

1554 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 17 October 1950.)

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de Zitting 1949—1950)

Algemene beschouwingen

Met grote voldoening vernamen de ondergetekenden, dat de vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van oordeel is, dat een betere bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, nodig is. Het verheugde hen, dat de grootst mogelijke meerderheid der commissie zich met het ontwerp in het algemeen kon verenigen. Dat, zoals een der leden van mening is, het voorstel niet zou passen in het kader van de rechtsstaat, kunnen de ondergetekenden niet toegeven.

De overige leden der commissie hebben reeds op goede gronden betoogd, dat het aangevoerde bezwaar niet steekhoudend is. De ondergetekenden kunnen zich bij dit betoog geheel aansluiten en menen daaraan niets te behoeven toe te voegen. Het ligt in hun voornemen te bevorderen, dat van de bevoegdheid tot het aanwijzen van verboden plaatsen, voor zover dit in vredetijd zal geschieden, slechts een spaarzaam gebruik zal worden gemaakt en dat zodanige aanwijzing zal worden beperkt tot die plaatsen, waar stukken worden bewaard of werkzaamheden worden verricht van zodanige aard, dat geheimhouding daarvan in 's lands belang een onafwijsbare eis is. Met de desbetreffende leden der commissie zijn de ondergetekenden van oordeel, dat gebruik maken op te ruime schaal van de bevoegdheden, die het wetsontwerp aan de Regering toekent, zou kunnen leiden tot een devaluatie van het begrip „verboden plaats” met de nadelige gevolgen van dien. Ook de overweging, dat een aanwijzing tot verboden plaats voor degenen, die direct of indirect bij de aangewezen plaats betrokken zijn, bijzondere verplichtingen medebrengt, maant tot voorzichtigheid. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat een afdoende bescherming van gegevens, die in het belang van de veiligheid van de Staat geheim dienen te blijven, voor zover deze gegevens onder de Overheid zelf berusten, allereerst moet worden gezocht in een zeer zorgvuldige vervaardiging, behandeling, verzending en opberging dier gegevens. Voorts kan een aanwijzing, die berust op artikel II van het ontwerp, voor een bepaalde industriële onderneming een zekere belasting betekenen; ten aanzien van zodanige gevallen bevat het tweede lid van het genoemde artikel voor vredetijd een beperking.

Juist met het oog op de zo noodzakelijke beperking van het aantal aan te wijzen plaatsen is coördinatie onontbeerlijk. Het overleg, dat hierover wordt gepleegd, is nog niet beëindigd, zodat in dit stadium nog niet met nauwkeurigheid kan worden medegedeeld, welke plaatsen reeds in vredetijd als verboden plaats zullen worden aangewezen. Wel kan reeds worden gezegd, dat in ieder geval gedeelten van Departementsgebouwen voor een aanwijzing tot verboden plaats in aanmerking komen. Hoewel uiteraard een bijzondere bescherming van de Departementen van Buitenlandse Zaken, van Oorlog en van Marine wenselijk is, zullen deze Departementen waarschijnlijk niet in hun gehele omvang met alle er toe behorende verspreid liggende gebouwen als verboden plaats behoeven te worden aangewezen. Voorts zullen voor aanwijzing zeker in aanmerking komen de bureaux der hogere militaire staven, verschillende verdedigingswerken op of nabij kunstwerken, verschillende radio- en lucht-navigatiestations e.d., benevens eventuele fabrieken of gedeelten daarvan, die geheime militaire projecten in behandeling hebben.

Hoewel de ondergetekenden de Kamer gaarne in de gelegenheid zouden hebben gesteld het onderhavige wetsontwerp te beschouwen in verband met de te verwachten voorstellen van de Commissie-Donner, achtten zij dit ontwerp dermate urgent, dat zij gemeend hebben de indiening daarvan niet te mogen uitstellen, totdat de Commissie-Donner haar rapport zou hebben uitgebracht. Het verheugt hen, dat de grootst mogelijke meerderheid der vaste commissie zich met dit standpunt heeft kunnen verenigen. Overigens is, zoals reeds in de Memorie van Toelichting werd medegedeeld, het onderhavige wetsontwerp niet ingediend buiten voorkennis van de Commissie-Donner. In verband met de opmerking der vaste commissie over eventuele voorstellen der Commissie-Donner tot verhoging der strafmaxima zij aangetekend, dat ook met de opmerkingen van de Commissie-Donner over de in het onderhavige vervatte strafmaxima rekening is gehouden.

De tweede ondergetekende heeft zich kunnen overtuigen, dat verwacht mag worden, dat het rapport der Commissie-Donner niet lang meer op zich zal laten wachten. Gaarne geeft hij de verzekering, dat hij het rapport, zodra dit zal zijn verschenen, onverwijld in studie zal nemen en niets zal nalaten om een spoedige indiening van de nodige wetsontwerpen, voor zoveel nodig te zamen met zijn daarbij betrokken ambtgenoten, mogelijk te maken.

Voor een doeltreffende verzekering van de geheimhouding van gegevens, die van belang zijn voor de veiligheid van de Staat, achten de ondergetekenden wering en verwijdering van onbetrouwbare elementen uit het Overheidsapparaat een essentieel vereiste. Zoals de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende reeds bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van de laatste Justitiebegroting in de Eerste Kamer heeft medegedeeld, beschikt de Overheid thans wederom over een commissie, die haar te dier zake kan adviseren.

Artikel I

De aanwijzing tot verboden plaats kan ingevolge dit artikel alleen strekken tot bescherming van gegevens, waarvan geheimhouding door het belang van „de veiligheid van de Staat” wordt geboden. De tussen aanhalingstekens geplaatste woorden luiden algemeen en zijn niet beperkt tot de z.g. uitwendige veiligheid van de Staat. De gebezigde woorden komen eveneens voor in het opschrift van Titel I van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht („Misdrijven tegen de veiligheid van den staat”). Dat de in deze titel voorkomende misdrijven niet alleen op de „uitwendige”, doch ook op de „inwendige” veiligheid van de Staat betrekking hebben, blijkt o.a. uit de artikelen 92, 94, 95 en 97a van deze titel.

Nu de aanwijzing als verboden plaats aan de Kroon is voorbehouden, zal deze ook dienen te beslissen of in concreto de geheimhouding der te beschermen gegevens door het belang van de veiligheid van de Staat wordt geboden. Of en, zo ja, in hoeverre dit geboden zijn ook ter toetsing staat van de rechter, zal deze zelf moeten beslissen. De ondergetekenden menen evenwel te mogen aannemen, dat, ook in het geval, dat de rechter zodanige toetsing in beginsel mogelijk zou achten, hiervan, gelet op de bestaande jurisprudentie in analoge gevallen, voor het beleid van de Overheid geen ernstige bezwaren behoeven te worden geducht. Uiteraard blijft in ieder geval het contrôlerecht van de Staten-Generaal onverlet.

Artikel III

Door de vaste commissie wordt opgemerkt, dat ingevolge dit artikel de Kroon zal hebben uit te maken of tijd van oorlog, daaronder begrepen de tijd, dat oorlog dreigende is, aanwezig is, terwijl bij de toepassing van die artikelen van het Wetboek van Strafrecht, waarin dezelfde omschrijving voorkomt, de rechter zal dienen te beslissen of zodanige toestand aanwezig is. Met de commissie zijn de ondergetekenden van oordeel, dat hiervan in de practijk bezwaren niet behoeven te worden geducht. Inderdaad zal mogen worden aangenomen, dat de bevoegdheden krachtens dit artikel als regel niet zullen worden uitgeoefend dan nadat een oorlog is uitgebroken of althans mobilisatie is gelast.

Terecht is er door de commissie de aandacht op gevestigd, dat, indien het thans aanhangige wetsontwerp tot uitvoering van artikel 196 der Grondwet (1539) tot wet wordt verheven, de aanwijzing als verboden plaats bij algemene maatregel van bestuur ook aan burgerlijke autoriteiten zal kunnen worden toevertrouwd. De omstandigheid, dat dit wetsontwerp het *Staatsblad* nog niet heeft bereikt, is de reden, dat in de Memorie van Toelichting deze mogelijkheid niet met name is genoemd.

Artikel VI

Artikel 98. Bij de commissie is de vraag gerezen of het opzettelijk ter beschikking stellen van enig gegeven, enz. ook omvat het mondeling mededelen van een dergelijk gegeven. Zoals moge blijken uit de Memorie van Toelichting op artikel 98c, derde alinea (waarin wordt gesteld, dat deze bepaling, in tegenstelling tot de overige, alleen betrekking kan hebben op gegevens van materiële aard), beantwoorden de ondergetekenden deze vraag bevestigend. In artikel 98c, onder 1°, zijn opzettelijk de woorden „onder zich neemt of houdt” gekozen, ten einde te doen uitkomen, dat daar slechts sprake kan zijn van gegevens van materiële aard, terwijl daarentegen de in de artikelen 98, 98a, 98b en 98c, onder 2, gebruikte werkwoorden „ter beschikking stellen”, „kenbaar maken”, „ter beschikking komen”, „de beschikking krijgen over” ook op gegevens van immateriële aard betrekking kunnen hebben. Om elke onzekerheid te vermijden, hebben de ondergetekenden nochtans gemeend hun bedoeling in de voorgestelde tekst duidelijker tot uitdrukking te kunnen brengen door in de artikelen 98 en 98a de woorden „opzettelijk ter beschikking stelt” telkens te vervangen door „opzettelijk mededeelt of ter beschikking stelt”. Bij Nota van Wijzigingen zijn deze veranderingen aangebracht.

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

Uit het bovenstaande volgt, dat de ondergetekenden met de commissie van oordeel zijn, dat 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. Zij menen voorts, klaarblijkelijk eveneens in overeenstemming met het oordeel van de commissie, dat de voorgestelde redactie zodanige beperking reeds bevat, aangezien men van iemand, die een mondelinge mededeling van een ander aanhoort, niet kan zeggen, dat hij het daarin vervatte gegeven „onder zich neemt” en evenmin kan stellen, dat, als hij die mededeling onthoudt, hij het daarin vervatte gegeven „onder zich houdt”.

De commissie heeft zich afgevraagd of de straf van artikel 98 niet zwaarder behoort te zijn dan die van artikel 98c, onder 1°, zulks op grond van de overweging, dat het eerste feit doorgaans zal 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. De ondergetekenden menen de gestelde vraag ontkennend te moeten beantwoorden, omdat de plicht tot geheimhouding geen element is van het in artikel 98 omschreven feit, zodat dit delict ook zal kunnen worden gepleegd in gevallen, waarin zodanige plicht niet bestaat. Zij willen niet ontkennen, dat in vele gevallen een overtreding van artikel 98 een ernstiger karakter zal hebben dan een handeling, in strijd met artikel 98c, onder 1°, doch aangezien het omgekeerde niet ondenkbaar is, menen zij er de voorkeur aan te moeten geven de rechter niet te binden aan een verschil in strafmaximum. Overigens zij nog aangetekend, dat in de meeste gevallen, waarin een bijzondere plicht tot geheimhouding is geschonden, het delict zal zijn gepleegd door een ambtenaar, in welk geval, zoals de commissie zelf reeds heeft opgemerkt, strafverzwaring met een derde wegens ambtsmisdrif mogelijk is.

De suggestie van de commissie om in artikel 98c een onderscheid in strafmaxima te maken tussen het feit, genoemd onder 1°, en de feiten, genoemd onder 2° en 3°, zouden de ondergetekenden niet willen volgen. Dat het delict, omschreven onder 1°, in alle gevallen een minder ernstig feit zou zijn dan dat, bedoeld onder 2°, kunnen zij niet toegeven, daar immers het laatstbedoelde delict kan worden beschouwd als een voorbereidingshandeling voor het feit, onder 1° bedoeld. Wel kan men zich met de commissie in concreto een overtreding van het bepaalde onder 2° denken, die in zoverre ernstiger zou zijn dan een overtreding van het bepaalde onder 1°, dat in het laatstbedoelde geval wel met opzet, doch niet met een daaraan voorafgaand verkeerd oogmerk zou zijn gehandeld, doch niet uit het oog dient te worden verloren, dat een voltooid delict op zich zelf strafwaardiger is dan een voorbereidingshandeling, terwijl bovendien in vele gevallen het voltooide delict, onder 1° bedoeld, zal zijn gepleegd met de vooropgezette bedoeling om op onrechtmatige wijze de beschikking over het geheime gegeven te verkrijgen.

Artikel 98a. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat een afzonderlijke strafbaarstelling van handelingen, gepleegd ter voorbereiding van een misdrijf, als in het eerste en tweede lid van dit artikel omschreven, gelet op het zeer ernstige karakter van deze misdrijven, niet kan worden gemist. Het deed hun genoegen te vernemen, dat de commissie zich in haar grootst mogelijke meerderheid met de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarheid der poging voor deze delicten heeft kunnen verenigen.

Artikel 98b. De gevolgen van het schulddelict, in dit artikel opgenomen, kunnen catastrofaal zijn. De veiligheid van de Staat staat hier op het spel. In verband hiermede moet het de rechter mogelijk zijn een gevoelige straf op te leggen in die gevallen, waarin het feit aan ergerlijke slordigheid of onvoorzichtigheid te wijten is en de gevolgen inderdaad van ernstige aard zijn. Anderzijds is geen hogere straf dan gevangenisstraf of hechtenis van een jaar voorgesteld, nu dit de maximumstraf is, die het Wetboek van Strafrecht voor schuld-delicten kent.

De commissie heeft zich afgevraagd, of de strafbaarheid niet zou moeten worden uitgebreid tot hem, aan wiens schuld te wijten is, dat gevaar (eventueel: ernstig gevaar) ontstaat, dat enig gegeven, als bedoeld in artikel 98b, ter beschikking komt van een onbevoegde. De commissie merkt zelf op, dat een dergelijke strafbaarstelling wel zeer ver zou gaan: de ondergetekenden verenigen zich met dit oordeel en zouden in verband hiermede een zodanige uitbreiding alleen dan gemotiveerd achten, indien zij ter verzekering van een doeltreffende bescherming van de veiligheid van de Staat onvermijdelijk zou moeten worden geacht. Dit nu kunnen zij voorshands niet inzien. Allereerst ligt het op de weg van de Overheid door een goede voorlichting de betreffende personen „security-minded” te maken. Voorts zullen, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, door een strenge

selectie onbetrouwbare elementen moeten worden geweerd en verwijderd. Ook wanneer mocht blijken, dat zich onder degenen, die met de behandeling of bewaring van geheime gegevens zijn belast, personen bevinden, die bij hun werk de noodzakelijke zorgvuldigheid niet in acht nemen, zullen dezen kunnen worden verwijderd. De mogelijkheid van een zodanig ontslag achten de ondergetekenden voorshands een voldoende sanctie op onzorgvuldigheid in de behandeling en bewaring van geheime gegevens, welke niet tot gevolg heeft gehad, dat deze gegevens in verkeerde handen zijn geraakt.

Artikel 98c. Wat het gestelde onder 1° betreft, mogen de ondergetekenden allereerst verwijzen naar hetgeen hierboven bij artikel 98 is opgemerkt. Uitbreiding tot strafbaarheid van het in ontvangst nemen van gegevens, waarvan men redelijkerwijs moest vermoeden, dat geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden, zou naar het oordeel van de ondergetekenden te ver gaan. Komt vast te staan, dat de betrokkene er op uit geweest is om op onrechtmatige wijze de beschikking over geheime gegevens te verkrijgen, dan zal een vervolging wegens overtreding van het bepaalde onder 2° mogelijk zijn.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat 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, in het algemeen geen strafbaar feit oplevert in de zin van het in dit artikel, onder 1°, bepaalde, aangezien in de regel zal kunnen worden gesteld, zo nodig met beroep op artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht, dat in dit geval de onrechtmatigheid der handeling ontbreekt.

De beantwoording van de vraag, of ook het gebruik maken van valse sleutels en het gebruiken van een wachtwoord, zonder dat men daartoe gerechtigd is, onder het bepaalde onder 3°, valt, menen de ondergetekenden met goed vertrouwen aan de rechter te mogen overlaten. Met valse sleutels pleegt men niet openlijk, doch tersluiks te opereren, terwijl naar het oordeel der ondergetekenden, die met onrechtmatig gebruik van een wachtwoord een verboden plaats tracht binnen te komen, daarmede valselijk voorgeeft, dat hij tot binnentreden bevoegd zou zijn.

Artikel 102. Het wil de ondergetekenden voorkomen, dat zich wel gevallen laten denken, waarin een verboden plaats, die niet aan de vijand bekend hoeft te zijn, aan die vijand wordt verraden. Overigens zijn zij van oordeel, dat artikel IV, hetwelk voorschrijft, dat een verboden plaats als zodanig moet worden „aangegeven”, niet de noodzakelijkheid van een „openbare aankondiging” impliceert.

Aan de wens der commissie om de twee betekenissen, die het woord „plaats”, zoals zij terecht heeft opgemerkt, in dit artikel heeft, in de stukken vast te leggen, willen de ondergetekenden, voor zoveel nodig, gaarne voldoen. Zij merken overigens op, dat misverstand huns inziens nauwelijks mogelijk is, aangezien de twee verschillende betekenissen van het woord „plaats” in dit artikel rechtstreeks voortvloeien uit het onderscheid tussen het begrip „versterkte of bezette plaats” in de zin van artikel 102 van het Wetboek van Strafrecht en het begrip „verboden plaats” in de zin van de artikelen I—III van de thans voorgestelde „Wet bescherming Staatsgeheimen”, naar welke wet het voorgestelde artikel 80ter van het Wetboek van Strafrecht voor de betekenis van het begrip „verboden plaats” uitdrukkelijk verwijst.

Artikel VII

Ter voldoening aan de wens der commissie merken de ondergetekenden op, dat naar hun oordeel artikel V als speciale wet inderdaad praevaleert boven de in artikel VII voorziene aanvulling van de algemene regeling, vervat in het Wetboek van Strafvordering.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*

W. DREES.

De Minister van Justitie,

STRUYCKEN.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

TEULINGS.

De Minister van Oorlog,

S'JACOB.

De Minister van Marine,

S'JACOB.