

Nadere regels ter bescherming van het telefoongeheim

Enige bepalingen ter bescherming tegen het met een technisch hulpmiddel afluisteren en opnemen van gesprekken

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1966-1967.)

De bijzondere commissie, in welke handen wetsontwerp **8911** (Nadere regels ter bescherming van het telefoongeheim) is gesteld, maakte in de *Staatscourant* van 1 juni 1967, nr. 104, en met medewerking van de parlementaire pers openbaar, dat zij voornemens was personen, organisaties en instellingen naar aanleiding van dit wetsontwerp in gehoor te ontvangen, die vóór 25 juni 1967 kenbaar zouden maken daarop prijs te stellen. De „hearing” vond plaats op 23 augustus 1967.

Voorts besloot de commissie de vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te verzoeken vanuit haar bijzondere deskundigheid over dit wetsontwerp advies uit te brengen.

Inmiddels had de Minister van Justitie in de toelichting op de begroting van zijn departement voor 1968 bekend gemaakt, dat op korte termijn een wetsontwerp tot het tegengaan van het afluisteren van andere dan telefoongesprekken tegemoet kon worden gezien.

Toen het hierbedoelde wetsontwerp werd ingediend (nr. **9419**, Enige bepalingen ter bescherming tegen het met een technisch hulpmiddel afluisteren en opnemen van gesprekken), werd de commissie inzake wetsontwerp **8911** ook belast met de voorbereiding van de openbare behandeling van dit ontwerp.

De commissie besloot in verband met de samenhang welke tussen beide wetsontwerpen bestaat, alvorens over wetsontwerp **8911** verslag uit te brengen, ook het tweede ontwerp aan een nader onderzoek te onderwerpen. Daartoe maakte zij in de *Staatscourant* van 8 februari 1968 en wederom met medewerking van de parlementaire pers bekend, dat zij organisaties, instellingen en personen naar aanleiding van dit wetsontwerp in gehoor zou ontvangen, die zich vóór 1 maart 1968 met een verzoek daartoe hadden opgegeven. Deze „hearing” vond plaats op 26 maart 1968.

De vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten werd gevraagd ook over dit wetsontwerp advies uit te brengen.

Voorts heeft de commissie zich gewend tot prof. dr. W. H. van Zoest, hoogleraar in de communicatietechniek aan de Technische Hogeschool te Eindhoven, met het verzoek haar over de technische aspecten, aan de in de wetsontwerpen ter sprake gekomen materie verbonden, voor te lichten; tot haar vreugde toonde de hoogleraar zich hiertoe bereid.

De commissie spreekt gaarne haar erkentelijkheid uit jegens allen, die op de hierboven omschreven wijze hebben willen bijdragen tot de verbreding en verdieping van haar inzichten met betrekking tot de onderhavige materie.

Omtrent beide wetsontwerpen heeft de commissie de eer als volgt te rapporteren.

Algemeen

De meerderheid van de commissie juichte in het algemeen de indiening van deze wetsontwerpen, die een betere bescherming van de particuliere sfeer beogen, toe.

Hoewel het de vraag is, of via een strafrechtelijke regeling alle euvels op dit terrein kunnen worden uitgebannen, stond voor deze groep leden vast, dat de overheid hier van de haar ten dienste staande middelen gebruik dient te maken, ten einde

paal en perk te stellen aan inbreuken op de privésfeer, die door allerlei technische middelen in toenemende mate mogelijk zijn geworden en ook helaas in de praktijk voorkomen.

Ten einde zich een volledig oordeel over deze materie te kunnen vormen, zou men gaarne een uiteenzetting ontvangen over de wijze, waarop in andere landen, met name de landen van de E.E.G. en de Scandinavische landen, de bescherming van de privésfeer is of op korte termijn zal worden geregeld. Tevens zou men gaarne vernemen, of in E.E.G.-verband reeds besprekingen zijn gevoerd om tot een enigszins gelijklopende wettelijke regeling in deze landen te komen.

Nu behalve deze wetsontwerpen ook ontwerp nr. 9649 (Enige tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer strekkende strafbepalingen betreffende afbeeldingen van personen) is ingediend, vroeg men of op dit gebied nog andere wetsontwerpen verwacht kunnen worden. Liggen er nog niet verscheidene problemen op het terrein van de bescherming van het privéleven van de burger? Verschillende leden noemden in dit verband het briefgeheim.

Sommige leden alsmede enkele anderen, van oordeel, dat het telefoongeheim en, in het algemeen, het recht op privacy als een grondrecht moet worden beschouwd, konden ermee instemmen, dat hierover een wettelijke regeling tot stand komt.

De ontwerpen vertonen een tweetal aspecten; ten eerste een bescherming tegen afluisteren door particulieren en voorts een uitzondering op die bescherming bij afluisteren ten behoeve van de veiligheid van de Staat.

Wat betreft het eerste aspect konden zij zich verenigen met de tekst van de wetsontwerpen. Ten aanzien van het tweede meenden zij te moeten opmerken, dat de ontwerpen wel erg ver gaan – huns inziens zelfs te ver – met het sanctioneren van de uitzondering. Immers de wetsontwerpen geven geen enkele controle op het gebruik door de overheid van de bevoegdheid tot afluisteren.

Ook thans wordt door de B.V.D. en dergelijke diensten soms afgeluisterd. De wetsontwerpen legaliseren dit afluisteren zonder er enige beperking tegenover te stellen, terwijl er naar de mening van deze leden, juist naar zou moeten worden gestreefd, dat, na het in werking treden van deze wetten, de bevoegdheid tot afluisteren uitsluitend zou kunnen worden gebruikt in strikt noodzakelijke gevallen en dan nog zoveel mogelijk gecontroleerd door een andere instantie dan de overheid zelf. Die controle ontbreekt in de wetsontwerpen ten enen male, hetgeen voor de hier betogende leden een praktisch onoverkomelijk bezwaar betekent.

In diverse andere landen worden op het ogenblik wetten voorbereid, of zijn betrekkelijk kort geleden wetten ingevoerd over de bescherming van de privacy waarin wel een controleorgaan is opgenomen. In geen van beide wetsontwerpen wordt over buitenlandse regelingen gesproken – op deze leemte is hierboven ook reeds gewezen; evenmin wordt naar bestaande literatuur op dit punt verwezen; ten slotte wordt door de bewindslieden ook niet aangetoond op grond waarvan zij van oordeel zijn, dat er bij deze wetsontwerpen geen controleorgaan moet worden ingesteld.

Theoretisch is het mogelijk de controle op de afliuisteringsbevoegdheid door de overheid toe te vertrouwen aan de rechter, zoals in Zweden, of aan een commissie bestaande uit leden van het parlement of benoemd door het parlement, zoals in Duitsland wordt voorgesteld.

Deze leden waren van mening, dat het noodzakelijk is in deze wetsontwerpen een zo goed en effectief mogelijke controle te regelen.

Zouden de Ministers willen aangeven aan welk systeem van controle zij de voorkeur geven, of, als zij geen enkele controle zouden willen, welk systeem zij het minst onjuist achten?

De leden – hier aan het woord – meenden, dat een ombudsman, indien deze in Nederland zou bestaan, de aangewezen persoon zou kunnen zijn voor de hier bedoelde controle. Zij zagen derhalve hier een nieuw argument voor het instellen van een dergelijke figuur in Nederland.

Volgens het Verdrag van Rome, artikel 13, moet er een neutrale beroepsinstantie zijn voor degene op wiens privacy

– naar zijn mening ten onrechte – inbreuk wordt gemaakt. Deze beroepsinstantie wordt niet geschapen in deze wetsontwerpen, terwijl de gewone rechter hier ook niet kan optreden. De rechter of de commissie die de controle zou uitoefenen zou deze beroepsinstantie kunnen zijn. Willen de Ministers hier hun oordeel over geven?

Deze wetsontwerpen gaan voorbij aan de positie van de „beroepsgeheimhouders”; als een gesprek van een afgeluisterde met één van hen wordt opgevangen, kan dat dan worden gebruikt? Zo ja, is dat dan geen onaanvaardbare inbreuk op hun privilege? Zo nee, moet dan niet worden voorgeschreven dat dit „materiaal” moet worden vernietigd?

Moet niet een bepaling worden opgenomen, dat degene die afgeluisterd is, hetzij nadat het onderzoek is geëindigd en gebleken is, dat het afliuisteren ten onrechte geschiedde, hetzij nadat tegen de betrokkene een maatregel is genomen, dit altijd te horen krijgt, zulks mede in verband met het instellen van beroep?

Andere leden gaven er de voorkeur aan op enkele hier reeds aangeduide punten nader in te gaan bij de bespreking van de wetsontwerpen afzonderlijk.

Wetsontwerp 8911

Verscheidene leden verheugden zich met anderen er over, dat de Regering destijds heeft besloten het telefoongeheim expliciet in onze wetgeving te regelen.

Zij achtten zich in het licht van de argumenten, die daarvoor door de Regering zijn aangevoerd, ontslagen van de verplichting hunnerzijds daarvoor ook nog een argumentatie te geven.

Wel wilden zij nog met nadruk stellen, dat ook zij van mening zijn, dat de bescherming van het telefoongeheim niet absoluut kan zijn. Daarop moeten enkele uitzonderingen worden gemaakt. Deze leden waren van mening, dat in dit opzicht de grootste terughoudendheid past, doch dat de Regering deze blijkens haar wetsvoorstel inderdaad in acht heeft genomen.

Zeer vele leden hadden bezwaar tegen de strafmaat, neergelegd in artikel 139a, zeker voor zover het betreft het vastgestelde boetemaximum. Mag uit de mededeling in de memorie van toelichting op wetsontwerp 9419, dat nog een nota van wijziging te wachten is, worden afgeleid dat de maximumboete eveneens, zoals in artikel 139A van dat wetsontwerp wordt voorgesteld, zal worden bepaald op f 20 000? Deze leden achtten een dergelijk maximum meer in overeenstemming met de ernst van het vergrijp.

Een soortgelijke opmerking werd gemaakt t.a.v. het in artikel 139b genoemde maximumbedrag.

Is het, zo stelden verschillende leden, geen onbevredigende zaak dat een hotelgast straffeloos door de directie van het hotel kan worden afgeluisterd? Weliswaar heeft het wetsontwerp hier oog voor door te spreken van kennelijk misbruik, maar zou het niet beter zijn het afliuisteren in hotels op grond van artikel 139a onder lid 1 ten eerste te brengen?

In het algemeen rees bij deze leden ten aanzien van dit ontwerp nog de vraag of niet te overwegen ware het ontwerp ruimer te formuleren, waarbij de wetgever zich zou losmaken van het begrip „gesprekken”, zoals mr. Van Veen voorstelt in N.J.B. van 17 februari 1968.

Voorts vroegen deze leden aandacht voor de opmerking van mr. Van Veen, dat de justitie bij het opsporen van het misdrijf „opzettelijk met een technisch hulpmiddel afliuisteren van telefoongesprekken” zelf niet tot het afliuisteren van de telefoon bevoegd is, omdat voor dit delict geen voorlopige hechtenis is toegelaten. Wat denken de ondertekenaars van de toelichting van dit bezwaar?

Valt, zo vroegen deze leden nog, onder het begrip „minister” ook de staatssecretaris?

Zeer vele leden achtten het raadzaam in artikel 139a, ten derde, in plaats van „de betrokken Ministers” expliciet aan te duiden welke Ministers dit zijn. Dat ten behoeve van de veiligheid van de Staat bijzondere bevoegdheden dienen te bestaan achtten zij juist, maar een aanduiding als vorenbedoeld lijkt

toch noodzakelijk. Het moet vaststaan dat van de inbreuk van het telefoongeheim voor dit doel slechts gebruik wordt gemaakt om ernstige redenen.

In dit verband stelden verschillende leden de vraag of het ontwerp bedoelt minder ver te gaan dan de thans gebruikelijke regeling, waarbij de uitdrukkelijke en gezamenlijke toestemming vereist is van de Minister-President en de Ministers van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Verkeer en Waterstaat. Uit de bewoordingen van het voorstel kan, aldus deze leden, worden afgeleid dat slechts de bij een bepaalde zaak betrokken Minister de bijzondere last moet geven.

Vele andere leden vroegen aan wie deze last wordt verstrekt en welke bezwaren er tegen zouden bestaan, degene aan wie de last verstrekt wordt in de wet te noemen. Hierbij wezen zij op de artikelen 125f en 125g van het ontwerp, dat wél de ambtenaren noemt van wie de officier van justitie en de rechter-commissaris af luisteren kunnen vorderen.

Welke bezwaren zien de Ministers om in plaats van de aanduiding „ten behoeve van de veiligheid van de Staat” een opsomming te geven van de strafbare feiten, ten behoeve van welke opsporing de vier genoemde Ministers hun last kunnen geven, zo informeerden zij verder.

Indien de Ministers van oordeel zijn, dat er handelen of nalaten mogelijk is dat de veiligheid van de Staat in gevaar brengt, doch dat niet in het Wetboek van Strafrecht als strafbaar feit omschreven is, zou het dan mogelijk zijn dit handelen of nalaten alsnog als delict in het Wetboek van Strafrecht op te nemen? Indien dit naar het oordeel van de Ministers niet mogelijk is, kunnen de Ministers dan meedelen waarom niet?

Deze leden konden zich wel verenigen met de opvatting van de Ministers, dat het parlement zelf dient te regelen op welke wijze het zijn controlerende taak uitoefent. Zij zouden echter wel gaarne zien, dat in de wet een procedure wordt aangegeven, die het in beginsel mogelijk maakt deze controlerende taak uit te oefenen. Met het oog daarop vroegen deze leden of het niet mogelijk is een bepaling in de wet op te nemen, dat de betrokken Ministers telkens de Voorzitter van de Tweede Kamer van een bepaalde last tot af luisteren in kennis stellen.

De hier betogende vele andere leden konden zich in beginsel wel verenigen met de gedachte, dat voor noodzakelijk onderzoek ten behoeve van de veiligheid van de Staat niet altijd het initiatief kan worden gelaten aan de staande magistratuur, maar zij vroegen zich wel af of niet een inschakeling van hetzij de staande, hetzij de zittende magistratuur, nadat het initiatief van de betrokken Ministers is uitgegaan, mogelijk is. Zij dachten daarbij voorshands aan een advies van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over het al of niet geven van een last tot af luisteren ten einde de beslissing met zoveel mogelijk waarborgen te omringen. Daarbij zou dit systeem, naar de mening van deze leden, tevens het voordeel hebben, dat de procureur-generaal als constante figuur tegenover steeds wisselende Ministers door zijn adviezen een zekere lijn zou kunnen brengen in de keuze van de gevallen waarin wel en waarin niet moet worden afgeluisterd.

Voorts vroegen deze en sommige andere leden of in artikel 125f e.v. niet tevens moet worden geregeld wat de officier met het afgeluisterde gesprek doet. In artikel 125h, eerste lid, is namelijk duidelijk geregeld, dat de rechter-commissaris alle processen-verbaal of andere voorwerpen waaraan gegevens afkomstig van af luisteren of opnemen kunnen worden ontleend, moet vernietigen, als deze van geen belang meer zijn voor het onderzoek. Moet niet tevens bepaald worden, dat de officier in geval van b.v. sepot hetzelfde doet, en wat hij moet doen met niet vernietigde gegevens. In dit verband wezen deze leden op artikel 101 Wetboek van Strafvordering, dat bepaalt, dat inbeslaggenomen berichten, brieven enz. aan de PTT moeten worden teruggegeven.

Verder vroegen deze leden of „voorwerpen waaraan een gegeven kan worden ontleend, dat door af luisteren enz. verkregen is”, naar het oordeel van de Ministers behoren tot de processtukken, waarop artikel 30 e.v. Wetboek van Strafvordering van toepassing is.

Ook zouden deze leden gaarne vernemen of het de bedoeling is, dat de verdachte of gewezen verdachte ervan in kennis wordt gesteld wanneer het proces-verbaal dan wel het voorwerp waaraan gegevens uit afgeluisterde gesprekken kunnen worden ontleend, later wordt vernietigd. Zo neen, waarom niet; zo ja, zou het dan geen aanbeveling verdienen dit in de wet vast te leggen, zo vroegen deze leden.

Ten slotte zouden deze leden gaarne een uiteenzetting zien over de bewijskracht van gegevens afkomstig van een afgeluisterd gesprek. Heeft zich op dit terrein al een gevestigde jurisprudentie gevormd?

Enige leden vroegen of de Ministers het geen bezwaar achten dat in de voorgestelde regeling ex artikel II de andere deelnemer(s) aan het afgeluisterde gesprek zonder dit te weten in hun recht op privacy worden aangetast.

Voorts vroegen zij of naar het oordeel van de Ministers de beperkingen van artikel 29, 2de lid van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in dit wetsontwerp aan de orde zijn; indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, denken de Ministers dan in dit wetsontwerp bij de aangebrachte beperkingen aan de eisen van de moraliteit, dan wel aan die van de openbare orde, dan wel aan die van het algemeen welzijn. Kunnen de bewindslieden dit eventuele verband nader toelichten?

Acht de Regering, gezien haar visie ter zake (memorie van toelichting, blz. 5, kolom 1), schrapping van artikel 14 Telegraaf- en Telefoonwet niet gewenst?

Verder was het deze leden opgevallen, dat er een tamelijk uitvoerige toelichting is gegeven op het voorgestelde artikel 125g; zij zouden gaarne een uitvoeriger toelichting en motivering van het voorgestelde artikel 125f ontvangen en in het bijzonder ook op de bedoeling van de opmerking dat dit artikel „slechts betrekking heeft op verkeer, dat in het verleden heeft plaats gehad”.

De leden hier aan het woord achtten de formulering in het voorgestelde artikel 125f: „waarvan het vermoeden „kan” bestaan dat de verdachte eraan heeft deelgenomen” een veel te ruime bepaling; zij zouden willen weten waarom de Ministers niet een aanmerkelijk scherpere binding hebben gekozen.

Zijn de Ministers niet van oordeel, dat de term „waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten” veel te ruim is geformuleerd en dat met name hier de Duitse ontwerpregeling, waarbij alleen gevallen van zware criminaliteit in aanmerking komen, verre te prefereren valt.

Naar aanleiding van de passage op blz. 7 memorie van toelichting sub 3 „de Veiligheid van de Staat” 2de alinea, waarin wordt gesteld dat bedoelde werkzaamheid zich (o.m.) dient te richten tegen „andere subversieve handelingen” – waaruit mag worden geconcludeerd dat ook in dat kader af luisteropdrachten gegeven zullen worden – vroegen deze leden of de Ministers niet van mening zijn dat ten behoeve van een bepaald minimum aan rechtszekerheid duidelijk aangegeven zou moeten worden welke criteria voor dat begrip „andere subversieve handelingen” (zullen) gelden. In het bijzonder zou het aanbeveling verdienen aan te geven of het lidmaatschap van bepaalde partijen, organisaties of verenigingen daarbij reeds een norm oplevert; indien zulks het geval is zou dan openbare bekendmaking van een lijst van dergelijke organisaties niet op zijn plaats zijn? Kunnen de Ministers scherper dan met de naar het inzicht van deze leden vage en voor velerlei uitleg vatbare term „subversieve handelingen” de te hanteren criteria bepalen? Zo niet, achten de Ministers dan niet een zeer hoge mate van rechtsonzekerheid en dus eigenlijke rechtsaantasting in deze regeling ingebouwd en zouden de bewindslieden mede daarin geen aanleiding zien om het wetsontwerp zoals het er nu ligt in te trekken om te zijner tijd met een ander, reëler waarborgend biedend, ontwerp terug te komen?

Dezelfde opmerking wensten zij t.a.v. wetsontwerp 9419 te maken.

Kunnen de Ministers mededelen of zij de gekozen wettekst die inbreuk op het telefoongeheim – onder andere – overiglijk maakt „ten behoeve van de Staatsveiligheid” nog in overeenstemming achtten met de formulering van artikel 8 van de

conventie van Rome, waar wordt gesproken van „nécessaire à la sécurité nationale”. Geeft de term „ten behoeve van” niet een veel ruimere grensbepaling dan de term „nécessaire à” zodat de voorgestelde tekst evenals die, welke in het andere ontwerp wordt gebezigd, in strijd moet worden geacht met een aangegane verdragsverplichting?

Deze leden zouden het op prijs stellen, indien de bewindslieden een toelichting zouden geven op hun mededeling dat het af luisteren van telefoongesprekken ten behoeve van de staatsveiligheid op slechts zeer geringe schaal plaatsvindt; wat betekent hier met name de term „op zeer geringe schaal”? Om hoeveel gevallen gaat het hier? Indien het aantal zeer gering is, is dan aan te tonen of moet dan toch worden aangenomen dat het af luisteren in die gevallen een hoge positieve waarde – in de zin van wat de Ministers bedoelen – heeft of zal hebben? Is bij de na de tweede wereldoorlog afgegeven opdrachten ooit opdracht gegeven tot af luisteren van een lid van de Staten-Generaal?

Kunnen de Ministers duidelijk maken in hoeverre of waarom een klachtenprocedure toereikend, of het rechtsgevoel bevredigend, kan worden geacht in een situatie waarbij moet worden gesteld dat de af luisterende instantie in haar goede taakvervulling faalt naarmate de afgeluisterde zou bemerken, dat af luisteren plaatsvindt?

Kunnen de bewindslieden mededelen of het tot nu toe is voorgekomen dat vanuit de B.V.D. of soortgelijke organen een „last” tot af luisteren werd gevraagd en dat zulks werd geweigerd? Is – indien zulks ooit is gebeurd – aan te geven in hoeveel procent van de tot de Ministers gerichte verzoeken weigerend is geantwoord?

Voorts zouden de hier aan het woord zijnde enige leden gaarne vernemen welke waarborgen bestaan dat de B.V.D. en dergelijke organen hun af luisterapparatuur uitsluitend binnen het gegeven kader zullen gebruiken? Ook t.a.v. wetsontwerp 9419 rezen deze vragen.

Verder vroegen zij, op welke wettelijke basis het nu door de B.V.D. of dergelijke organen plaatsvindende af luisteren gebeurt.

Zijn de Ministers niet van mening dat het geheime karakter van dergelijke diensten in het buitenland tal van malen heeft bewezen te voeren tot het leiden van een eigen leven en het voeren van een eigen politiek (Duitse en Franse inlichtingendiensten, de C.I.A., de Russische Staatsveiligheidsdienst)? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord kunnen de Ministers dan aangeven waarom een soortgelijke situatie in Nederland niet denkbaar is – dus ook in de betekenis daarvan voor feitelijke schending van het telefoongeheim?

Kunnen de bewindslieden toelichten waarom zij op blz. 4 memorie van toelichting betogen dat artikel 8 van het Verdrag van Rome o.m. zegt dat „geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover „dit” bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid enz.”, terwijl het woordje „dit” in de officiële Nederlandse vertaling niet voorkomt? Blijkt niet uit zowel de Franse als de Engelse tekst alsook uit de officiële Nederlandse tekst dat hier twee voorwaarden naast elkaar zijn bedoeld, en houdt de formulering van de memorie van toelichting niet in dat er eigenlijk maar één voorwaarde overblijft omdat in die formulering de tweede voorwaarde gemaakt wordt tot een vanzelfsprekend onderdeel van de eerste?

Kunnen de Ministers verklaren – anderen hadden hier ook reeds op gewezen – waarom in dit wetsontwerp en het verwante ontwerp 9419 de aanwijzing ontbreekt van een nationale instantie volgens artikel 13 van het Europese Verdrag – waar ieder wiens rechten en vrijheden, welke in het verdrag zijn vermeld, zijn geschonden daadwerkelijke rechtshulp kan verkrijgen. Deze leden gingen ervan uit, dat de betrokken Ministers en de Kamercommissie uiteraard niet als zodanig kunnen gelden. Zijn de Ministers bereid alsnog een aan de eis van artikel 13 beantwoordende regeling te scheppen en achten zij het niet juist daarop te wachten alvorens het onder-

havige wetsontwerp verder in behandeling te doen nemen?

Zijn de Ministers niet van mening, dat daadwerkelijke rechtshulp impliciet onmogelijk is bij af luisteren door geheime diensten omdat een objectief en volledig onderzoek naar het gebeurde niet plaats kan vinden?

Zien de Ministers geen termen aanwezig om op bepaalde punten het Belgische stelsel (zie artikel van M. Denijs blz. 1786 t/m 1788 „Rechtskundig Weekblad”) toe te passen, in het bijzonder waar geen enkele wetstekst de leden van het Parket of de onderzoeksrechters machtigt om beslag te leggen op telefonische mededelingen om zich alzo bewijsmiddelen te verschaffen van een gepleegd strafbaar feit? Zijn de Ministers niet van mening dat het Belgische cassatie-arrest van 29 oktober 1962 waaruit blijkt dat bekentenissen die werden afgelegd onmiddellijk nadat aan betichten werd medegedeeld dat hun telefoongesprek (dat op zich zelf bewijs vormde van een strafbaar feit) op band werd opgenomen, een veroordeling niet kunnen schragen omdat deze bekentenissen het gevolg zijn van het gebruik, tegen betichten, van een ongeoorloofde en strafbare onderschepping van op band opgenomen telefoongesprekken, een uit een oogpunt van bescherming van grondrechten verheugende rechtsopvatting belichaamt? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord zijn de Ministers dan niet van oordeel dat het Nederlandse recht deze gedachte zou moeten overnemen?

Kunnen de Ministers mededelen of zij hebben overwogen de bescherming van het telefoongeheim te regelen naar analogie van de bescherming van het briefgeheim zoals deze thans te vinden is in artikel 173 Grondwet?

Hebben de bewindslieden bij deze regeling wellicht al willen vooruitlopen op de formulering van artikel 12 van de Proeve welke formulering wel – in tegenstelling tot die van artikel 173 – de mogelijkheden biedt, óók op het gebied van het briefgeheim? Moet of mag daaruit worden afgeleid, dat de Ministers na een eventuele wijziging van de Grondwet in de zin van de Proeve, ook een zoveel verder gaande aantasting van het briefgeheim dan thans mogelijk is, aanvaardbaar of zelfs gewenst zouden achten?

Bestaat er een duidelijke reden waarom in dit wetsontwerp de analogie met het briefgeheim bewust ongehonoreerd is gelaten?

Zien de Ministers op dit terrein geen heil meer in de gedachte van de Rule of Law tot uiting komend in het huidige artikel 173 Grondwet?

Menen de Ministers niet dat de Westduitse ontwerpregeling terzake op het gebied van strafvordering (alleen bij zware delicten, alleen in uiterste noodzaak, verwittiging achteraf van gedupeerde) wezenlijke voordelen biedt boven de regeling in het wetsontwerp?

Zijn de Ministers niet van gevoelen dat het ontbreken van iedere nadere precisering en iedere nadere wettelijke uitwerking in dit wetsontwerp t.a.v. de regeling in verband met de veiligheid van de Staat een ernstig nadeel vormt ten opzichte van de Westduitse regeling die:

- a. de nadruk legt op de uiterste noodzaak,
- b. een schriftelijk verstrekte opgaaf verlangt door aangevoerde instanties,
- c. omvang en duur aan beperkende bepalingen onderwerpt,
- d. eist dat onder proces-verbaal alle aldus verkregen materiaal wordt vernietigd, zodat het aanleggen van een „stemmen-kaartsysteem” onmogelijk wordt,
- e. het toezicht niet alleen overlaat aan een bondsdagcommissie, maar daarnaast een „kleine commissie” kent, waaraan de Minister elke aftapping of af luistering zeer regelmatig moet verantwoorden.

Bovendien kan in het wetsontwerp reeds de gezindheid (dus niet de strafbare daad) leiden tot af luisterbeslissingen?

Bestaat er cijfermateriaal ten aanzien van de omvang waarin in de particuliere sfeer af luisterpraktijken e.d. aan het licht komen?

Waarom achten de Ministers het Zweedse stelsel waarbij inbreuk op het telefoongeheim alleen mogelijk is met verlof van de rechter, voor ons land niet juist?

Zou het niet juist zijn de naam van het wetsontwerp te veranderen, aangezien het naast een zekere bescherming van het telefoongeheim, vergaande inbreuken erop en aantasting ervan formeel legaliseert, zo vroegen de hier betogende enige leden.

Wetsontwerp 9419

Zeer vele leden konden instemmen met de gedachte, welke aan dit wetsontwerp ten grondslag ligt.

Zij achtten de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het allergrootste belang, nu de inbreuken daarop in aantal en omvang sterk toenemen. Zij beseften ten volle, dat de wet deze bescherming slechts ten dele kan geven, doch elke poging tot die bescherming achtten zij waardevol. Deze leden hadden er begrip voor dat de indieners zich in dit stadium beperken tot voorschriften van strafrechtelijke aard, doch zij wilden toch de nadruk leggen op de noodzaak van verdergaande maatregelen.

De bewindslieden betogen, dat het onderzoeken van mogelijkheden tot een meer effectieve civielrechtelijke sanctie een afzonderlijke studie zou vergen. Zijn de bewindslieden bereid deze studie op korte termijn te bevorderen?

De indieners menen, dat een strafrechtelijk verbod met betrekking tot voorwerpen die alléén voor schadelijke doeleinden kunnen worden gebruikt, een slag in de lucht zou zijn. Een nadere toelichting van dit argument zouden deze leden bijzonder op prijs stellen. Welke niet-schadelijke toepassing zouden de indieners zich kunnen voorstellen van het door hen genoemde geluidsgeweer. Is niet een mogelijkheid aanwezig dergelijke slechts voor schadelijke doeleinden bestemde apparatuur onder de werking van deze wet te brengen door een verbod van invoer etc.?

De Ministers betogen, dat een invoerverbod feitelijk en rechtens steeds minder inhoud zal hebben naarmate E.E.G. en Benelux in hun ontwikkeling verder voortschrijden. Is die voortgaande tred niet veeleer een argument om de materie van deze wetsontwerpen ook in de instellingen van deze internationale organen aan de orde te stellen?

Uit de door deskundigen gegeven voorlichting blijkt, dat een effectieve controle grote moeilijkheden oplevert, maar deze leden achtten het toch een onjuiste situatie dat b.v. apparaten die in Duitsland worden vervaardigd, daar te lande niet mogen worden verkocht, maar wel vrijelijk in ons land kunnen worden ingevoerd en verkocht. Ook al is het waar, dat met eenvoudige hulpmiddelen kwaadwillenden af luisterapparaten kunnen construeren, toch moet iedere mogelijkheid om dit ernstige euvel te bestrijden worden aangegrepen. Zo valt te denken aan invoerverboden, alsook aan registratie, in geval van niet verboden verkoop, waarbij dan bij doorverkoop op de verkoper dezelfde verplichting zou komen te rusten.

Wat is de reden van de afwijkende redactie van artikel 139A (t.o.v. de redactie van 139a) met betrekking tot de veiligheid van de Staat. Terwijl immers in wetsontwerp nr. 8911 wordt gesproken van een bijzondere last van de Ministers, wordt in dit ontwerp slechts in het algemeen over aanwijzingen gesproken. Men zou zich kunnen voorstellen, dat de regeling van nr. 9419 strikter zou moeten zijn dan die van ontwerp nr. 8911, omdat de gebruiker van de telefoon daarmee het risico van af luisteren incalculeert terwijl deze situatie met betrekking tot wetsontwerp nr. 9419 zich niet voordoet.

Ook hier — zoals bij ontwerp 8911 — rees de vraag, of niet in de tekst van de wet de betrokken Ministers moeten worden genoemd.

Vele andere leden was het opgevallen dat, terwijl het laten af luisteren van de telefoon ook toegestaan is aan leden van de rechterlijke macht, dit niet het geval is bij af luisteren door middel van andere apparaten zonder gebruikmaking van de telefoon, terwijl toch het af luisteren ten behoeve van de veilig-

heid van de Staat in deze gevallen is toegestaan. Zo zal dit soort af luisteren op last van de rechter-commissaris, tijdens een gerechtelijk vooronderzoek in geval van verdenking van landverraad of hoogverraad, niet toegestaan zijn. Kunnen de Ministers de ratio aangeven van dit verschil in benadering?

Deze leden merkten nog op, dat er nog enige twijfel kan bestaan ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 8 Europese Conventie Bescherming van de Rechten van de Mens, ten aanzien van het af luisteren van de telefoon, maar dat deze twijfel ten aanzien van de in dit ontwerp bedoelde vorm van af luisteren niet aanwezig kan zijn. Deze leden vroegen dan ook op welke wijze naar het oordeel van de Ministers voldaan is aan het vereiste van artikel 13 van deze conventie (recht van beroep op een nationale instantie).

Met verscheidene leden stelden deze leden verder, dat naar hun conclusie het de bedoeling is, niet strafbaar te stellen het af luisteren of laten af luisteren en opnemen door een deelnemer van het gesprek. Dit leek deze leden voorshands te vergaan. Een deelnemer aan het gesprek zou dus in het geheim het gesprek mogen opnemen. Op zich zelf zou dit naar het oordeel van deze leden nog niet zo erg zijn, mits met de al dus verkregen gegevens niets zou kunnen worden gedaan. Nu echter het ontwerp het verbod van bekend maken van het afge luisterde geheel koppelt aan het *wederrechtelijk* af luisteren, en het af luisteren door een deelnemer niet wederrechtelijk is in de gedachtengang van dit ontwerp, hadden deze leden tegen deze opzet wel bezwaar. Speciaal wanneer dat af luisteren en opnemen in een woning, besloten lokaal of erf geschiedt.

Zij zouden gaarne vernemen wat er tegen zou zijn het af luisteren en opnemen in woning, besloten lokaal of erf, alleen met voorkennis van de gesprekspartners toe te staan.

Verder vroegen deze leden met anderen op welke wijze de werkzaamheden van de Buma veilig gesteld kunnen worden. Biedt dit ontwerp de Buma de mogelijkheid haar opsporingen te blijven verrichten?

Voorts zouden deze leden gaarne weten hoe de straf bepalingen van de Telegraaf- en Telefoonwet op grond waarvan destijds wel de verkoop van sommige soorten af luisterapparaten onmogelijk is gemaakt, zich verhouden tot de bepalingen van deze wet.

Enige leden konden de in de memorie van toelichting aangegeven doelstelling van een meer doeltreffende bescherming van de persoonlijke levenssfeer onderschrijven.

Zij achtten de werkelijke waarde hiervan evenwel wezenlijk aangetast doordat de bescherming jegens overheidsinbreuken hierbij niet wordt vergroot maar verkleind door de „uitzonderingen” overeenkomstig aanwijzingen van de betrokken ministers „ten behoeve van de veiligheid van de Staat”.

In dit verband herinnerden zij aan de vragen en opmerkingen, die zij eerder in dit verslag bij wetsontwerp 8911 gesteld en gemaakt hadden, waarbij zij ook verwezen hadden naar dit ontwerp.

Ten aanzien van de instelling en samenstelling van de werkgroep die voor dit ontwerp de grondslagen heeft verschaft vroegen zij waarom deze werkgroep zo strikt in de ambtelijke resp. overheidssfeer is gehouden; zou het geen aanbeveling hebben verdiend bij de voorbereiding van wetgeving van deze aard, evenals op ander gebied, inspraak vanuit de maatschappij niet alleen mogelijk te maken maar zelfs te stimuleren? Zijn de ministers bereid om alsnog voor de verdere werkzaamheden van de werkgroep, te streven naar een dergelijke inschakeling?

Moet de term „aanwijzingen” van de betrokken Minister gezien worden als een soort algemeen reglement van af luisterbevoegdheden dan wel aanwijzingen ad hoc in concrete gevallen?

Waarom worden geen wettelijke waarborgen geschapen omtrent de duur van de gegeven bevoegdheid en voor de vernietiging van verkregen materiaal?

Kunnen de Ministers de „onmisbaarheid” van deze af luisterbevoegdheid nader duidelijk maken; het argument dat al dus gegevens kunnen worden verkregen waarop anders niet

de hand kan worden gelegd kan immers kwalijk als bewijs van onmisbaarheid worden aangevoerd.

De hier betogende enige leden gingen van harte akkoord met het standpunt om in dit wetsontwerp géén inbreuk op de bescherming van de privacy op te nemen ten behoeve van strafvorderingsdoeleinden; zij begrepen evenwel niet waarom de Ministers – de analogie met het briefgeheim aanvoerend waar zij voor strafvorderingsdoeleinden inbreuk op het telefoongeheim verdedigen – de analogie met het briefgeheim niet willen doortrekken in het tot gelding brengen van de rule of law.

Tot slot vroegen deze leden of het aantoonbaar is dat het indringen door de overheid in de privésfeer „in het niet zinkt” (zoals de memorie van toelichting stelt) vergeleken met wat in dit opzicht in de particuliere sector gebeurt.

Aldus vastgesteld 3 september 1968.

WTTEWAALL VAN STOETWEGEN
 WILLEMS ¹⁾
 POSTHUMUS
 VAN DEN HEUVEL
 ZEGERING HADDERS
 DAAMS
 AANTJES
 MELLEMA
 TOXOPEUS
 GOUDSMIT ¹⁾
 AALBERSE
 SINGER-DEKKER
 BOERTIEN
 WIEBENGA
 VAN SCHAIK.

¹⁾ Als plaatsverangers van resp. de heren Nederhorst en Schmelzer, die wegens verblijf buitenslands niet aan de vaststelling van dit verslag hebben kunnen medewerken.