

Goedkeuring van de op 22 januari 1965 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst ter voorkoming van radio-omroep- of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied

Wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Stb. no. 7) (bestrijding omroepuitzendingen buiten elk nationaal gebied)

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1971)

De bijzondere commissie belast met de voorbereiding van de openbare behandeling van de nevengevoemde wetsontwerpen heeft besloten daaromtrent één voorlopig verslag uit te brengen, dat in hoofdlijnen in twee delen gesplitst is, te weten: juridische aspecten en omroepspolitieke aspecten.

Inleidende beschouwingen, met name betreffende het Verdrag van Straatsburg

Namens de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. – welke fracties in dit voorlopig verslag een eensluitend standpunt naar voren brengen – werd opgemerkt dat de opkomst en snelle groei van de telecommunicatiemiddelen vanaf het begin de wetgever voor de noodzaak hebben gesteld ter zake regelend op te treden, ten einde te voorkomen dat de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden (ex artikel 16 Radio Reglement) in gevaar zouden kunnen worden gebracht en – bij het toenemend televerkeer – om te zorgen dat geen chaotische toestanden ontstaan, die storingen zouden veroorzaken op golflengten zowel van het normale radioverkeer als op de nationale en internationale noodfrequenties.

Het simpele feit, dat radiogolven niet plegen te stoppen bij de territoriale grenzen, maakte daarnaast ook reeds in een vroegtijdig stadium internationale afspraken noodzakelijk tot handhaving van de orde in de ether.

Op deze summier aangeduide gronden stoelt de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, alsmede het Internationale Verdrag betreffende de verreberichtgeving met de daarbij behorende radioreglementen, met als centrale bepaling dat slechts krachtens machtiging van de Minister (vergunning) een zendstation mag worden gevestigd en geëxploiteerd met als consequentie voorts dat zelfs fabrikanten, instellingen van wetenschap en amateurs, die zendinstallaties bij wijze van proef of ter beproeving willen gebruiken daartoe voorafgaande machtiging nodig hebben.

Tegenover deze gegevenheid hadden deze leden steeds de lankmoedigheid waarmede Radio Veronica en andere piratenzenders voor de Nederlandse kust werden bejegend als een „meten met twee maten” ervaren. Wat men ook van de programma's van Radio Veronica en anderen mag denken (waarover hieronder nader): feit is, dat er van een ernstige rechtsongelijkheid c.q. van grove ongelijke rechtsbedeling sprake is, als een eenvoudige amateur die zonder vergunning een zelf in elkaar geknutselde zendapparatuur gebruikt, terstond „in de kraag wordt gevat”, terwijl de commerciële piratenzender ongestoord kan voortgaan en vanuit Nederland ongestoord wordt geholpen en gepropageerd.

De hier aan het woord zijnde leden hadden er begrip voor dat een optreden tegen piratenzenders juridisch geen eenvoudige zaak was, ondanks de in algemene bewoordingen gestelde bepaling in het Internationaal Radio Reglement, hetwelk de oprichting en het gebruik van radiostations buiten nationaal territorium verbiedt op grond van de noodzaak tot handhaving van de orde in de ether. Dit ging echter niet meer op toen op 22 januari 1965 het Europees Verdrag van Straatsburg tot stand kwam met medewerking van Nederland, welk verdrag de basis vormde voor het creëren van mogelijkheden om effectief tegen piratenzenders op te treden.

Zij waren dan ook van oordeel, dat de Nederlandse Regering juist om de boven aangeduide rechtsongelijkheid op te heffen, terstond het Verdrag van Straatsburg – dat hun instemming heeft – ter goedkeuring aan het parlement had dienen voor te leggen. De argumentatie, dat de Regering niet zozeer de noodzaak daarvan zag, omdat Radio Veronica – met zwak golfbereik – geruime tijd slechts het enige piratenschip was, zodat niet direct de noodzaak tot ingrijpen bestond, is – gezien de precedentwerking die daarvan noodzakelijk moest uitgaan – bepaald niet sterk en gaat volstrekt langs het voor vele leden zo belangrijke punt van de ongelijke rechtsbedeling.

De hier aan het woord zijnde leden gaan dan ook met de voorgestelde goedkeuring van het Verdrag van Straatsburg d.d. 22 januari 1965 akkoord en kunnen ook instemmen met de daarop stoelende voorgestelde wijzigingen in de Telegraaf-Telefoonwet 1904.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie betuigden in meerderheid hun instemming met de grondgedachte van beide wetsontwerpen, nl. het onmogelijk maken van piratenzenders door ratificatie van het Verdrag van Straatsburg en de uitwerking daarvan. Dat sluit, zoals in het navolgende zal blijken, volgens de fractie bepaald niet uit dat aan de behoeften van hen, die de programma's van de piratenzenders gaarne beluisteren, op andere wijze zal moeten worden tegemoet gekomen.

De bestaande situatie kon al sedert lang hun instemming niet wegdragen. Als ons land zich, zoals in 1965 door ondertekening van genoemd verdrag, in internationaal verband verplichtingen oplegt, is het tegenover de verdragspartners, zeer bijzondere omstandigheden daargelaten, moeilijk te rechtvaardigen als het deze verplichtingen niet nakomt. Dat Nederland in plaats van „verplichtingen” liever „bevoegdheden” zou hebben gehad is in dit verband niet relevant, nu Nederland de overeenkomst, waarin de verplichtingen zijn vervat, heeft getekend.

De P.v.d.A.-leden hebben het voorts altijd uit een oogpunt van rechtvaardigheid als onjuist ervaren dat illegale zenders in eigen land – overigens terecht – werden in beslag genomen, terwijl een zender die over zoveel vermogen beschikt dat zij zich buiten het rechtsbereik van Nederland kan opstellen, ongemoeid bleef. Zij citeerden met instemming de heer Jungman in „Het Parool” van 27 februari jl. waarin deze schreef: „Wat Veronica doet mag niet; evenmin als wat illegale zendamateurs doen in Beerta of Goor met hun Goudkeeltje of Vliegende Hollander. Het grote verschil is dat de laatsten – die hun hobby zonder winstoogmerk bedrijven – bij ontdekking zonder pardon voor de bijl gaan en dat Veronica, waarvoor de regeringsbijl alleen maar uit het foedraal hoeft te worden gehaald, onverlet zijn gang kan gaan”.

Terecht wordt door velen in het land de vraag gesteld, om welke reden het zoveel jaren heeft geduurd alsvorens de Regering een ratificatievoorstel aan de Kamer heeft voorgelegd. De vraag klemt te meer, daar storingen niet de enige factor zijn welke het Verdrag van Straatsburg heeft genoemd. Ook zonder storing richt het verdrag zich tegen uitzendingen, „welke in hun geheel of gedeeltelijk zijn bedoeld om te worden of kunnen worden ontvangen op het gebied van een der overeenkomst sluitende partijen” (memorie van toelichting bij wetsontwerp 11 373, blz. 3). Ratificatie was dus ook gerechtvaardigd geweest zonder storingsklachten.

De kwestie van de ratificatie kwam uiteraard scheprer aan de orde toen van storingen sprake was. Hoelang dit het geval is geweest, is niet duidelijk geworden. In augustus 1970 hebben de leden Voogd en Oele vragen gesteld over mogelijke storingen, waarop eerst op 2 juni 1971 antwoord kwam, waarbij een lijst van storingen in april 1971 werd overgelegd! In hoeverre ook in voorgaande jaren storingen plaatsvonden en waarom deze toen niet tot ingrijpen van de overheid aanleiding gaven, is de fractie onduidelijk gebleven. Het lijkt haar geen toeval dat de bedoelde vragen werden beantwoord (o.m. met de mededeling dat de Regering zou ingrijpen) ongeveer drie weken na de bomaanslag op Radio Nordsee. Dat er geen verband bestond tussen het besluit van het kabinet-De Jong en deze bomaanslag heeft de fractie nimmer geloofwaardig geleden.

Meende de meerderheid van de fractie dus al in beginsel vóór ratificatie te zijn, dan hebben én de geconstateerde storingen én de met miljoenen goochelende zeeroverspraktijken, die mensenlevens hadden kunnen kosten, haar eens te meer van de urgentie van ratificatie overtuigd. Om deze redenen stelt zij zich in het algemeen, zoals hiervoor reeds aangegeven, achter de beide wetsontwerpen.

Ten slotte wezen de leden van de P.v.d.A.-fractie erop, dat niemand er bij gebaat is dat, nu de wetsontwerpen zijn ingediend, deze zaak slepende blijft. Zij spraken de verwachting uit dat het antwoord van de Regering niet lang op zich zal laten wachten.

De leden van de commissie, behorende tot de fractie van de V.V.D., zeiden met verbazing kennis genomen te hebben van de motivering, welke gegeven wordt door de Regering voor het partij worden bij de overeenkomst van 22 januari 1965. Het enige motief lijkt te zijn, dat, als Nederland overgaat tot het treffen van maatregelen tot het bestrijden van omroepuitzendingen buiten nationaal gebied, het van de andere partijen bij die overeenkomst soortgelijke maatregelen kan verlangen tegen uitzendingen, die hier te lande effect hebben. In aanmerking genomen, dat de overeenkomst door niet meer dan 7 landen is geratificeerd, lijkt dat effect nogal mager. Dat geldt te meer, nu door de Regering – en terecht – fundamentele bezwaren tegen de inhoud van de overeenkomst worden aangevoerd. Met name hetgeen in deze memorie van toelichting wordt opgemerkt (11 373, blz. 3, linkerkolom, 5e volle alinea) over de grondslag van de exterritoriale werking van een nationale wet, wordt door de aan het woord zijnde leden onderschreven. Dat uitgangspunt te verlaten omdat ook andere landen dat doen of kunnen doen, lijkt nauwelijks in overeenstemming met de heersende rechtsopvatting, zoals die o.m. tot uiting komt in het artikel van prof. J. H. W. Verzijl in het Ned. Tijdschr. v. Int. Recht 1961. Het lijkt evenmin in overeenstemming te zijn met de aanbeveling van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, nummer 422, aangenomen op 29 januari 1965, met name punt 7 aanhef en onder a. Het lijkt ten slotte niet in overeenstemming te zijn met de motivering, welke door de Regering bij verschillende gelegenheden is gegeven voor het stemgedrag in de Verenigde Naties (zie o.m. stuk 10 251, nr. 3, blz. 3). Deze leden zouden graag zien, dat de Regering uitvoeriger en principiëler dan in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 11 373 is geschied, op de gesignaleerde vraagstukken ingaat, opdat niet de indruk kan blijven bestaan, dat principiële opvattingen op grond van opportunistische overwegingen opzij gezet zijn.

In deze memorie van toelichting wordt medegedeeld, dat de overeenkomst teruggrijpt op het ITU-verdrag, met Radioreglement. Er wordt terecht aan herinnerd (aanhef A, 2) dat de bepalingen daarvan beogen orde in de ether te brengen ter voorkoming of verwijdering van hinderlijke storingen. Aanleiding tot de in 1962 begonnen besprekingen is dan ook geweest te trachten maatregelen overeen te komen tegen zendstations buiten de jurisdictie van de verdragstaten, wier uitzendingen storing veroorzaken of kunnen veroorzaken, voor telecommunicatiediensten, die in overeenstemming met de door de ITU gegeven voorschriften werkzaam zijn. Geheel in overeenstemming hiermee heeft de Zweedse wetgever bedoelde uitzendingen verboden wanneer deze uitzendingen de radio-ontvangst in Zweden, Denemarken, Finland of Noorwegen hinderen of storen of wanneer zij, door de gebruikte frequentie, de energie van de zender, de plaats van de zender of andere omstandigheden het gevaar hiertoe meebrengen. Welke aanleiding bestaat er voor Nederland om, ook al wordt de overeenkomst aanvaard, voor de nationale wetgeving af te stappen van de juiste opvatting ten aanzien van de exterritoriale werking van de nationale wet, zoals die door de Regering blijktens de memorie van toelichting wordt gedeeld? Indien die opvatting gevolgd zou worden, zou tevens bereikt worden, dat uitzendingen van het Hospitaalkerkschip „De Hoop” – die evenzeer getroffen lijken te worden door de formulering van het ontwerp – ongehinderd kunnen worden voortgezet. De S.G.P.-

fractie informeerde evenzeer naar de gevolgen van de voorliggende voorstellen voor de uitzendingen van „De Hoop”.

De leden van de fractie van D'66 zeiden in beginsel niet negatief te staan ten aanzien van de beide wetsontwerpen, maar toch wel erg veel bezwaren te hebben.

Ten aanzien van het tijdstip, waarop de zg. Veronicawetjes in werking moeten treden is voor deze leden van D'66 van overwegend belang de vraag of het mogelijk zal blijken de formule van het Veronicaprogramma, waarvan gebleken is dat het in een duidelijke behoefte van een vooral jeugdig publiek voorziet, op een of andere wijze in het Nederlands omroepsysteem in te passen, eventueel door wijziging van de Omroepwet.

De fractie van D'66 betreurt het in hoge mate dat in het regeerakkoord is vastgelegd dat het kabinet in de komende periode geen principiële wijziging van de Omroepwet zal voorstellen. Daar zij meent dat voor het creëren van een redelijk alternatief voor Radio Veronica de oplossing moet worden gezocht in een structurele en fundamentele heroriëntatie en wijziging van het omroepsysteem, staat zij uitermate aarzelend ten opzichte van de voorliggende wetsontwerpen.

Opvallend is naar de mening van de D'66-leden de kritische houding van de Regering ten aanzien van de uiteindelijke tekst van de overeenkomst. Zij stelt dat zij niet anders kan dan tot de conclusie komen, dat de overeenkomst niet geheel aan haar inzichten en verlangens voldoet. Als argument om, ondanks bezwaren, toch partij te worden bij de overeenkomst, wordt aangegeven dat „Nederland van de andere partijen (zal) kan (kunnen) verlangen de in de overeenkomst voorziene maatregelen te nemen en in stand te houden ten aanzien van omroepuitzendingen die hier te lande effect hebben”.

Is de Regering niet van mening, dat het wat vreemd aandoet dat Nederland in de 6 jaar sinds het tot stand komen van het verdrag geen maatregelen heeft genomen waarin door het verdrag wordt voorzien, en nu toetreedt om deze maatregelen van anderen te kunnen verlangen?

In de eerste alinea, op blz. 4 van de memorie van toelichting van wetsontwerp 11 373 wordt ingegaan op de tijdsduur tussen de ondertekening van de overeenkomst en de indiening van het onderhavige wetsvoorstel, en op het gevaar voor storingen. Ten aanzien van de tijdsduur wordt opgemerkt, dat in de periode sedert die ondertekening Radio Veronica lange tijd als enige piratenzender voor de Nederlandse kust regelmatig uitzond. De uitzending van dit ene schip, dat met een zender van gering vermogen werkt, maakte onmiddellijk ingrijpen niet geboden. De Regering schrijft dan dat thans nog een schip met uitzendingen is begonnen en er mogelijkerwijze nog meer zullen volgen.

Moet uit deze overwegingen worden afgeleid dat de Nederlandse Regering niet zozeer op principiële gronden is overgegaan tot het ratificeren van het verdrag van Straatsburg? Zou de Nederlandse Regering bereid zijn geweest een voorlopige uitzondering te maken, zolang het enkel om Veronica zou gaan?

Wanneer de Regering stelt dat thans echter nog een schip met uitzenden is begonnen, heeft zij kennelijk het oog op Radio Noordzee, dat met een veel krachtiger zender werkt dan Radio Veronica. Acht de Regering de suggestie dat hiermee een nieuwe situatie is ontstaan niet onjuist in het licht van de omstandigheid dat medio 1970 naast Veronica, gedurende enkele maanden toch ook een tweede zendschip (Capitol Radio) in actie was?

De Regering voert als motief voor de beslissing over te gaan tot ratificatie van het Verdrag van Straatsburg de omstandigheid aan dat opnieuw klachten zijn binnengekomen o.a. ook ernstige storingen van de z.g. noodgolf voor het Australische scheepverkeer (zie een antwoord van premier De Jong op vragen van de heer De Voogd, *Aanhangsel Verslag Handelingen* nr. 87, blz. 175, 1971). Acht de Regering dit argument niet zeer vreemd als men bedenkt, dat de Zweedse Raad voor Telecommunicatie sinds 1960, het jaar waarin Veronica begon uit te zenden, jaarlijks een klachtenbrief aan de PTT stuurde, waarin wordt gezegd dat nog steeds enkele lokale zenders rond

Malmö ernstig worden gestoord? Waarom zouden volgens de Regering de Zweedse klachten gedurende 10 jaar minder zwaar moeten wegen dan een eerste klacht uit Australië?

De C.P.N.-leden merkten op, dat op blz. 4 van de memorie van toelichting bij wetsontwerp 11 373 erop gewezen wordt, dat er een tweede schip met uitzendingen is begonnen en dat er mogelijkerwijs meer zullen volgen, het gevaar voor storingen zowel op golflengten van het normale radioverkeer, als op de internationale noodfrequenties voor schepen, zal worden vergroot. Zij verbonden daaraan de vraag, of dit ook het geval is met zendinstallaties aan boord van boortorens en dergelijke; leveren deze geen gevaar op?

Liggen de tot dusver gebruikte frequenties niet ver genoeg van de noodfrequenties van 2182 en 500 kHz af? Zijn er voorbeelden van storingen door de „piratenzenders”, vooral wat betreft radioverkeer in noodgevallen?

Met welk vermogen werken de „piratenzenders” voor de Nederlandse kust? In welke verhoudingen staan deze vermogens tot die van „Radio Vrij Europa” of de „Voice of Amerika”?

De S.G.P.-leden gaven te kennen dat zij zonder er voorwaarden aan te verbinden akkoord gaan met het ontwerp van Wet tot goedkeuring van de op 22 januari 1965 te Straatsburg tot stand gekomen Europese overeenkomst ter voorkoming van radio-omroep of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied. Deze akkoordverklaring is van overeenkomstige toepassing op de Wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904. Zij wilden verder volstaan met het maken van enkele opmerkingen en informerende vragen inzake de onderhavige wetsontwerpen.

Het had hen wel enigszins verbaasd dat er tussen de toelichting op wetsontwerp 11 373 en de toelichting op wetsontwerp 11 374 een zekere discrepantie in de zin van tegenspraak bestaat. Immers, in de memorie van toelichting op het eerstgenoemde wetsontwerp wordt gesteld dat „de Regering van oordeel is, dat het in beginsel niet juist is de overeenkomstsluitende staten te verplichten aan hun nationale strafwet een exterritoriale werking te verlenen ter zake van feiten waarvan het schadelijk effect niet vaststaat”. Maar gezien enkele feiten menen de bewindslieden dat voornoemd bezwaar geen beletsel behoeft te vormen voor bekrachtiging van de Overeenkomst. In de memorie van toelichting op wetsontwerp 11 374 wordt echter gesteld dat „het thans aangeboden ontwerp in een bepaald opzicht verder gaat dan waartoe de Europese Overeenkomst strikt verplicht,” met als resultaat de opmerking: „Zo zal bij het door het ontworpen artikel 3septies, eerste lid onder c en d, verboden ter beschikking stellen van een zender of schip lang niet altijd kunnen worden vastgesteld waar de uitzendingen zullen kunnen worden ontvangen en nog minder of zij zullen storen. Toch is juist een optreden in dat stadium het meest effectief”.

Zij zouden het op prijs stellen van de bewindslieden te vernemen hoe deze uitspraken met elkaar in verband moeten worden gebracht, zodanig dat ze geen tegenstrijdigheid meer bevatten. Of zijn de opvattingen omtrent deze problematiek dusdanig gewijzigd dat de twee verschillende uitspraken in evoluerend licht moeten worden bezien?

In de memorie van toelichting op wetsontwerp 11 373 wordt, aldus deze leden, opgemerkt, dat het gevaar voor storingen nu er nog een schip met uitzendingen is begonnen, zowel op de golflengten van het normale radioverkeer als op de internationale noodfrequenties voor schepen, zoals in feite is gebleken, wordt vergroot. Zij zouden van de bewindslieden willen vernemen of de gebleken feiten alleen betrekking hebben op storingen die beide zenders veroorzaken in Italië en Australië. Of zijn er nog andere feiten bekend, misschien van geheel andere aard, die hebben bijgedragen aan de uiteindelijke indiening van de beide onderhavige wetsontwerpen?

Tevens kwam hierbij de vraag naar voren in hoeverre de onderhavige wetsontwerpen aanvullend zijn, parallel lopen of op enkele punten afwijken van het nog steeds aanhangige wetsontwerp tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (*Stb.* nr. 7) (voorzieningen installaties Noordzee) stuk

7987. Wanneer kan afwerking van dit wetsontwerp tegemoet gezien worden?

Juridische beschouwingen

De weinig voorkomende constructie, dat de medewerkingshandelingen apart strafbaar worden gesteld onder buitenwerkingstelling van het medeplichtigheidsartikel van het Wetboek van Strafrecht (artikel 48), kon – na aanvankelijke aarzeling – op grond van de gegeven motivering in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 11 374 de instemming verwerven van de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.

Wel vroegen zij zich af, of het juist is in zijn algemeenheid deze medewerkingshandelingen als overtreding strafbaar te stellen, naast de als misdrijf gekwalificeerde „hoofd”-handelingen. De motivering, dat deze medewerkingshandelingen grosso modo van dien aard zijn, dat uit een oogpunt van strafwaardigheid met een strafbaarstelling als overtreding kan worden volstaan, sprak hen voorschijnlijk onvoldoende aan. Waarom, om een voorbeeld te noemen, het ter beschikking stellen van een zendinstallatie (overigens terecht) als misdrijf wordt gekwalificeerd, doch het ter beschikking stellen van een essentieel onderdeel daarvan, noodzakelijk om te kunnen uitzenden of weer te kunnen uitzenden als overtreding, ontging voorschijnlijk deze leden.

Naast de punten die de V.V.D.-leden hierboven reeds aanroerden, rees voor hen in verband met de exterritoriale werking nog een andere vraag. Artikel 4 en 5 van het Wetboek van Strafrecht geven voor daarin aangeduide gevallen en omstandigheden uitbreiding aan de werkingssfeer van ons strafrecht, zowel ten opzichte van Nederlanders als van buitenlanders. Er is blijkens persberichten vorig jaar sprake geweest van het met gewelddadige middelen, althans door dreiging met het gebruik daarvan, in bezit nemen van het zendschip „Mebo II”. Bij die gelegenheid is door de toen fungerende kapitein van dat schip assistentie ingeroepen en is later aangifte van de kaping van het schip gedaan. Nog afgezien van het feit dat zich toen de gelegenheid heeft voorgedaan om ten aanzien van dat schip een einde te maken aan door de Regering blijkbaar niet gewenste activiteiten op omroepgebied, rijst de vraag, of toen overwogen is om de gevraagde assistentie te verlenen en waarom aan het verzoek daartoe niet is voldaan, alsmede of vervolgingsmaatregelen terzake van de aangifte van kaping van een schip, bedreiging en mishandeling zijn of zullen worden genomen en indien dat niet het geval is, waarom dat niet gebeurt. Is het wellicht zo, dat aan de uitbreiding van de werkingssfeer van strafbepalingen tot buiten het nationaal gebied toch meer haken en ogen zitten, dan de voorgestelde bepalingen en de daarop gegeven toelichting zouden doen veronderstellen? Ten slotte rijst in dit verband bij de leden van de V.V.D.-fractie de vraag, hoe de in het ontwerp voorgestelde exterritoriale werking zich verhoudt tot die, welke is geregeld in artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht. Nu daar in het algemeen de exterritoriale werking van de Nederlandse strafwet voor Nederlanders wordt geregeld en de toepasselijkheid uitdrukkelijk wordt beperkt tot de onder 1° van dat artikel genoemde misdrijven en 2° tot de feiten, die ook door de wet van het land, waar zij begaan zijn, strafbaar zijn gesteld, lijkt het nauwelijks mogelijk om in bijzondere wetten verder gaande bepalingen hieromtrent op te nemen, zolang in bedoeld artikel 5 niet tevens is bepaald, dat de toepasselijkheid ook kan worden uitgebreid door middel van daartoe strekkende bepalingen in andere wetten. Wat is de opvatting van de Regering hierover?

De leden van de commissie, behorende tot de V.V.D.-fractie, hadden voorts bijzonder veel moeite met de omschrijving van de strafbare gedragingen, die wordt voorgesteld. Met name het – zij het als overtreding – strafbaar stellen van het bevoorraden of het vervoeren van personen, lijkt in ons strafrecht in het geheel niet te passen. Gelukkig heeft reeds een aanzienlijke humanisering van het strafrecht plaatsgevonden en gaat deze steeds verder. Is het dan niet uitgesloten om met middeleeuwse methoden van uithongering en blokkade op te treden tegen niet meer dan het verzorgen van radio-uitzendingen buiten de territoriale wateren? Heeft dat nog te maken met recht, of meer

met het ten koste van alles willen doorzetten van macht in een gebied, waartoe die macht zich niet uitstrekt?

De formulering zelf geeft nog aanleiding tot enige verdere vragen. Indien het bevoorraden van het schip of luchtvaartuig plaatsvindt om het verhongeren van de bemanning te voorkomen, is er dan sprake van handelingen ter bescherming van mensenlevens? Zo ja – de aan het woord zijnde leden waren geneigd die vraag zelf bevestigend te beantwoorden – welk belang heeft die bepaling sub *c* van het tweede lid van artikel 3septies nog naast de bepaling van lid 3, anders dan voor niet-noodzakelijke levensbehoeften en wat moet in dit verband daaronder worden verstaan? Het was de V.V.D.-leden evenmin duidelijk, wat onder het sub *e* van het tweede lid „vervaardigen” van programma's of onderdelen daarvan moet worden verstaan. Zij gaan ervan uit, dat het ontwerp bedoelt gebruik te maken van de in de overeenkomst voorziene mogelijkheid de medewerking van uitvoerende kunstenaars niet strafbaar te stellen. Indien dat zo is, zal het verlenen van medewerking aan het vervaardigen van een programma in het algemeen niet strafbaar zijn. Trouwens, nu handelingen als sub *e* bedoeld als overtredingen worden aangemerkt, is medeplichtigheid daaraan krachtens artikel 52 Sr. niet strafbaar. Geldt dat, naast de uitvoerende kunstenaars, niet evenzeer voor de presentator van het programma? Aan de vervaardiging van een programma wordt door velen meegewerkt. Te denken valt aan de technicus, de regisseur, de producer etc. Kan aangegeven worden, wie van al diegenen in de zin van het tweede lid van artikel 3septies, sub *e*, geacht moet worden het programma te vervaardigen? Geschiedt het onderhouden of herstellen van schip of luchtvaartuig niet altijd ter noodzakelijke bescherming van mensenlevens? Wat is de consequentie, indien een schip met voorraden of personen wordt uitgeklaard voor een andere bestemming en buitengaats door degene, die het bevoorradingschip heeft gecharterd of op andere wijze opdracht tot de reis heeft gegeven, de bestemming wordt gewijzigd?

Naast de inhoud van de strafbepalingen hadden de leden van de commissie, die behoren tot de fractie van de V.V.D., nogal wat moeite met de ingewikkelde vorm, waarin een en ander is gegoten. De formulering van de aanhef van het tweede lid van artikel 3septies kan zowel slaan op het medeplegen of uitlokken van artikel 47 Sr. als op de medeplichtigheid en de uitlokking van artikel 48. Kan daaruit, mede gezien de bepalingen van artikel 20, lid 2 en lid 3 sub *e*, geen verwarring ontstaan? Is het niet wat merkwaardig om aan de rechter in de wet te vertellen, welke handelingen door hem als medeplichtigheid moeten worden aangemerkt?

Hoe moet, gezien artikel 20, lid 4, de strafwaardigheid beoordeeld worden van de Nederlander, die met volledig goedvinden of toelaten van een buitenlandse mogendheid, b.v. in Zuid-Amerika, voor de kust van dat land uitzendingen verzorgt? Is het toelaatbaar, dat deze Nederlander, indien hij in ons land zijn vakantie zou willen doorbrengen, hier vervolgd kan worden voor een handeling, welke in het land waarop de uitzendingen zijn gericht niet als strafwaardig worden beschouwd of wellicht zelfs worden toegejuicht?

Leidt de formulering van artikel 20ter er niet toe, dat alleen het plegen of doen plegen van het strafbaar feit kan worden vervolgd en niet het medeplegen en versterkt dat niet de indruk, dat onder de formulering van de aanhef van artikel 3septies, lid 2, het medeplegen is begrepen?

De S.G.P.-leden wilden de volgende casuspositie aan de Regering voorleggen.

Stel dat een radio-, omroep- of televisiestation ingericht of in stand gehouden aan boord van een schip, luchtvaartuig of een ander drijvend of door de lucht gedragen voorwerp die buiten nationaal gebied uitzendingen verzorgen, bevoorraden en geprogrammeerd wordt door en vanuit een land, dat buiten het Verdrag van Straatsburg valt – kan dan Nederland er toch wat tegen ondernemen? Stel dat Spanje of Oost-Duitsland, om twee volkomen willekeurige voorbeelden te noemen, omroepschepen voor onze kust leggen – is er dan wettelijk tegen op te treden?

Omroep-politieke beschouwingen

De V.V.D.-leden hadden zich in het algemeen afgevraagd, hoe zij de voorgestelde strafbepalingen moeten zien in het geheel van de moderne strafrechttheorieën. In de laatste reclaseringsactie is bij de keuze van het thema „Gezin en crimineel gedrag” uitgegaan van de gedachte dat er een wisselwerking bestaat tussen de delinquent en de samenleving en dat het niet aangaat alleen de veroordeelde „schuldig” te verklaren. Er is een duidelijke relatie tussen het optreden van „piratenzenders” en het omroepbestel in Nederland. Niet voor niets is uit recente onderzoeken gebleken, dat een zeer groot deel van onze bevolking de zender Veronica wenst te behouden. Ook hier is als het ware sprake van een delinquent, die door zijn samenleving tot dat gedrag is gepredisponerd. Gaat het dan aan hem voor dat gedrag aansprakelijk te stellen, of moet die samenleving zich niet eerder afvragen wat er moet veranderen aan de regelingen op dit gebied, om te voorkomen dat delinquentie door het systeem zelf wordt uitgelokt?

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U., die op grond van hun hiervoor genoemde overwegingen hun steun aan de onderhavige wetsvoorstellen niet zullen onthouden, wensden evenwel niet voorbij te gaan aan de problemen die het verdwijnen van Radio Veronica oproept. Zij wezen erop, dat de populariteit van deze piratenzender bijzonder groot is bij brede kringen van onze bevolking, in het bijzonder de jongeren. Zij hebben daar alle begrip voor, waarbij zij anderzijds opmerken, dat dit buiten de territoriale wateren liggende zendstation niet in alle delen van ons land kan worden ontvangen. Deze leden willen erop wijzen dat zij niet van oordeel zijn dat ons omroepbestel op dit ogenblik aan een fundamentele wijziging toe zou zijn.

Een vraag die bij deze leden is gerezen is evenwel hoe in het kader van de huidige omroepwet aan de programmatische verlangens van honderdduizenden Nederlanders kan worden tegemoet gekomen. Zij erkennen dat de zender Hilversum III, in het algemeen ongeacht de vraag, welke zendgemachtigde via dit station uitzendt, ernstige pogingen doet om als compensatiezender voor Veronica te gaan fungeren.

Kunnen de Ministers nadere informatie verstrekken over de luisterdichtheid van Hilversum 3 en daarbij een indruk geven van de ontwikkeling die deze zender in dit opzicht gedurende de laatste jaren heeft doorgemaakt. Zijn de Ministers tevens in staat aan te geven hoe deze luisterdichtheid zich verhoudt tot die van Radio Veronica, gemeten naar verschillende tijdvakken, b.v. 's morgens tot 9 uur, gedurende de ochtend, in de periode tussen 12.00 uur en 14.00 uur en in de namiddag?

Het antwoord op deze vragen achten deze leden daarom van belang, omdat de vraag of Hilversum III een adequate opvang voor de door Veronica opgeroepen luisterbehoefte kan bieden, mede afhankelijk kan zijn van de zendtijd, die Hilversum III in totaal te bieden heeft.

Een uitbreiding van deze radiozendtijd, wellicht tot 02.00 uur, lijkt deze leden dan ook onontkoombaar, niet omdat Radio Veronica wegvalt, maar uit een oogpunt van de bevrediging van een volstrekt redelijke luisterbehoefte bij grote delen van de Nederlandse bevolking. Aan die behoefte willen zij gaarne blijvend tegemoet komen.

Wat het kostenaspect betreft zouden deze leden erop willen wijzen, dat enige uitbreiding van de zendtijd op Hilversum III geen onoverkomelijke bezwaren mag opleveren. Kunnen de Ministers enig inzicht in deze kosten geven, er daarbij van uitgaand, dat

a. momenteel geen verdere uitbreiding wordt gegeven, gelet op de moeilijke positie van de dag-, nieuws- en opinieweekbladen, aan de STER-reclame op deze zender;

b. de formule, die door Radio Veronica, de reclameboodschappen uiteraard uitgezonderd, wordt gehanteerd, nl. het uitzenden van overwegend ontspanningsmuziek, in grote lijnen wordt gehandhaafd.

Deze leden hechten met name aan punt *b* om twee redenen: enerzijds wordt daardoor op optimale wijze voldaan aan de hiervoor gesignaleerde luisterbehoefte, doch anderzijds is deze formule voor zover zij kunnen beoordelen, niet de meest kostbare.

Deze leden beseffen, dat het om Hilversum III te kunnen doen functioneren zoals zij zich dat voorstellen, noodzakelijk is de volle medewerking van de zendgemachtigden te verkrijgen. Zij gaan er echter bij voorbaat van uit, dat de Ministers in dezen reeds contacten met de omroeporganisaties hebben gehad en vertrouwen erop, dat de bewindslieden bereid zullen zijn met kracht op te komen voor de grote groep luisteraars, die het – terecht – verdwijnen van Veronica moeilijk kunnen verwerken. De legitimatie van ons huidige omroepbestel bestaat toch voor een niet onbelangrijk gedeelte ook in het zich herkennen van de Nederlander in het programma van de omroep waarvoor hij vrijwillig heeft gekozen. In deze samenhang en gelet op de specifieke verantwoordelijkheid van de Minister van C.R.M. zien deze leden niet in welke bezwaren er zouden kunnen bestaan tegen een goed overleg op basis van het algemeen belang, met de onafhankelijke zendgemachtigden. Zij hopen en verwachten dan ook, dat de Regering bij het verschijnen van de memorie van antwoord reeds een bevredigend antwoord op hun suggesties zal kunnen geven. De ruimhartige steun van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. aan de onderhavige wetsontwerpen zal hiermee zeker kunnen worden gediend.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op, dat een der redenen waarom zij hun steun aan de beide wetsontwerpen toezegden, is dat in Nederland – niet zonder moeite! – een omroepbestel tot stand is gekomen dat geregeld is in de Omroepwet. Het is deze leden niet onbekend dat deze wet, die zij overigens in haar *uitgangspunten* nog altijd onderschrijven, niet onbestreden is.

Het is vanwege dit laatste feit dat van P.v.d.A.-zijde bij de behandeling van de begroting C.R.M. voor 1972 aan de Minister is gevraagd de Kamer in 1972 een „evaluatiememorandum” over de werking van de Omroepwet voor te leggen. Hoe men echter ook tegenover deze wet staat, een feit is dat zij, door het parlement aanvaard, bestaat en dat zendgemachtigden zich aan de bepalingen ervan hebben te onderwerpen. Het is tegenover deze zendgemachtigden uiterst onbillijk als zij zich wél, en piratenzenders niet, aan de wet hebben te houden, terwijl de piratenzenders hetzelfde publiek bereiken.

De P.v.d.A.-leden – die zich hiervoor de vraag stelden waarom een voorstel tot ratificatie van het Verdrag van Straatsburg zo lang op zich heeft laten wachten – hadden er geen moeite mee om duidelijk uit te spreken dat de enige werkelijke reden huns inziens is geweest dat Regeringen een impopulaire maatregel niet hebben willen nemen zonder er iets tegenover te kunnen stellen. Het lijkt geen twijfel dat de programma's van de piratenzenders bij een niet onbelangrijk aantal vooral jonge luisteraars bijzonder „gezien” waren. Niet bij toeval wordt hierboven gesproken over de *programma's* van de piratenzenders, en niet over piratenzenders zelf. Het is een vergissing te menen dat Nederland zo'n behoefte had aan piratenzenders: Nederland had behoefte aan bepaalde populaire muziek. Stellig zullen de piratenzenders, al ware het alleen vanwege de naam, ook tot de romantische verbeelding hebben gesproken maar deze romantiek verliest snel haar glans voor wie zich realiseert dat de programma's van de piratenzenders alleen middel waren tot het doel, nl. zoveel mogelijk geld verdienen, een in deze samenleving stellig geoorloofde bezigheid, maar één welke niet door romantiek uitmunt. Intussen blijft het een feit dat met het aanvaarden van de voorliggende wetsontwerpen een aantal zenduren, gevuld met een op voor velen aantrekkelijke wijze, vervalt. Reeds vaker is er de aandacht op gevestigd dat de zendtijd van Hilversum III (méér beluisterd dan velen hadden verwacht) zou moeten worden uitgebreid. Bij de behandeling van de begroting voor C.R.M. voor het jaar 1971 is door de heer Voogd c.s. een motie, strekkende tot uitbreiding van de zendtijd van Hilversum III, ingediend (zitting 1970-1971, 10 900 hoofdstuk XVI, nr. 14). Daarbij werd gedacht

aan 's morgens vroeger beginnen, en dan uitzenden tot in de nacht. De motie is toen aangehouden, omdat de Minister mededeelde over deze zaak in gesprek te zijn met de omroeporganisaties. Dit heeft echter slechts geresulteerd in een geringe uitbreiding van de zendtijd in de vroege ochtend, zodat deze zaak nog altijd van betekenis is en bij het verdwijnen van de piratenzenders van toenemende betekenis zal worden. In dit verband werd namens de fractie van de P.v.d.A. de klemmende vraag gesteld, welke plannen – op korte termijn – de Regering dienaangaande heeft.

De vraag kan worden gesteld of de inhoud van de programma's van Hilversum III tegemoet komt aan de wensen van hen die thans veel naar piratenzenders luisteren. Deze, op zich zelf belangrijke, vraag ligt echter buiten de bevoegdheid van de Regering en parlement, die zich in beginsel van oordelen over de inhoud van programma's dienen te onthouden. De leden van de P.v.d.A. vertrouwen echter erop, dat bij uitbreiding van de zendtijd van Hilversum III de omroeporganisaties aan deze vraag niet zullen voorbijgaan.

Blijkens uitlatingen van de directie van Veronica onderzoekt dit bedrijf ook de mogelijkheid om een omroepvereniging te stichten. De leden van de fractie van de P.v.d.A. menen dat dit uiteraard alleen krachtens de bepalingen van de Omroepwet zou kunnen geschieden, hetgeen o.m. betekent op niet-commerciële basis, en met de verplichting tot een „totaalprogramma”. Zij zou van de Regering willen vernemen of deze dit standpunt deelt.

Enkele leden van de P.v.d.A.-fractie deelden ten slotte mee, dat zij zich het recht voorbehouden om ten aanzien van deze beide wetsontwerpen een ander standpunt in te nemen dan in het voorgaande is weergegeven. Daarbij speelt o.a. een rol het bezwaar tegen de huns inziens door de wet mogelijk gemaakte overheersende positie van de bestaande omroepverenigingen.

Ofschoon, zo werd door de leden behorende tot de V.V.D.-fractie verder beoogd, de ratificatie van het Straatsburgse verdrag aan Nederland geen verdere bevoegdheden geeft dan het krachtens algemeen volkenrecht heeft (memorie van toelichting, wetsontwerp 11 373, blz. 3, rechterkolom) en ofschoon de Regering van oordeel is, dat het in beginsel niet juist is de overeenkomstsluitende staten te verplichten aan hun nationale strafwet exterritoriale werking te verlenen, zolang het tegengaan van handelingen wordt beoogd, die universeel als kwaad worden ervaren (memorie van toelichting, wetsontwerp 11 373, blz. 3, linkerkolom onder) „ware tot ratificatie voor Nederland over te gaan”.

De leden hier aan het woord vonden dit een uiterst zwakke redenering. Zij achtten nl. het doen van radio-uitzendingen van buiten het nationaal territorium niet alleen geen handelingen met een schadelijk effect, doch menen te moeten vaststellen, dat integendeel door luisteronderzoek is bewezen, dat beide zgn. „piratenzenders” voor de Nederlandse kust en met name Radio Veronica, voldoen aan een grote behoefte van het Nederlandse publiek.

Het is volgens deze leden een testimonium paupertatis van het (als bekend, door hen niet bewonderde) omroepbestel, dat dit onder vigeur van de Omroepwet niet in deze aange- toonde behoefte kan (en mag) voorzien.

Is, zo vragen zij zich af, ooit onderzocht, hoe de waardering van het Nederlandse publiek is voor de wél toegestane vorm van etherreclame? En blijkt niet uit de grote waardering voor de programmaformule van Veronica, dat van de bezwaren, die van verschillende kanten tegen deze commerciële omroep worden geuit, voorafgaande aan en tijdens de behandeling van de Omroepwet, eigenlijk niets is overgebleven?

Heeft de Regering, zo vragen deze leden zich af, met de indiening van beide wetsontwerpen niet gehandeld onder de indruk van een enkel feit van piraterij, dat langs normale institutionele kanalen is behandeld en terecht? En heeft de Regering daarbij niet uit het oog verloren, dat met name Radio Veronica zijn plaats niet alleen bij de radioliefhebbers heeft veroverd, maar ook bij vele verenigingen en instellingen op het gebied van de volksgezondheid en maatschappelijk en cultureel werk?

En als de Regering dan geen bevoegdheden krijgt, zoals zij zelf beoogt, vreesst zij dan niet, dat de ratificatie wél het niet manoeuvreerbare scheepje van Veronica zal kunnen treffen, dat vrijwel geen „etherhinder” veroorzaakt, maar niet de wél manoeuvreerbare, en voor lange tijd op isolatie ingerichte „Mebo II”, die met zijn krachtiger zender wél binnen en zelfs buiten Europa legale zenders stoort? En wat is, zo vragen de hier aan het woord zijnde leden zich af, eigenlijk het verschil tussen de exterritoriale uitzendingen van het hospitaalkerkschip „De Hoop” en die van de beide „piratenzenders”, afgezien van de formules die cf. de Omroepwet wél of niet geoorloofd worden geacht? Zullen ook deze activiteiten geraken onder vigeur van de strafbepalingen van wetsontwerp 11 374?

Het lag ook voor de leden van de fractie van D'66 voor de hand dat het alternatief voor Veronica vooral moet worden gezocht op de huidige zender Hilversum III. Nu echter nog bij de laatste begrotingsbehandeling van C.R.M. van de zijde van de Regering is medegedeeld, dat verdere uitbreiding van de zendtijd van Hilversum III om financiële redenen binnen afzienbare tijd niet te voorzien is, lijkt het creëren van een aanvaardbaar alternatief voor de Veronicaprogramma's nog niet mogelijk. Dit maakt aanvaarding van de voorliggende wetsontwerpen buitengewoon moeilijk.

Zou de Regering zoveel mogelijk gegevens kunnen overleggen over de luisterdichtheid van Veronica, Radio Noordzee en Hilversum III?

Is de Regering zelf ook niet van mening dat de Veronica-programma's een geheel eigen karakter dragen en als zodanig aan een reële behoefte bij een betrekkelijk groot publiek voldoen? Indien de Regering deze vraag bevestigend beantwoordt, welke concrete plannen heeft zij dan om aan die gebleken behoefte binnen het kader van een legaal systeem te blijven voldoen?

Is de Regering niet van mening dat het Nederlandse traditionele omroepsysteem niet in staat is geweest nieuwe ontwikkelingen op luistergebied adequaat aan te pakken? Men vergeet in dit verband niet dat het de Minister van C.R.M. (Vrolijk) was, die meende dat er een eigen licht muziekprogramma in Nederland tot stand moest komen, niet de omroeporganisaties. De desbetreffende bepaling in de omroepwet (artikel 45, lid 3) dat de omroeporganisaties een gedeelte van hun zendtijd op Hilversum III moesten vullen met lichte muziek is in feite door deze omroeporganisaties contre coeur uitgevoerd. Dit mag blijken uit een kommentaar van de heer G. A. Kieft, secretaris van de N.C.R.V., in de N.C.R.V.-gids van 26 september 1970: „Nu de aandrang van sommige zijden steeds sterker wordt om programma en presentaties een volstrekt uniform patroon te geven, rijst de vraag, of men aan dit denkbeeld de laatste resten van eigen identiteit moet opofferen. Het antwoord ligt voor de hand: zeker niet”.

Is de Regering niet van oordeel dat dergelijke uitlatingen weinig geschikt zijn om iemand ervan te overtuigen dat de zender Hilversum III, op de huidige wijze geprogrammeerd, een werkelijk substituuut voor Veronica zou kunnen zijn?

Meent de Regering niet dat het geen vervolg geven aan de in 1970 genomen succesvolle proef tijdens de Tour de France een „horizontaal” programma op Hilversum III uit te zenden, in dezelfde richting wijst?

Aldus vastgesteld 21 december 1971.

SCHOUTEN ¹⁾
MOMMERSTEEG
BOS
VAN DIJK
VOOGD
SCHAKEL
VAN DER STOEL
VAN SCHAIK
WOLFF

VISSER
GEURTSSEN
ROETHOF
TE PAS
VAN DER SANDEN
GARDENIERS-BERENDSEN
VERWOERT
STOFFELEN.

¹⁾ Plaatsvervangend lid.