

Zitting 1967

Nr. 21

Eindverslag van de commissie van rapporteurs voor Justitie omtrent het ontwerp van wet tot vaststelling van algemene bepalingen omtrent de bestraffing van schending van geheimen.

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Inleidende opmerkingen

De ondergetekende deelt de opvatting van zijn ambtsvoorganger, dat een Minister die bij het aanvaarden van zijn ambt een wetsontwerp aantreft waartegen hij ernstige bezwaren heeft de intrekking van dat ontwerp mag bevorderen, ook al is het reeds bij de Eerste Kamer aanhangig.

De vragen die in het laatste gedeelte van het voorlopig verslag zijn gesteld zal de ondergetekende verderop in deze memorie beantwoorden.

Algemeen

Het verheugt de ondergetekende dat het algemene deel van het voorlopig verslag wordt ingeleid met een betuiging van adhesie aan het doel van het wetsontwerp, t.w. het brengen van unificatie in de ordeloze verscheidenheid van strafbepalingen tegen het schenden van geheimen.

Enkele leden stellen de vraag, of het streven naar deze unificatie de verklaring vormt voor het feit, dat de te treffen regeling sedert de indiening van wetsontwerp 3030 zo vaak (en zo ingrijpend) gewijzigd is. Afgezien van de aanvulling van artikel 98 Sr. en van de Wet bescherming staatsgeheimen, welke bij de eerste nota van wijzigingen op wetsontwerp 3030 is voorgesteld en in het nieuwe ontwerp is overgenomen, kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. De overige veranderingen immers, die bij de (drie) nota's van wijzigingen op de beide wetsontwerpen zijn aangebracht, hebben allemaal betrekking op de bijzondere wetten waarin strafbepalingen tegen geheimschending staan. Het zijn correcties op de opsomming van de talrijke wetsartikelen waarvoor de unificatie kan en moet gelden. Ingrijpender is natuurlijk de vervanging van wetsontwerp 3030 door wetsontwerp 8538, omdat daardoor de centrale strafbepaling die de schending van de in de bijzondere wetten opgenomen normen gaat beheersen een andere inhoud heeft gekregen.

Het principiële verschil tegen het ingetrokken wetsontwerp en het onderhavige

Aan de beschrijving die enige leden geven van de geschiedenis van het thans aanhangige wetsontwerp heeft de ondergetekende niets toe te voegen. Wel acht hij het nodig er nog eens op te wijzen, dat het verschil tussen het nieuwe ontwerp

en het vorige daarin is gelegen, dat het thans aanhangige voorstel niet meer tot misdrijf stempelt het onopzettelijk prijsgeven van een gegeven dat men verplicht was geheim te houden. Wie opzettelijk iets doet waardoor een geheim gegeven ter kennis komt van een onbevoegde, valt in de termen van het nieuwe artikel 272 Sr., al was zijn opzet slechts voorwaardelijk. In zulk een geval zal het nieuwe artikel toepasselijk zijn, zelfs indien de dader zich er niet van bewust is geweest (maar wel had moeten beseffen) dat een geheimhoudingsplicht op hem rustte.

De ambtsvoorganger van de ondergetekende heeft in de memorie van toelichting op wetsontwerp 8538 de redenen genoemd, waarom de in dat ontwerp voorgestelde regeling de voorkeur verdient boven die van het ingetrokken ontwerp. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer zijn deze redenen nader uitgewerkt. Om te voldoen aan het in het voorlopig verslag gedane verzoek een nadere uiteenzetting te geven van de motieven die ertoe leiden de niet opzettelijke geheim-schending buiten artikel 272 Sr. te laten, wil de ondergetekende de in het overleg met de Tweede Kamer van regeringswege gehouden betogen, waarmee hij zich gaarne verenigt, nog eens samenvatten en, waar mogelijk, aanvullen.

a. Na de indiening van wetsontwerp 3030 heeft de Hoge Raad in het Cicero-arrest het voorwaardelijk opzet uitdrukkelijk als een variant van het opzetbegrip erkend. Sedertdien staat het vast, dat de meest ernstige gevallen van achteeloosheid ten aanzien van het mededelen van geheimen aan derden op grond van het bestaande artikel 272 Sr. kunnen worden vervolgd.

b. Niettemin breidt het nieuwe wetsontwerp artikel 272 Sr. uit door daarin ook de gevallen van culpa ten aanzien van de wederrechtelijkheid op te nemen. Voortaan zal niet alleen de bewaarder van een geheim die wist dat hij moest zwijgen getroffen kunnen worden, maar ook degene die had moeten bedenken dat hij zwijgplichtig was. De motivering van deze uitbreiding is in de memorie van toelichting gegeven: de klassieke geheimhouders kennen hun ambts- en beroepsplichten wel, maar deze zekerheid bestaat niet voor al degenen aan wie in bijzondere wetten een plicht tot geheimhouding is opgelegd. Nu in het kader van de unificatie al deze verplichtingen in artikel 272 Sr. onder één sanctie worden gebracht, is het daarom gewenst in dit artikel mede te voorzien in het geval van culpa ten aanzien van de wederrechtelijkheid. Loslippigheid als gevolg van het zich onvoldoende rekenschap geven van de aard van de mededeling die men doet, wordt hiermede onder de werking van de strafwet gebracht.

c. Zou men onder het centrale artikel 272 Sr. ook het culpoze gedrag van een geheimhouder brengen — het onoplettend in handen van derden laten komen van gegevens —, zoals het vorige wetsontwerp deed, dan zou men daarmee ook tot een *misdrijf* maken d'è gevallen van achteeloosheid, die niet het gevolg zijn van een tekort aan inzicht in de materie welke is toevertrouwd, maar van een tekort aan zorg voor het overbrengen of afsluiten van bescheiden, tengevolge waarvan onbevoegde derden er kennis van kunnen nemen.

Een zodanige strafbaarstelling zou zich niet slechts richten tegen degenen, die in bijzondere wetten tot geheimhouding zijn verplicht, maar ook tegen de „klassieke” geheimhouders.

d. Tekort aan zorg, welke uit onverschilligheid voortvloeit, zal als regel onder opzettelijke schending van geheimen (voorwaardelijke opzet) zijn begrepen. Niet onverschillig tekort schieten, maar achteeloosheid, die een gevolg kan zijn van gehaastheid of van verstrooidheid (velerlei omstandigheden laten zich denken: een arts, die zijn auto, waarin aantekeningen over patiënten liggen, niet goed afsluit; een opsporingsambtenaar, die zijn aktetas in de trein laat liggen) zou slechts dan strafbaar moeten zijn, indien hetzij de aard van de materie tot zeer bijzondere oplettendheid dwingt (het bezit van documenten met staatsgeheimen), hetzij geen andere middelen van repressie dan een strafsancie aanwezig zijn. Vrijwel alle tot geheimhouding verplichte personen zijn echter onderworpen aan tuchtrecht. Wanneer zij zich schuldig maken aan een onzorgvuldigheid,

kunnen uit hoofde daarvan maatregelen tegen hen worden genomen.

e. De wetgevingspraktijk om bepalingen tegen geheimschending in administratiefrechtelijke wetten ook tot culpoos handelen uit te strekken, is lang vóór 1954 ontstaan. Nadat de Hoge Raad het voorwaardelijk opzet uitdrukkelijk bij het begrip opzet had ingelijfd, was er eigenlijk geen reden meer deze praktijk voort te zetten, omdat sindsdien in krasse gevallen van zorgeloosheid opzettelijke schending ten laste kan worden gelegd, terwijl voor het overige de disciplinaire sancties krachtig genoeg zijn om preventief te werken en een eventuele dader tot de orde te roepen. Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat degene, die door de slordigheid of loslippigheid van een geheimhouder is benadeeld, ook civielrechtelijk genoegdoening kan vorderen.

f. Over de gegevens, die de intimiteit van de menselijke persoon betreffen, waakt vooral het huidige artikel 272 Sr. Dit artikel richt zich uitsluitend tegen *opzettelijke* geheimschending. Deze bescherming is nog altijd voldoende gebleken.

De gegevens uit de sfeer van beroep en bedrijf genieten een verdergaande bescherming, doordat ook de culpoze bekendmaking daarvan strafbaar is gesteld. De wetgever heeft dit stellig niet gedaan, omdat hij de intrinsieke waarde van het belang, dat deze gegevens niet aan derden bekend worden, hoger zou achten dan die van de integriteit van de persoonlijke levenssfeer. De overheid heeft aan de bedrijfsgeheimen een bijzondere bescherming gegeven om de medewerking van de belanghebbenden te verkrijgen bij (het uitoefenen van toezicht op) de uitvoering van allerlei administratiefrechtelijke wetten.

Bij het bestuderen van de wetgeving blijkt derhalve, dat het rechtsgoed van de beveiliging der persoonlijke levenssfeer, waaraan een zeer hoge waarde moet worden toegekend, naar het huidige recht niet tegen culpoze geheimschending wordt beschermd, terwijl daartegen geen bezwaren zijn gerezen. De bescherming van andere belangen, die verder gaat, blijkt niet, althans niet primair, om wille van die belangen te zijn verleend. Ook hierin kan dus geen argument voor een *algemene* bepaling, die culpoos gedrag omvat, worden gevonden.

g. Strafvervolgingen wegens aan schuld te wijten geheimschending komen zelden of nooit voor. Het is onwaarschijnlijk, dat de preventieve werking van de bestaande bepalingen, op grond waarvan zulk een vervolging ingesteld zou kunnen worden, zoveel sterker is dan die van andere culpabepalingen in het strafrecht, welke overtreding wel tot strafrechtelijk optreden aanleiding geeft. Het ligt meer voor de hand aan te nemen, dat culpoze geheimschending weinig voorkomt en dat, wanneer het gebeurt, de normovertreding niet ernstig genoeg wordt bevonden om er een strafzaak van te maken.

De beoefenaren van vertrouwensberoepen worden, zoals hierboven reeds is opgemerkt, door het bestaande artikel 272 Sr. alleen in geval van opzettelijke schending van een geheim met straf bedreigd. Deze regeling voldoet blijkbaar ook in onze dagen aan de eisen, die het maatschappelijk leven stelt, want het is er verre van dat allerwege op verruiming van dit artikel tot culpoze gedragingen wordt aangedrongen. In het voorlopig verslag werpen enige leden de vraag op, of er geen opzettelijke geheimschendingen voorkomen die om bestraffing op grond van het Wetboek van Strafrecht vragen. Zij brengen deze vraag in verband met het optreden in de hedendaagse samenleving van nieuwe geheimhouders, met name degenen, die werkzaam zijn op het brede terrein van het maatschappelijk werk.

Naar de mening van de ondergetekende bestaat er geen maatschappelijke noodzaak voor deze groep van personen een strafbaarstelling tegen culpoze geheimhouding in het leven te roepen. Een bevestiging van deze mening vindt hij in een rapport, dat een studiec commissie van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (thans Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn geheten) onder voorzitterschap van mr. G. E. Langemeijer enige jaren geleden heeft uitgebracht en dat door deze raad is openbaar gemaakt. Dit rapport, getiteld „Beroepsgeheim en verschoningsrecht in het maatschappelijk werk”, gaat

vergezeld van een ontwerp van wet, waarin tegen degenen, die belast zijn met het verrichten van maatschappelijk werk (en tegen een tweetal categorieën van personen, die daarbij functioneel betrokken zijn) straf wordt bedreigd, indien zij een gegeven, waarvan zij uit hoofde van hun hoedanigheid kennis dragen *opzettelijk* aan een onbevoegde mededelen.

Overigens zou een verbreding van artikel 272 Sr. tot culpoos handelen pas een zeker effect kunnen sorteren ten aanzien van hen die die activiteiten ontplooiën op het terrein van het maatschappelijk werk, nadat een jurisprudentie zou zijn gevestigd, ingevolge welke de algemene bewoordingen van dit artikel op deze personen, althans op sommigen van hen wier taak duidelijk is omljnd, van toepassing zijn. Van een dergelijke jurisprudentie is nog geen sprake.

Vele leden verklaren, dat het hun aandacht heeft getrokken, dat het nieuwe wetsontwerp in bepaalde opzichten minder rechtsbescherming biedt dan de thans geldende wetten, die immers in vele gevallen de culpoze schending van de geheimhoudingsplicht strafbaar stellen. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer heeft de ambtsvoorganger van de ondergetekende op een analoge opmerking geantwoord, dat men het straffeloos laten van het onopzettelijk prijsgeven van een geheim een vermindering zou kunnen noemen van de bescherming die de wet aan de burgers verleent, mits men niet voorbijziet aan het feit, dat strafvervolgingen ter zake van culpoze geheimschending zelden of nooit voorkomen. De ondergetekende deelt de mening van zijn ambtsvoorganger, dat het zeer onwaarschijnlijk is, dat het ontbreken van strafvervolgingen op dit terrein daaraan moet worden toegeschreven, dat de strafbepalingen tegen culpoze geheimschending een preventieve kracht ontwikkelen, die strafbedreigingen tegen andere vormen van culpoos handelen niet blijken te bezitten. Daarom gelooft de ondergetekende niet, dat door het schrappen van de strafbepalingen tegen culpoze geheimschending de bescherming van geheimen een reële verzwakking ondergaat. In dit verband wil de ondergetekende er andermaal op wijzen, dat het huidige recht deze anomalie vertoont, dat wel allerlei bijzondere wetten van culpabepalingen zijn voorzien, maar dat artikel 272 Sr., waar men zulk een bepaling veeleer zou verwachten, omdat dat artikel de vertrouwensberoepen beheerst, met een sanctionering van opzettelijk handelen volstaat.

De ondergetekende moge thans op de vier in samenhang met het vorenstaande gestelde vragen ingaan.

1. Loslippigheid, die bestaat in een toevallige verspreking, levert geen strafbare geheimschending op. Loslippigheid, die voortkomt uit het feit, dat men wel bedoelt wat men zegt, maar zich geen rekenschap ervan geeft, dat hetgeen men mededeelt een geheim is, zal daarentegen wel onder de ontworpen strafbepaling vallen.

Een ergerlijke nonchalance in het omgaan met vertrouwelijke rapporten zal in menig geval als voorwaardelijk opzet kunnen worden aangemerkt.

2. De paradox, waarvan deze vraag gewag maakt, is slechts schijnbaar. Inderdaad groeit het aantal rapporten, dat over vaak zeer intieme aangelegenheden wordt uitgebracht, in het bijzonder door de ontwikkeling van het maatschappelijk werk, waarop het voorlopig verslag van deze Kamer terecht heeft gewezen. De rapportage van het maatschappelijk werk (en hetzelfde kan van andere instellingen van sociale dienstverlening, zoals de geestelijke gezondheidszorg, worden gezegd) staat niet onder het regime van een der bijzondere wetten, waaruit de culpabepalingen worden verwijderd, maar voor zover het om medici of met medici samenwerkende personen gaat, onder dat van artikel 272 Sr., dat juist door het aanhangige wetsontwerp wordt verruimd.

3. In deze vraag is de strafbaarheid van mededaders en medeplichtigen aan culpoze schending van geheimen aan de orde. Het probleem lijkt meer van academisch dan van praktisch belang. De rechtspraak geeft geen voorbeelden van medeplegen of medeplichtigheid aan geheimschending, hoewel

deze toch al sedert jaren in bijzondere wetten strafbaar is gesteld. Maar ook in de academische sfeer lijkt het probleem niet klemmend te zijn.

In de rechtsliteratuur bestaat geen eenstemmigheid over de vraag, of mededaderschap en medeplichtigheid bij culpoze delicten mogelijk zijn. Vooral de medeplichtigheid aan een culpoos misdrijf is een omstreden figuur.

Gesteld al, dat medeplichtigheid aan een schuld misdrijf mogelijk is, het zal in elk geval zelden kunnen voorkomen, dat iemand opzettelijk bevordert, dat een ander onopzettelijk een verboden gevolg teweegbrengt (aldus ook Noyon-Langemeijer, zesde druk, Deel I, blz. 345). In het bijzonder bij een delict als culpoze geheimschending kan men zich gevallen van mededaderschap of medeplichtigheid niet gemakkelijk voorstellen. De mededader (mede-pleger) zou iemand moeten zijn, die samen met de dader het geheim moet bewaren. Culpoos medeplegen zou dan daarin bestaan, dat beide personen — in het bewustzijn van hun samenwerking — een geheim document uit achteloosheid zouden laten liggen. Het geval zal niet gauw voorkomen, en mocht het eens gebeuren, dan is de kans groot, dat beide personen tot dezelfde beroepskring horen, zodat ook de mededader tuchtrechtelijk kan worden gestraft.

Meer denkbaar is het geval van doen plegen; degeen, die het geheim in handen van een derde wil spelen, leidt de geheimhouder opzettelijk af, zodat deze het stuk laat liggen. Treft de geheimhouder geen schuld, dan kan er sprake zijn van misdellijk daderschap.

4. De ondergetekende is met zijn ambtsvoorganger van mening, dat de wetgever bij het opstellen van een uniforme strafsancie op de overtreding van verplichtingen tot geheimhouding rekening moet houden met de ontwikkeling van de rechtspraak betreffende opzet en schuld. De erkenning van de *dolus eventualis*, waardoor de grens tussen opzet en schuld is verschoven, heeft een algemene culpabepaling onnodig gemaakt.

Al is de introductie in de jurisprudentie van het begrip voorwaardelijk opzet niet door alle rechtsgeleerde schrijvers met instemming ontvangen, in de rechtspraak van de Hoge Raad heeft dit begrip een vaste plaats gekregen. De ondergetekende moge hierbij wijzen op de volgende arresten: H.R. 26 februari 1957, N.J. 385; H.R. 12 maart 1957, N.J. 386; H.R. 20 december 1960, N.J. 1961, 414; H.R. 9 mei 1961, N.J. 83, en H.R. 26 juni 1962, N.J. 10. De wetgever mag voor zulk een ontwikkeling van de jurisprudentie de ogen niet sluiten. Voor een goede rechtsvorming is een zeker samenspel tussen rechtspraak en wetgeving nodig. Dit samenspel brengt echter geen afhankelijkheid van de rechter mede in die zin, dat de rechter een eenmaal ingenomen standpunt niet meer zou mogen verlaten, nadat de wetgever met het ontwerpen van een nieuwe regeling daarbij aansluiting heeft gezocht. Zou de Hoge Raad te eniger tijd het voorwaardelijk opzet loslaten en terugkeren tot een beperkt opzetbegrip, dan zou de wetgever zich over de consequenties daarvan opnieuw moeten beraden.

Sommige leden verklaren in het voorlopig verslag het niet juist te achten de principes, welke aan het nieuwe wetsontwerp ten grondslag liggen, als algemeen erkend goed te aanvaarden, zolang de jurisprudentie van de Hoge Raad niet in een wettelijke regeling is omgezet. Indien deze leden hiermee bedoelen, dat de wetgever de rechtsvorming, die in de jurisprudentie plaatsvindt, op zich zelf niet als een gegeven mag aanvaarden, moet de ondergetekende zich van deze opvatting duidelijk distantiëren. Zulk een opvatting miskent naar zijn oordeel de eigen functie, die de jurisprudentie in het proces van rechtsvorming vervult en is ook in strijd met de praktijk van het wetgevingsbeleid.

Artikelen

Artikelen I onder B en LXXIV

Het wetsontwerp vervangt in artikel 98 van het Wetboek van Strafrecht de woorden „het belang van de staat” door: het belang van de staat of van zijn bondgenoten, terwijl in plaats van

„de veiligheid van de staat” wordt gelezen: de veiligheid van de staat of van zijn bondgenoten. Hiermee wordt geen principiële verandering in het materiële strafrecht aangebracht, zoals enkele leden menen. De toevoeging „of van zijn bondgenoten” expliciteert slechts wat reeds in het begrip „het belang (of de veiligheid) van de staat” ligt besloten. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer op wetsontwerp 3030 heeft de toenmalige ambtsvoorganger van de ondergetekende erop gewezen, dat aan artikel 107 Sr. een argument zou kunnen worden ontleend tegen de op zich zelf voor de hand liggende opvatting, dat door het uitlekken van geheime gegevens van bondgenoten ook het belang en de veiligheid van ons land worden geraakt. Daarom worden deze gegevens thans met zoveel woorden in artikel 98 Sr. genoemd.

In het voorlopig verslag wordt de vraag gesteld, of de ondergetekende niet van mening is, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de externe en de interne veiligheid van de bondgenoten en dat het belang en de veiligheid van een bondgenoot slechts in onze strafwet bescherming behoren te vinden, voor zover deze diens externe verhouding tot andere staten betreffen.

De ondergetekende acht het evident, dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. De aanvulling van artikel 98 Sr. brengt, gelijk hierboven werd uiteengezet, geen materiële wijziging van dit artikel teweeg. Het gaat om het beschermen van gegevens, waarbij de veiligheid van Nederland betrokken is. De bescherming, die artikel 98 Sr., straks expliciet, aan geheimen van vreemde staten verleent, strekt zich slechts uit tot gegevens van „bondgenoten”, hetgeen betekent, dat een vreemde staat slechts *als bondgenoot*, d.w.z. in zijn relatie tot Nederland, door onze strafwet in het vizier wordt genomen. Dat blijkt voorts uit het feit, dat het aangevulde artikel 98 Sr. deel uitmaakt van de Titel „misdrijven tegen de veiligheid van de staat”. Ten slotte wordt het zuiver interne belang van een vreemde staat, die een bondgenootschap met Nederland heeft, ook daarom niet beschermd, omdat de artikelen 98 e.v. Sr. gericht zijn op de veiligheid van de staat als zodanig, niet op het behoud van een bestaand regime binnen de staat. Dit neemt niet weg, dat zich omstandigheden kunnen voordoen, waarin het ondernemen van de positie van een zittend bewind in een staat, die een bondgenootschap schraagt, een dadelijk gevaar oplevert voor de veiligheid van de partners.

De Wet bescherming staatsgeheimen, zoals deze door het wetsontwerp wordt aangevuld, maakt het mogelijk een plaats, waar krachtens overeenkomst met de staat werkzaamheden worden verricht of goederen worden bewaard, die van belang zijn voor de veiligheid van de staat of diens bondgenoten, als verboden plaats aan te wijzen ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat of van diens bondgenoten wordt geboden. Voor de bescherming van gegevens van een vreemde staat, die louter van interne betekenis zijn voor de overheid van die staat, zal dit artikel niet kunnen worden toegepast. De ondergetekende kan zich overigens niet het geval voorstellen, dat zuiver interne geheimen van een vreemde staat gevaar zouden lopen, wanneer krachtens overeenkomst met Nederland hier te lande werkzaamheden worden verricht of goederen bewaard, die van belang zijn voor de veiligheid van de Nederlandse Staat.

Ingevolge artikel III van de bescherming staatsgeheimen kunnen werken van openbaar verkeer en openbaar nut in tijd van oorlog als verboden plaats worden aangewezen ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat wordt geboden. Het wetsontwerp stelt buiten twijfel, dat deze bescherming ook voor geheimen van bondgenoten geldt. Het artikel is alleen toepasselijk in tijd van oorlog, d.w.z. wanneer *Nederland* in een oorlog geraakt of dreigt te geraken. De in het voorlopig verslag gestelde vraag, of een onzer bondgenoten in tijd van oorlog verkeert, berust, naar het ondergetekende voorkomt, op een misverstand. Voor de toepasselijkheid van het genoemde artikel van de Wet bescherming staatsgeheimen komt het erop aan, of die situatie voor ons eigen land aanwezig is.

Enkele leden trekken in twijfel, of de aanvulling van artikel 98 Sr. en van de Wet bescherming staatsgeheimen past in de algemene strekking van het wetsontwerp, welke zij terecht omschrijven als unificatie van de strafbepalingen tegen het schenden van geheimen. De ondergetekende erkent gaarne, dat de aanvulling van artikel 98 Sr. en wat daarmee samenhangt geen bijdrage vormt tot de voorgenomen unificatie. Daarmee is echter niet gezegd, dat dit onderdeel van het wetsontwerp daarin niet had mogen worden opgenomen. Toen de destijds bewind voerende Ministers hadden besloten de bepalingen ter bescherming van staatsgeheimen te verduidelijken, kwam het hun het meest praktisch voor een daartoe strekkend voorstel toe te voegen aan het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 3030, dat eveneens op geheimhouding betrekking had en waarvan de parlementaire behandeling nog in de beginfase was. De gekozen methode is ook naar de mening van de ondergetekende onberispelijk. Het name omdat de voorgestelde aanvulling geen materiële wijziging beoogt, mocht in dit geval het vragen van advies aan de Raad van State achterwege blijven.

De door enkele leden uitgesproken mening, dat het thans besproken onderdeel van het wetsontwerp de rechtsonzekerheid zal bevorderen en zelfs dat de schadelijke gevolgen ervan niet zijn te overzien, wijst de ondergetekende met nadruk af.

De vraag wordt gesteld, wat een geheim is. Een geheim is een gegeven (materieel of immaterieel), waarvan de geheimhouding door het belang van de staat of diens bondgenoten wordt geboden. In concreto zal het meestal duidelijk zijn, of een gegeven al dan niet aan deze kwalificatie beantwoordt, aangezien geheime gegevens gerubriceerd plagen te zijn. Al kunnen de artikelen 98 e.v. Sr. ook ten aanzien van een niet gerubriceerd gegeven worden overtreden, voor een veroordeling zal toch altijd nodig zijn, dat de dader het geheime karakter van het gegeven heeft gekend of rederlijkerwijs heeft moeten vermoeden (aldus ook de memorie van toelichting op het ontwerp van de Wet bescherming staatsgeheimen, blz. 7, onderaan).

Wanneer een der misdrijven, omschreven in de artikelen 98-98c, ten laste is gelegd, zal de strafrechter moeten beslissen, of alle bestanddelen van de delictomschrijving zijn vervuld. Dit geldt ook voor het vereiste, dat de verweten handeling betrekking moet hebben op „enig gegeven, waarvan de geheimhouding door het belang van de staat wordt geboden”. Ingevolge artikel 359 Sv. dient de strafrechter zijn vonnis met redenen te omkleden en wel op straffe van nietigheid. Tegen de beslissing staan de gewone en buitengewone rechtsmiddelen van het Wetboek van Strafvordering open.

Bondgenoten in de zin van strafbepalingen, die waken voor de veiligheid van de staat, zijn die mogendheden, met wie Nederland een overeenkomst tot collectieve zelfverdediging heeft gesloten. Heden ten dage zijn derhalve die staten, die partij zijn bij het N.A.T.O.-verdrag, als bondgenoten van Nederland te beschouwen. De vragen, wanneer een staat bondgenoot wordt en ophoudt bondgenoot te zijn, vinden in de zojuist gegeven omschrijving van het begrip bondgenoot hun beantwoording. Tevens blijkt uit die omschrijving, wie uitmaakt welke staten onze bondgenoten zijn. Dat wordt uitgemakt door het orgaan van de staat, dat bevoegd is een internationale overeenkomst over gezamenlijke defensie te sluiten. Welk orgaan die bevoegdheid heeft, is geregeld in de artikelen 60-64 van de Grondwet. De vraag, ten aanzien waarvan een staat bondgenoot is, is in het voorgaande reeds beantwoord.

De leden, die van de invoering van het begrip „bondgenoten” rechtsonzekerheid vrezen, mogen niet over het hoofd zien, dat dit begrip, behalve in artikel 107 Sr., reeds voorkomt in artikel 75 van het Wetboek van Militair Strafrecht. Ook in enige buitenlandse strafwetten komen bepalingen, die geheimen van bondgenoten beschermen, voor: vide artikel 120octies van het Belgische Strafwetboek, artikel 103 van de Franse Code Pénal en artikel 7 van het Duitse Strafrechtsänderungsgesetz van 11 juni 1957.

Dat de artikelen ter bescherming van de veiligheid van de staat een vrijbrief voor willekeur kunnen worden, spreekt de

ondergetekende tegen. Willekeur is aan de Nederlandse strafrechtspraak vreemd. Wanneer een bondgenootschappelijke staat voorbereidingen treft, voor wat enkele leden noemden het toepassen van oorlogsgeweld, kan geheimhouding daaromtrent op redelijke gronden geboden zijn, met name, indien het gaat om het op peil brengen of houden van een defensief apparaat dat een mogelijke agressor kan weerstaan. Eveneens kan in het belang van onze eigen veiligheid geheimhouding soms noodzakelijk zijn over de middelen, die een bondgenoot ingeval van oorlog aanwendt, omdat het verstrekken van gegevens daarover een (potentiële) vijand inzicht kan verschaffen in de defensiemogelijkheden van deze staat en daarmee van het bondgenootschap, waarvan hij deel uitmaakt. De ondergetekende acht het daarentegen uitgesloten, dat de hier besproken strafbepalingen toepassing zullen vinden ten aanzien van het openbaar maken van gegevens, die zouden moeten dienen om oorlogsmisdrijven, die door een bondgenoot zouden worden begaan, te bedekken. Gesteld al, dat deze casuspositie zich zou voordoen, dan zou de veiligheid van Nederland daardoor niet zijn geschaad. Het opnemen van een bepaling ter aanvulling van artikel 98 van het Wetboek van Strafrecht zoals de aan het woord zijnde leden hebben voorgesteld, acht de ondergetekende niet geraden. Zulk een bepaling zou de strekking hebben, dat schending van een staatsgeheim niet strafbaar zou zijn, indien de dader de redelijke overtuiging had, dat hij het Nederlands belang niet zou schaden. De aanbevolen strafuitsluitingsgrond kan praktisch werken als een vrijbrief voor ieder, die weloverwogen tot zijn daad is gekomen.

Artikel IX, onder B

Artikel 87 van de Arbeidswet 1919 luidt thans:

„De bij deze wet strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen, behalve de feiten, strafbaar gesteld bij het zesde lid van artikel 83 en het tweede en derde lid van artikel 86, die als misdrijven worden beschouwd.”

Het tweede en derde lid van artikel 86 hebben betrekking op schending van geheimen en behoren in het kader van de unificatie te worden geschrapt. Het zesde lid van artikel 83 heeft evenwel met geheimschending niets te maken en is dan ook abusievelijk in de schoonmaak van wetsontwerp 3030 meegenomen.

Overige opmerkingen, de artikelen 272 en 273 van het Wetboek van Strafrecht rakende.

1. Geheimen van overledenen staan inderdaad niet onder strafrechtelijke bescherming. Een ernstige leemte is dat evenwel niet. Vaak zal het geheim van een overledene tevens het geheim van zijn naaste betrekkingen zijn, zodat tegen de schending daarvan op basis van het geldende recht kan worden opgetreden. Men bedenke verder, dat een verwant van een overledene die een klacht indient over de schending van een de dode betreffend geheim veelal niet zo zeer bekommerd is over diens nagedachtenis als wel om zijn *eigen* belang bij het handhaven van de reputatie van de familie. Ten slotte zij opgemerkt, dat als de wetgever een klachtrecht voor anderen dan degene wiens geheim teloor is gegaan zou creëren, niet alleen de geheimen van overledenen daarvoor in aanmerking komen, maar ook die van levende personen die zelf niet bij machte zijn voor hun belangen op te komen, zoals krankzinnigen, debielen en afwezigen wier verblijfplaats niet bekend is.

2. Artikel 273 Sr. beschermt de geheimen van ondernemingen van handel of nijverheid. Geheimen welke bij stichtingen berusten worden door dit artikel niet bestreken. Bedrijven die bepaalde belangen gemeenschappelijk willen behartigen zullen, als daarbij belangrijke geheimen zijn betrokken, hiervoor een zodanige organisatievorm moeten kiezen, dat het centrale orgaan gezegd kan worden zelf een onderneming te drijven.

Landbouwondernemingen zijn meestal tevens ondernemingen van nijverheid of handel. De gewonnen produkten worden immers, goeddeels na een zekere verwerking, bedrijfsmatig verkocht.

Gelet op het vorenstaande acht de ondergetekende een veruiming van artikel 273 Sr., als in het voorlopig verslag bepleit, niet noodzakelijk. In dit verband worde tevens overwogen, dat artikel 273 Sr. in onze wetgeving is opgenomen, vóórdat de Hoge Raad had uitgemaakt, dat artikel 1401 B.W. de mogelijkheid biedt te ageren tegen degene die profiteert van eens anders wanprestatie. De ontwikkeling van het leerstuk van de onrechtmatige daad heeft de behoefte aan strafrechtelijke bescherming van bedrijfsgeheimen in een ander licht geplaatst.

3. Weliswaar heeft de memorie van toelichting op artikel 273 Sr. slechts gedacht aan een contractuele verhouding tussen degene die een bedrijfsgeheim bekend maakt en de onderneming die daardoor wordt benadeeld; maar de tekst van de wet houdt zulk een beperking niet in. De wet eist niet meer dan dat de dader „werkzaam is of geweest is” bij de betrokken onderneming. Daaronder valt mede te begrijpen het geval, dat de drager van het geheim aan deze onderneming is „uitgeleend”. De beperkter bewoordingen van de memorie van toelichting, ruim tachtig jaar geleden onder geheel andere omstandigheden geschreven, dwingen niet tot een uitleg van het artikel die de tekst ervan vernauwt en niet beantwoordt aan de vormen waarin het bedrijfsleven heden ten dage functioneert.

De Minister van Justitie,
STRUYCKEN.

De commissie van rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld, 14 maart 1967.

VAN MEEUWEN (Voorzitter)
SIEGMANN
BRONGERSMA
CAMELBECK
DELPRAT
DE GAAY FORTMAN
DE GEER VAN OUDEGEIN
VAN WIJK
SNOEK
VAN OMMEREN-AVERINK.