*Artikel 98c.* Wat het gestelde onder 1° betreft, moge allereerst worden verwezen naar het hierboven bij artikel 98 opgemerkte. De commissie wil daaraan nog de vraag toevoegen, of behalve het opzettelijk in ontvangst nemen van gegevens, welke geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, niet ook strafbaar behoort te worden gesteld het in ontvangst nemen van gegevens, waarvan men redelijkerwijze moet vermoeden, dat geheimhouding door het belang van de Staat geboden wordt.

Anderzijds kan men zich afvragen, of het onder zich nemen van dergelijke gegevens met de uitdrukkelijke bedoeling om ze door te geven aan de bevoegde Nederlandse autoriteiten en aldus verder onheil te voorkomen wel strafbaar behoort te zijn. In de praktijk zal in zulk een geval — gesteld, dat de verdachte zijn bedoeling overtuigend kan aantonen — natuurlijk niet worden vervolgd, maar het is enigszins vreemd, dat het feit dan in theorie toch strafbaar zou zijn, tenzij artikel 41 W.v.S. hier uitkomst zou bieden.

Onder 3° wordt strafbaar gesteld het zich ter sluijk, onder een vals voorgeven, door middel van een vermomming of langs een andere dan de gewone weg op of in een verboden plaats begeven. Valt hieronder, zo heeft de commissie zich afgevraagd, ook het gebruik maken van valse sleutels en het gebruiken van een wachtwoord zonder dat men daartoe gerechtigd is? Zou dit niet het geval zijn, dan zou de dader alsdan alleen gestraft kunnen worden met toepassing van artikel 429ter, dat op het zich onbevoegd bevinden op een verboden plaats een maximumstraf van 6 maanden stelt, hetgeen zeker niet voldoende is.

Nadere voorzieningen met betr. tot de bescherming v. gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang v. d. Staat wordt geboden

*Artikel 102.* In dit artikel wordt o.m. strafbaar gesteld het aan de vijand verraden, in 's vijands macht brengen, enz. van enige versterkte of bezette plaats, magazijn, krijgsvoorraad, krijgskas, enz. Daaraan wordt nu toegevoegd „enige verboden plaats”. Daargelaten, dat men een verboden plaats niet aan de vijand kan verraden — er moet immers juist openbaar aangekondigd zijn, dat een plaats een verboden plaats is —, valt het op, dat in dit artikel het woord „plaats” nu blijkbaar in twee verschillende betekenissen zal worden gebruikt. Ziet de commissie het goed, dan betekent „plaats” in de uitdrukking „versterkte of bezette plaats”: bewoond oord, dus stad, dorp, gehucht, wellicht ook: vesting van enige omvang (dit laatste in tegenstelling tot de „post”, die een geringe omvang heeft). In de uitdrukking „verboden plaats” daarentegen betekent het eenvoudig een plek; het kan een heel bedrijf of een heel kantoorgebouw zijn, maar ook een klein stukje land, een gedeelte van een gebouw, zelfs een enkele kast. Het zal moeilijk zijn om dit gebruik van hetzelfde woord in twee betekenissen in één wetsartikel te voorkomen. Wel lijkt het de commissie echter wenselijk deze verschillende betekenissen in de stukken vast te leggen.

#### Artikel VII

Dit artikel brengt een wijziging in artikel 551 Wetboek van Strafvordering. Krachtens dat artikel zullen voortaan de in artikel 141 van dat wetboek bedoelde opsporingsambtenaren te allen tijde vrije toegang hebben tot alle plaatsen, waar redelijkerwijs vermoed kan worden, dat een strafbaar feit, als bedoeld in de artikelen 97a—98c

Wetboek van Strafrecht, wordt begaan. Krachtens artikel V van dit wetsontwerp oefent echter degene, die ingevolge enige wettelijke bepaling bevoegd is enige plaats tegen de wil van de rechthebbende te betreden, deze bevoegdheid met betrekking tot een verboden plaats niet uit dan voor zover hij daartoe schriftelijk is gemachtigd door de procureur-generaal bij het gerechtshof. Het is niet geheel duidelijk, hoe de verhouding tussen deze beide bepalingen moet worden gezien. Praevaleert die van artikel V als de speciale wet tegenover de algemene? Het schijnt de commissie wenselijk ter voorkoming van misverstand uitdrukkelijk vast te leggen, hoe deze artikelen tot elkaar staan.

Aldus vastgesteld 30 Juni 1950.

TERPSTRA

DONKER

BACHG

ROOLVINK

WTTEWAALL VAN STOETWEGEN

TENDELOO

STOKVIS.