

Vergaderjaar 2009–2010

32 203

Voorstel van wet van de leden Van der Ham, De Wit en Teeven tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het laten vervallen van het verbod op godslastering

Nr. 4 Herdruk¹

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 januari 2010 en de reactie van indieners d.d. 11 juni 2010, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel, waarop hierna zal worden ingegaan.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 november 2009 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Van der Ham, De Wit en Teeven tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het laten vervallen van het verbod op godslastering, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel schrappt het verbod op godslastering (artikel 147 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)) en het daarmee samenhangende verbod op de verspreiding van godslasterlijke afbeeldingen of geschriften (artikel 147a Sr) en het aan de openbare weg zichtbaar maken hiervan (artikel 429bis Sr). Belangrijkste argument van de indieners voor het voorstel is het belang dat zij hechten aan de vrijheid van meningsuiting en de mogelijkheid door botsing van argumenten en opvattingen het maatschappelijk debat over levensbeschouwelijke kwesties en de inrichting van de samenleving te verdiepen.

Om een goede beoordeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken schetst de Raad van State kort de wetsgeschiedenis en het oogmerk van het verbod van godslastering. Vervolgens beoordeelt hij het wetsvoorstel binnen het relevante grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader. Ten slotte volgt de beoordeling van het voorstel op enkele aspecten van juridische en praktische aard, waarbij ook aandacht wordt besteed aan mogelijke alternatieven om kwetsbare groepen in hun godsdienstige gevoelens te beschermen.

¹ I.v.m. het invoegen van de tweede, derde en vierde alinea vóór de Inleiding. Het eerder als kamerstuk gepubliceerde stuk 32 203, nr. 4 komt hiermee te vervallen.

1. Inleiding: wetsgeschiedenis en oogmerk van het verbod van godslastering

De leden twee en drie van het huidige artikel 147 Sr zijn bij de algehele herziening van het Wetboek van Strafrecht van 1881 daarin opgenomen.¹ Er is toen van afgezien een bepaling over godslastering als zodanig op te nemen. De toenmalige Minister van Justitie Modderman motiveerde dit aldus: «Ik meende, dat het sedert lang vaststond, dat God Zijn regten zelf wel weet te handhaven; daartoe zijn geen menselijke wetten noodig, daartoe is de strafrechtwetgever niet geroepen. Onze roeping is het de regten der maatschappij te beschermen en daarbij te letten op de betekenis van het recht van den godsdienst in die maatschappij. Welnu, dit is geschied voor zoover het noodig is.»² Ook werd het begrip «ergernis geven» als element van de delictsomschrijving te onbeperkt geacht, waardoor godslastering een nauwelijks te bewijzen delict zou opleveren. Aanleiding om het verbod van godslastering 50 jaar later alsnog op te nemen in het huidige eerste lid in artikel 147 Sr in 1931 vormden uitingen van communisten, die zich in de crisisjaren steeds nadrukkelijker roerden en daarbij soms fel antireligieus van leer trokken. Door het voorstel in die context te plaatsen werd het nadrukkelijk mede gemotiveerd door angst voor openbare-ordeverstoringen, vooral vanwege het gevaar voor eigenrichting door christelijk-religieuze jongeren. «De strijd om den godsdienst heeft (...) vormen aangenomen, die den wetgever, ook al is hij zich ten volle bewust, dat die strijd zelf buiten zijn domein ligt, niet onverschillig kunnen laten».³

De toelichting van de toenmalige Minister van Justitie Donner plaatst het voorstel echter tevens in de context van de vrijheid van godsdienst: «Godsdienstvrijheid in den ruimsten zin immers is een vrucht van onze historische ontwikkeling, waarop wij trotsch mogen zijn. Maar juist mede ter bescherming van die geestelijke vrijheid als een van onze hoogste nationale goederen, moet hier worden opgetreden. Geen goed kan op den duur blijven bestaan, welks misbruik onbeboet wordt gelaten.» Tevens wordt de noodzaak erkend aan de beleving van de godsdienstvrijheid zekere beperkingen te stellen waar deze voert tot «bandeloosheid». Daarbij wordt ervan uitgegaan dat «in ons Staatsleven, ondanks de godsdienstvrijheid in de ruimste zin, God openlijke erkenning vindt» en dat «onze Staat ook bij de ruimste erkenning van godsdienstvrijheid niet is een Etat athée». Misbruik van de vrijheid van godsdienst moet volgens de toelichting door de overheid worden tegengegaan, juist om de vrijheid van godsdienst te kunnen behouden. Anderzijds heeft de wetgever met invoering van het nieuwe eerste lid niet het oogmerk gehad de godsdienst als zodanig te beschermen. «De bestrijding, hoe kritisch ook, van het Godsgeloof op zichzelf is hier niet in het geding.» Het gaat de wetgever om «een gezichtspunt, dat meer valt binnen het algemeen kader van ons strafrecht. Nl. de ernstige krenking van de gevoelens der grote meerderheid van de bevolking.» Tevens wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat de vrijheid van meningsuiting niet verder begrensd moet worden dan nodig is; reden waarom voor de verboden vorm van krenking specifieke kenmerken worden vereist.³

Het eerste lid van artikel 147 Sr stelt niet godslastering op zichzelf strafbaar, maar het zich «door smalende godslasteringen op voor godsdienstige gevoelens krenkende wijze» uitspreken. De plaats in titel V van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht wijst erop dat het delict gezien moet worden als een misdrijf tegen de openbare orde.⁴ In de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt het verbod echter, als aangegeven, mede gegrond op de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van godsdienst en wordt ermee, naast de bescherming van de aanhanger van de religie, de stabilisering van de samenleving beoogd. De bescherming van opvattingen van religieuze minderheden in hun diepste

¹ Handelingen der Staten-Generaal 1880/81, 28-10-1880, p. 163.

² Stb. 1881, 35; in werking getreden op 30 januari 1886.

³ Handelingen der Staten-Generaal 1930/31, bijlage 348, nr. 3.

⁴ Zie ook HR 10-3-2009, LJN BF0655, r.o.2.4.1: «Al deze drie feiten zijn strafbaar gesteld als misdrijf tegen de openbare orde.»

levensbeschouwelijke gevoelens komt in de parlementaire geschiedenis van artikel 147 Sr als zodanig niet aan de orde; als gezegd wordt bij het oogmerk van de bescherming uitgegaan van «de gevoelens der grote meerderheid van de bevolking».

1. De Raad van State beschrijft de geschiedenis en het oogmerk van het verbod op godslastering. Hij geeft aan dat de wetgever niet beoogde godsdienst als zodanig te beschermen, maar krenking van godsdienstige gevoelens en daarmee de stabiliteit van de samenleving. Hierbij werd uitgegaan van de godsdienstigheid van de meerderheid van de bevolking, de bescherming van religieuze minderheden was niet aan de orde. Het delict moet worden gezien als een misdrijf tegen de openbare orde. Aangezien de vrijheid van meningsuiting niet verder begrensd dient te worden dan nodig, werden specifieke eisen gesteld voor strafbaarstelling van godslastering.

Indiërs hebben in de toelichting van het wetsvoorstel aan deze precieze geschiedenis en duiding eveneens uitgebreid aandacht besteed. Zij wijzen er ter aanvulling op de Raad op dat de specifieke kenmerken die zijn vereist voor de verboden vorm van krenking gevolg hebben gehad voor de handhaving van de wet en de jurisprudentie. Ten eerste ontstond er discussie over de vraag welke heilige figuren tegen lastering werden beschermd en of Maria daar ook onder diende te vallen. Ten tweede werd in het Ezel-arrest de nadruk gelegd op het vereiste van opzet.¹ De Hoge Raad bepaalde dat de zwaarste gradatie van opzet moet worden bewezen, hetgeen er mede toe heeft geleid dat het verbod in een slapend wetsartikel is veranderd.

De Raad wijst erop dat binnen de overwegingen voor het invoeren van het verbod op smalende godslastering de «openlijke erkenning» van God in het staatsleven een rol speelde en dat volgens de toenmalige indiëner *«onze Staat ook bij de ruimste erkenning van godsdienstvrijheid niet is een Etat athée»*. Indiërs kunnen zich nadrukkelijk niet vinden in deze overtuiging. Volgens hen komt deze namelijk niet overeen met de grondwettelijk vastgelegde scheiding tussen kerk en staat. Juist deze scheiding geeft de staat de mogelijkheid om te handelen op volledig objectieve wijze en in het belang van iedere inwoner die onder het gezag van de overheid valt. Een *status aparte* voor bepaalde geloofs- of levensovertuigingen past hier daarom niet bij.

Daarnaast merkt de Raad op dat het verbod mede gegrond was op de bescherming van *«de gevoelens der grote meerderheid van de bevolking»*. Indiërs wijzen erop dat, onder andere door de sinds de instelling van het verbod immer toegenomen secularisering, de uitoefening van de levens- of geloofsovertuiging tegenwoordig bij de grote meerderheid van de bevolking binnen de private sfeer plaatsvindt. Steeds minder mensen voelen zich in hun levens- of geloofsovertuiging verbonden met een bepaalde stroming of organisatie. Indiërs menen dat het verbod geen bijdrage levert aan de beoogde stabilisering van de samenleving.

2. Grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader

Zoals ook in de in punt 1 besproken wetsgeschiedenis naar voren komt, zijn bij de bescherming tegen smaad en krenking van godsdienstige gevoelens en opvattingen primair twee grondrechten in het geding die zowel in de Grondwet als op Europees en internationaal niveau bescherming genieten: de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (gelet op de materie) en de vrijheid van meningsuiting (het betreft een uitingsdelict). Beide grondrechten hangen ten nauwste met elkaar samen,

¹ Hoge Raad 2 april 1968, NJ 1968, 373.

in die zin dat het volle genot van het ene recht een beperking van het volle genot van het andere recht met zich kan brengen.

De indieners van het wetsvoorstel wijzen daarnaast terecht op de relatie van het verbod van godslastering met het gelijkheidsbeginsel.

De Raad schetst hierna de reikwijdte van de betrokken grondrechten ten aanzien van het verbod op godslastering. Daarbij stelt de Raad, met het oog op de hiervoor geschetste wetsgeschiedenis van artikel 147 Sr, de vrijheid van godsdienst voorop, hoewel de indieners de vrijheid van meningsuiting tot uitgangspunt hebben gekozen.

a. Vrijheid van godsdienst

De indieners zijn van mening dat het verbod van godslastering niet voortvloeit uit het recht op vrijheid van godsdienst, dat naar hun mening een klassiek negatief vrijheidsrecht is, waardoor belediging of krenking van iemands religieuze overtuiging niet als een inbreuk op de godsdienst-vrijheid is aan te merken.¹

De Raad stelt daar evenwel tegenover dat in het recht op vrijheid van godsdienst als vrijwaringsrecht ten opzichte van de overheid ook een positieve verplichting voor de overheid besloten ligt het genot van deze vrijheid tot op zekere hoogte te waarborgen; in dit opzicht verschilt het niet van het recht op vrijheid van meningsuiting. Reeds in de in punt 1 gememoreerde wetsgeschiedenis van het verbod van godslastering komt naar voren dat de wetgever het verbod van godslastering destijds mede grondvestte op de vrijheid van godsdienst en de taak van de overheid bij het beschermen van «die geestelijke vrijheid».² Dat element van verzekering van de kant van de overheid van het vreedzaam genot van de vrijheid van godsdienst ligt ook besloten in de Straatsburgse jurisprudentie met betrekking tot artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).³ Door dit beschermingselement uitsluitend vanuit de vrijheid van meningsuiting te benaderen, doen de indieners naar het oordeel van de Raad onvoldoende recht aan de gelijkwaardige plaats die de vrijheid van godsdienst naast de vrijheid van meningsuiting inneemt in de Grondwet en de mensenrechtenverdragen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beschouwt de vrijheid van godsdienst als een fundamenteel beginsel van een democratische samenleving.⁴ Om in vrijheid vorm te geven aan religieuze overtuigingen, moet aanhangers van een godsdienst daarvoor de vereiste materiële en geestelijke ruimte worden geboden. Op de staat rust een verantwoordelijkheid aan hen de ongestoorde en vreedzame uitoefening van hun godsdienst te verzekeren. In extreme gevallen kan het effect van bepaalde uitingen door anderen zo ver gaan dat zij voor gelovigen de uitoefening en uiting van hun geloof verhinderen. In die gevallen kan een beperking van de vrijheid van meningsuiting zijn vereist ter bescherming van de vrijheid van godsdienst. In zijn jurisprudentie over de beperking van de vrijheid van meningsuiting in verband met de bescherming van morele en religieuze opvattingen tegen aanvallen daarop, kent het EHRM veel belang toe aan de afwezigheid van een uniform concept op dat gebied, hetgeen een «margin of appreciation» voor de verdragsstaten impliceert.⁵

De Raad adviseert de indieners de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen en de vrijheid van godsdienst in hun afweging te betrekken.

¹ Memorie van toelichting, § 3, onder «Juiste verhouding vrijheid van meningsuiting en godsdienstige gevoelens».

² Handelingen der Staten-Generaal 1930/31, bijlage 348, nr. 3.

³ Zie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Otto-Preminger-Institut t. Oostenrijk*, arrest van 20 september 1994, § 47.

⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM, *Kokkinakis t. Griekenland*, arrest van 25 mei 1993, § 31.

⁵ EHRM, *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, arrest van 25 november 1996, § 58.

a. De Raad stelt dat de vrijheid van godsdienst niet alleen een klassiek negatief vrijheidsrecht is, maar dat op de Staat ook de verantwoording rust aan gelovigen de ongestoorde en vreedzame uitoefening van hun godsdienst te verzekeren. Dit ligt besloten in de jurisprudentie met betrekking tot artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Indieners onderschrijven het belang van de vrijheid van godsdienst. Zij menen dat dit belang ook voldoende in de toelichting naar voren komt. Indieners erkennen dat de vrijheid van godsdienst ook betekent dat de wetgever de taak heeft die vrijheid te waarborgen, zowel voor grote, gevestigde religies alsook voor religieuze minderheden.

In de memorie van toelichting is door de indieners benadrukt dat er een juiste verhouding moet zijn tussen vrijheid van meningsuiting enerzijds en godsdienstige gevoelens en de vrijheid van godsdienst anderzijds. Ook verwijzen zij naar de rechten zoals die zijn neergelegd in respectievelijk artikel 10 en artikel 9 van het EVRM. In geval zij in botsing komen, is daarnaast artikel 17 EVRM van belang. Hierin staat dat rechten niet mogen worden misbruikt om andere verdragsrechten te vernietigen of te ondermijnen. De vrijheid van meningsuiting mag dus niet op zodanige wijze worden gebruikt dat de vrijheid tot het uitoefenen van een godsdienst in het gedrang komt. Overigens geldt dit ook omgekeerd.

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt naar voren dat de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst kunnen botsen. Tevens blijkt dat de vrijheid van meningsuiting niet uitingen welke voor gelovigen «*gratuitously offensive*» zijn kan legitimeren. Onnodig grievende uitingen zouden eraan bijdragen dat men hinder ondervindt bij het uitoefenen van zijn geloof. Of een uiting ook onnodig grievend is, kan echter niet worden bepaald zonder deze de ruimte te geven in het publieke debat. De vraag is wanneer de voor godsdienstige gevoelens krenkende uiting ook daadwerkelijk een bijdrage levert aan het debat. Deel van dat debat is, zo stelt het EHRM, dat religieuze opvattingen divers zijn en kunnen worden uitgedaagd, bekritiseerd en afgekeurd. De vrijheid van meningsuiting richting religie is thans overigens niet geheel onbegrensd; de artikelen 137c t/m f voorzien in restricties.

Zoals de Raad beaamt, laat het EHRM een appreciatiemarge over aan de verdragsstaten om zelf, met eigen wetgeving, invulling te geven aan de grondrechten en hun onderlinge verhoudingen. De grens bij «onnodig grievende» uitingen vindt in het Nederlandse strafrecht uitwerking in artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht (Sr), dat belediging thans strafbaar stelt, en het bestaan van het artikel inzake smalende godslastering dus overbodig maakt. Daarnaast blijkt ook uit het feit dat slechts acht van de 47 lidstaten van de Raad van Europa een specifiek verbod op godslastering kennen dat het bestaan van een dergelijk artikel geen gemeengoed is, en ook geen voorwaarde.

b. Vrijheid van meningsuiting

Een van de belangrijkste argumenten van de indieners van het wetsvoorstel vormt het belang dat zij hechten aan de vrijheid van meningsuiting en aan het scheppen van zoveel mogelijk ruimte om door botsing van argumenten en opvattingen het maatschappelijk debat over levensbeschouwelijke kwesties en de inrichting van de samenleving te verdiepen.¹

¹ Memorie van toelichting, § 1.

Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie herhaaldelijk benadrukt dat de vrijheid van meningsuiting «constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual's self-fulfilment». ¹ Dat uitgangspunt heeft het EHRM geleid tot de overweging dat de bescherming van de vrijheid van meningsuiting «is applicable not only to «information» or «ideas» that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no «democratic society»». ²

De vrijheid van meningsuiting is, in tegenstelling tot de vrijheid een mening te koesteren, echter niet absoluut. Naast het belang van degene die van deze vrijheid gebruik wil maken, zijn ook belangen van anderen en het algemeen belang erbij betrokken, hetgeen een afweging noodzakelijk kan maken. ³ In de Straatsburgse jurisprudentie is erkend dat publicaties en andere vormen van meningsuiting die aanzetten tot haat, geweld of racisme, ofodeloos kwetsend zijn, en derhalve geen enkele bijdrage leveren aan het openbare debat, met straf bedreigd of anderszins belemmerd mogen worden. ⁴ In extreme gevallen van kwetsing van de godsdienstige gevoelens kan van een zodanig gebrek aan tolerantie blij gegeven worden, dat dit ook in een democratische samenleving bepaalde maatregelen kan rechtvaardigen. ⁵ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien degene die of datgene wat de aanhangers van een godsdienst vereren, of hun godsdienstige beginselen en dogma's, op een spottende manier aan de kaak wordt gesteld. Ook artikel 7 van de Grondwet stelt in het eerste en derde lid als algemene randvoorwaarde «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet».

De Raad is van oordeel dat de indieners bij het benadrukken van het belang van de vrijheid van meningsuiting onvoldoende aandacht besteden aan het feit dat bepaalde (vormen van) uitingen beperking van deze vrijheid kunnen rechtvaardigen en adviseert dit aspect alsnog in hun afweging te betrekken.

b. De Raad citeert jurisprudentie van het EHRM waaruit blijkt dat de vrijheid van meningsuiting essentieel is voor de democratie en een voorwaarde voor vooruitgang en zelfontplooiing. Daarbij maakt de Raad de kanttekening dat die vrijheid niet absoluut is. Uitingen kunnen van een zodanig gebrek aan tolerantie blij geven, dat ook in een democratische samenleving bepaalde maatregelen zijn gerechtvaardigd. De Raad refereert hierbij wederom aan Straatsburgse jurisprudentie.

Indieners volgen het EHRM in zijn beschrijving van de vrijheid van meningsuiting als «one of the essential foundations of democratic society». Deze vrijheid houdt in dat ook controversiële uitingen een plaats verdienen in het publieke debat, als grondrecht van degenen wier stem afwijkt van het gangbare, en als voorwaarde voor vooruitgang van de samenleving als geheel.

De Raad stelt terecht dat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is. De indieners zijn zich er terdege van bewust dat de vrijheid van meningsuiting niet zonder verantwoordelijkheid is, zoals ook wordt gesteld in artikel 7 van de Grondwet. Indieners herhalen dat dit is erkend in jurisprudentie van het EHRM, en in de Nederlandse wet is neergelegd in de artikelen 137c tot en met 137f Sr. Dit juridisch framework bevestigt wederom dat het huidige artikel rond smalende godslastering geen meerwaarde heeft.

¹ Zie bijvoorbeeld EHRM, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, arrest van 7 december 1976, § 41.

² *Ibidem*.

³ Artikel 10, tweede lid, EVRM noemt uitdrukkelijk «the protection of the reputation or rights of others» als een van de beperkingsgronden voor de vrijheid van meningsuiting.

⁴ EHRM, *Otto-Preminger-Institut*, arrest van 20 september 1994, § 56 en EHRM, *Günduz v. Turkey*, arrest van 14 december 2003, § 40. Zie ook het rapport van de Venetië Commissie, *Tackling blasphemy, insult and hatred in a democratic society*, Raad van Europa 2008, § 41–98.

⁵ EHRM, *Otto-Preminger-Institut*, arrest van 20 september 1994, § 47.

De Raad erkent het belang van de vrijheid van meningsuiting. Hij citeert het EHRM en stelt dat de vrijheid van meningsuiting van toepassing is «not only to «information» or «ideas» that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population».¹ Net zoals indieners al eerder stelden, constateert ook de Raad dat de vrijheid van meningsuiting grenzen kent. De grenzen die de Raad vervolgens echter stelt aan de vrijheid van meningsuiting stroken volgens indieners niet met de zojuist gegeven beschrijving hiervan. Uitingen zouden volgens de Raad namelijk al buiten de vrijheid van meningsuiting vallen indien daarin «degene die of datgene wat de aanhangers van een godsdienst vereren, of hun godsdienstige beginselen en dogma's, op een spottende manier aan de kaak wordt gesteld.»² Volgens indieners zou er echter ook binnen de vrijheid van meningsuiting voldoende ruimte moeten zijn om godsdienstige beginselen en dogma's op een scherpe manier aan de kaak te stellen. Daarnaast is het ook bijzonder lastig vast te stellen wat er onder spot wordt verstaan. Er bestaat immers geen vastgelegde definitie van het begrip spot. Zo is het zeer goed denkbaar dat sommigen zich door een bepaalde uiting bespot voelen, daar waar dit voor de ander geenszins het geval hoeft te zijn. Het voorgaande illustreert de onduidelijkheid die er momenteel heerst over het bereik en de strekking van de vrijheid van meningsuiting. Indieners menen dat het onderhavig wetsvoorstel, en het debat hierover, bij kan dragen aan het verminderen van die onduidelijkheid.

c. Gelijkheidsbeginsel

De indieners van het wetsvoorstel menen dat wetsartikelen die aparte bescherming bieden aan (bepaalde) gelovigen, niet passen in de idee van gelijke behandeling.³ Zij brengen naar voren dat niet-monotheïstische godsdiensten geheel buiten de oorspronkelijke definities lijken te vallen van de drie wetsartikelen die hun initiatiefvoorstel beoogt af te schaffen. Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling van godsdiensten achten zij dat onwenselijk. Ook menen zij dat er onevenwichtigheid bestaat ten opzichte van levensbeschouwingen en overtuigingen van niet-godsdienstige aard.⁴

De Raad sluit niet uit dat niet alle godsdiensten even goed passen binnen de contouren van artikel 147 Sr, zoals dit oorspronkelijk is bedoeld en tot nu toe is uitgelegd in de beperkte jurisprudentie met betrekking tot deze bepaling. Artikel 147 Sr heeft, blijkens de in punt 1 gememoreerde toelichting, inderdaad van oorsprong betrekking op monotheïstische godsdiensten, hetgeen tot ongelijke behandeling tussen godsdiensten zou kunnen leiden. Daarmee is evenwel nog niet overtuigend gemotiveerd dat op grond daarvan deze bepaling dient te worden afgeschaft. Ze kan immers ook – als de praktijk al zou leren dat van ongelijke behandeling sprake is of althans deze door bepaalde godsdienstige groeperingen wordt gevreesd – door de wetgever met het oog daarop worden aangepast.

Ten aanzien van de door de indieners gesignaleerde onevenwichtigheid tussen levensbeschouwingen en overtuigingen van niet-godsdienstige aard, merkt de Raad op dat artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM godsdienst en niet-godsdienstige levensovertuiging op gelijke wijze beschermen. Beide grondrechtelijk gegarandeerde waarden vinden ook bescherming in het strafrecht. Uit het feit dat beide naast elkaar worden genoemd, blijkt echter ook dat het om verschillende elementen van levensovertuiging gaat. Een specifiek artikel dat beschermt tegen een facet van religie dat geen equivalent heeft waar het niet-religieuze levensovertuigingen betreft, betekent nog niet dat met recht kan worden

¹ HR, 26 januari 2010, No.W03.09 0473/II

² Ibidem

³ Memorie van toelichting, §1.

⁴ Memorie van toelichting, §3, onder «gelijke behandeling van levensbeschouwing en godsdiensten».

gesproken van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

c. De Raad vindt in toetsing aan het gelijkheidsbeginsel geen argument om het verbod op godslastering te laten vervallen. Hij erkent dat het wetsartikel oorspronkelijk alleen betrekking heeft op monotheïstische godsdiensten, maar sluit niet uit dat alle godsdiensten binnen de contouren van het verbod zouden kunnen passen. Bovendien merkt de Raad op dat een wetsartikel specifiek gericht op de bescherming van een bepaald facet niet noodzakelijk leidt tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen, omdat het hier een aspect betreft dat geen equivalent kent in niet-godsdienstige levensovertuigingen.

Indieners kunnen de Raad hierin niet volgen. De indieners stellen vast dat de reikwijdte van het verbod op godslastering vanaf de parlementaire behandeling problematisch is geweest. De wetsgeschiedenis en jurisprudentie maken duidelijk dat het verbod vragen oproept over de toepassing ervan op uitingen over geloofsartikelen en heiligheden buiten de christelijke triniteit. Duidelijk is dat de regering en de wetgever destijds met name spraken over het christelijke godsbegrip, maar in ieder geval niet over niet-monotheïstische godsdiensten. Ook de huidige regering zag dit dilemma, gezien de opmerkingen hierover van de minister van Justitie.¹

De Raad vraagt zich af of een ongelijke behandeling wel uit de praktijk is op te maken. Het verbod op godslastering heeft echter slechts enkele keren tot rechtsvervolgning geleid en is sinds het Ezel-arrest uit 1968 een slapend wetsartikel.² Er is dus geen uitgebreide of recente praktijk om op te bogen. De Raad stelt dat de wetgever het artikel zo nodig kan aanpassen, opdat gelijke behandeling van godsdiensten duidelijk wordt vastgelegd.

Indieners achten de gesuggereerde route van de Raad niet gewenst, omdat de overheid bij het (her)formuleren van godslastering dan genoodzaakt is een uitgebreid standpunt in te nemen ten aanzien van het godsbegrip, geloofsartikelen en de heilige figuren van religies, om te onderscheiden wat wordt beschermd tegen lastering. Indieners menen dat juist vanwege de vrijheid van godsdienst de overheid zo min mogelijk deel moet worden van theologische definities.

De Raad noemt het in zijn advies overigens zelf «een gevaar» dat de overheid en de rechter zich bij uitleg van artikel 147 Sr moeten begeven in theologische interpretaties, en geeft aan dat dit gevaar te vermijden zal zijn bij afschaffing. Ook de Tweede Kamer heeft zich mede uit oogpunt van de neutraliteit van de Staat niet verenigd met het voorstel uit 2004 van de minister van Justitie Donner om artikel 147 Sr nieuw leven in te blazen, en met het voorstel uit 2007 van de minister van Justitie Hirsch Ballin om artikel 137c Sr in deze richting aan te passen.

De artikelen 137c tot en met 137f Sr bieden bescherming tegen belediging en het aanzetten tot haat en discriminatie, onder meer vanwege godsdienst. In tegenstelling tot het slapende verbod op godslastering bieden deze artikelen bewezen bescherming. Bovendien behandelen zij godsdienst op gelijke voet met levensovertuiging en enkele andere gronden. De gehechtheid van gelovigen aan hun religie en wat hen heilig is vindt in deze artikelen een meer evenwichtige erkenning, zowel tussen religies onderling als in de verhouding tot niet-religieuze levensovertuigingen.

¹ De Groene Amsterdammer, Lijden onder godslastering, 20-03-08, <<http://www.groene.nl/2008/12/lijdende-onder-godslastering>>

² Hoge Raad 2 april 1968, NJ 1968, 373

De Raad geeft voorts aan dat speciale bescherming van een facet dat geen equivalent kent in niet-godsdienstige levensovertuigingen niet hetzelfde is als ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Een aanpassing zou daarom ook van de Staat vergen om godsdienst van niet-godsdienstige levensovertuigingen af te bakenen.

Indiëners vinden deze suggestie van de Raad onverstandig. Allereerst is het maar de vraag of een scherpe lijn tussen religie en niet-religieuze overtuigingen wel te trekken is. Zo is er dispuut of bijvoorbeeld het boeddhisme wel een religie is, of juist een niet-religieuze levensovertuiging. Bovendien zijn er allerlei kruisverbanden tussen religieuze, niet-religieuze, culturele en politieke overtuigingen die een harde grens discutabel maken. Daarnaast wensen de indiëners te benadrukken dat een mening geuit vanuit een religieus motief, niet zwaarder dient te wegen dan een mening vanuit een niet-religieus motief.

De Raad beaamt dat ten tijde van de invoering van artikel 147 Sr een deel van de onderbouwing gestoeld was op de onderkenning dat in ons staatsbestel «God openlijke erkenning vindt». Indiëners zijn van mening dat een dergelijke redenatie niet meer past in onze hedendaagse maatschappij waarin zich een steeds toenemende verscheidenheid aan levensovertuigingen manifesteert.

d. Conclusie

Het vorenstaande leidt de Raad tot de conclusie dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet als grondrechtelijke eis meebrengt dat het verbod van godslastering wordt afgeschaft. Het recht op vrijheid van godsdienst brengt evenmin als grondrechtelijke eis mee dat dit verbod in de vorm waarin het thans is gegoten, in stand blijft. Ook de rechtspraak van het EHRM laat ruimte voor een dergelijk verbod, maar verplicht er niet toe buiten de extreme gevallen van het aanzetten tot geweld, haat of laster die zo intimiderend werken dat gelovigen de uitoefening en uiting van hun geloof feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Ten slotte leidt ook toetsing aan het gelijkheidsbeginsel er niet toe dat het verbod van godslastering zou moeten worden gehandhaafd dan wel juist dient te worden afgeschaft.¹

Tegen deze achtergrond komt de Raad tot de conclusie dat de vraag of een verbod van godslastering als neergelegd in artikel 147 Sr moet of kan voortbestaan, niet wordt beslist door harde grondrechtelijke grenzen. Dit geldt zowel vanuit het perspectief van de Grondwet als vanuit dat van het EVRM. Het zijn vooral aspecten van strafrechtelijk beleid en maatschappelijke overwegingen en factoren die in de een of de andere richting de doorslag geven. Ook opvattingen te dien aanzien in andere landen, met name in lidstaten van de Raad van Europa, zijn daarbij een overweging van gewicht.² De Raad adviseert de indiëners de afweging die aan het voorstel tot afschaffing van het godslasteringverbod ten grondslag ligt, met inachtneming van het vorenstaande binnen een bredere context te plaatsen. Bij die afweging dient het voorstel tevens te worden gezien in het licht van hetgeen hierna naar voren wordt gebracht.

d. De Raad concludeert dat uit oogpunt van de Grondwet en het EVRM niet kan worden beslist of het verbod op godslastering al dan niet dient te worden afgeschaft. Hij geeft aan dat vooral aspecten van strafrechtelijk beleid en maatschappelijke overwegingen de doorslag moeten geven. Hierbij verwijst de Raad naar opvattingen in andere landen en adviseert hij het wetsvoorstel in een bredere context te plaatsen.

¹ Zie in dit verband ook Aanbeveling 1 805 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 29 juni 2007 «on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion». Deze aanbeveling bevat weliswaar de overweging «that blasphemy, as an insult to a religion, should not be deemed a criminal offence», maar artikel 147 Sr heeft een bredere strekking dan het verbieden van «insult to a religion». De Parlementaire Vergadering roept het Comité van Ministers anderzijds op te verzekeren dat het nationale recht en de nationale rechtspraak «penalise statements that call for a person or a group of persons to be subjected to hatred, discrimination or violence on grounds of their religion as on any other grounds» en «prohibit acts which intentionally and severely disturb the public order and call for public violence by references to religious matters, as far as it is necessary in a democratic society in accordance with Article 10, paragraph 2, of the Convention».

² Zie in dit verband het rapport dat de Venetië Commissie in 2008 op verzoek van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft uitgebracht. *Relationship between freedom of expression and freedom of religion: the issue of regulation and prosecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred*, opgenomen in: Venice Commission, *Tackling blasphemy, insult and hatred in a democratic society*, Raad van Europa (2008). Daaruit blijkt dat slechts in acht van de 47 landen van de Raad van Europa een verbod op godslastering in strikte zin, naast bepalingen ter bescherming van personen en groepen tegen smaad en laster, bestaat. De Venetië Commissie komt op basis van een vergelijkende studie van het recht en de rechtspraak in de lidstaten van de Raad van Europa tot het oordeel dat een verbod op godslastering als zodanig binnen het strafrecht onwenselijk is als een onnodige inperking van de vrijheid van meningsuiting. Inperking van de vrijheid van meningsuiting in een democratie mag niet gebruikt worden om de maatschappij te beschermen tegen afwijkende meningen, ook niet als het om extreme, schokkende of antidemocratische ideeën gaat. De Raad wijst er evenwel tevens op dat juist recent in Ierland het verbod van godslastering, dat tot dan toe alleen in de Grondwet voorkwam en zich om die reden niet voor handhaving leende, in de Defamation Act is opgenomen.

Indiëners wijzen erop dat in de toelichting van het wetsvoorstel ingegaan wordt op de internationale en brede maatschappelijke context. Zij merken, met de Raad, op dat binnen de Raad van Europa slechts acht van de 47 landen een specifiek verbod op godslastering kennen. In Groot-Brittannië is het zelfs onlangs afgeschaft. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa stelde in 2007 in een aanbeveling aan de Europese Ministerraad dat het weliswaar aan de lidstaten is om te bepalen wat strafbaar gesteld wordt en wat niet, maar dat het Parlement zelf blasfemie niet als strafbaar delict zou beschouwen. De Parlementaire Vergadering adviseerde heroverweging van de strafbaarstelling van godslastering in de individuele lidstaten.¹ De Raad van State verwijst tevens naar het advies van de Venetië Commissie. Die presenteerde in 2008 de bevindingen van haar onderzoek naar wetgeving omtrent godslastering in de lidstaten van de Raad van Europa. De Commissie concludeerde dat het noch noodzakelijk noch wenselijk is aparte wetgeving aan te houden voor belediging van religieuze gevoelens of godslastering.² In lijn hiermee hebben de lidstaten van de Europese Unie tegen de niet-bindende resolutie van de VN-Mensenrechtenraad gestemd, waarin landen worden opgeroepen wetgeving tegen godslastering toe te passen of te ontwikkelen.³ Indiëners concluderen dat het wetsvoorstel derhalve in het verlengde ligt van de opvattingen die de Europese Unie buiten Europa uitdraagt.

3. Beoordeling van het voorstel op enkele juridische en maatschappelijke aspecten

*De Raad neemt bij zijn beoordeling tot uitgangspunt dat een verbodsbe-
paling die een beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt,
slechts dient te worden gehandhaafd, indien daarvoor een dringende
maatschappelijke behoefte bestaat. Niet valt uit te sluiten dat de discussie
en emoties die met afschaffing van het - tevens met het recht van vrijheid
van godsdienst samenhangend - verbod op dit moment zouden kunnen
worden opgeroepen en de daaruit mogelijk voortvloeiende spanningen,
een voldoende «pressing social need» kunnen vormen om daarvan
vooralsnog af te zien.*

*Uit het feit dat artikel 147 Sr meer dan 40 jaar niet tot strafvervolgung heeft
geleid, zou kunnen worden afgeleid dat dit artikel thans voornamelijk een
preventieve rol speelt. Een preventieve functie kan echter van grote
betekenis zijn voor de normatieve waarde van een strafbepaling,
aangezien een situatie van naleving en niet een situatie van schending en
daaropvolgende vervolging het primaire resultaat van een strafnorm dient
te zijn.*

*De recente geschiedenis met betrekking tot artikel 147 Sr duidt er op dat
aan de normatieve waarde en preventieve werking van het in die bepaling
vervatte verbod nog belang werd gehecht. In de periode volgend op de
moord op Theo van Gogh heeft de toenmalige Minister van Justitie
gepleit voor het in het vervolgingsbeleid laten herleven van artikel 147 Sr,
wijzend op de noodzaak van verdraagzaamheid in die tumultueuze tijden.
Hoewel dit niet tot een merkbare verandering in het vervolgingsbeleid
heeft geleid, heeft de Tweede Kamer op 23 november 2004 een motie van
de leden Van der Laan en Eerdmans tot schrapping van de artikelen 147
en 147a Sr verworpen.⁴ Uit de stemverklaringen van de tegenstemmers
blijkt dat het moment van het debat en het signaal dat daarvan uit zou
gaan naar religieuze groeperingen, redenen waren om de motie te
verwerpen.⁵*

*De indiëners voeren als een van de argumenten voor hun voorstel tot
opheffing aan dat het voortbestaan van artikel 147 Sr de onduidelijkheid
over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting vergroot.⁶*

¹ Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, Recommendation 1 805 (2007).

² *Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: The issue of Regulation and Prosecution of blasphemy, religious insult, and incitement to religious hatred*, §89b en §92, opgenomen in: Venice Commission, *Tackling blasphemy, insult and hatred in a democratic society*, Raad van Europa, 2008.

³ *Combating defamation of religions*, VN Mensenrechtenraad, Resolutie 10/22, 26 maart 2009.

⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 52* (Herdruk).

⁵ *Handelingen II 2004/05, nr. 26, blz. 1661–1664.*

⁶ *Memorie van toelichting, § 3, onder «Wetsartikelen vormen een slapende letter».*

De Raad merkt op dat niet vaststaat dat afschaffing van artikel 147 Sr zal bijdragen aan verkleining van de onduidelijkheid over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting. Deze worden, voor zover het om het strafrecht gaat, immers ook bepaald door de artikelen 137c tot en met 137g Sr. De spanning die bestaat tussen vrijheid van meningsuiting enerzijds en vrijheid van godsdienst anderzijds, zal zich bij afschaffing van artikel 147 Sr (nog verder) verplaatsen naar deze bepalingen. Wel is het zo dat na afschaffing het gevaar dat de overheid en de rechter zich in het kader van de strafvervolgning zullen (moeten) begeven in theologische interpretaties, hetgeen bij de uitleg van artikel 147 Sr niet denkbeeldig is, wellicht te vermijden zal zijn.

Bij beoordeling van het voorstel tot afschaffing van het verbod op godslastering moeten naar de mening van de Raad ook mogelijke maatschappelijke gevolgen daarvan worden betrokken. De Raad vraagt in dat verband aandacht voor de positie van religieuze minderheden; de bescherming van minderheden ten opzichte van meerderheden vormt een belangrijk grondrechtelijk en democratisch beginsel en de bescherming van religieuze minderheden in hun diepste religieuze gevoelens zou een argument kunnen vormen voor de handhaving van het verbod op godslastering. Afschaffing van artikel 147 Sr zou immers kunnen worden opgevat als een negatief signaal ten aanzien van de bescherming van bepaalde groepen in hun religieuze opvattingen. Juist in dit licht kan ook de openbare orde als motief voor handhaving van artikel 147 Sr een rol spelen.

De Raad onderkent anderzijds dat de tekst en opzet van de artikelen 137c tot en met 137f, waar sprake is van (een groep) mensen, beter aansluiten bij het doel kwetsbare groepen te beschermen tegen aanvallen op hun geloof, dan de tekst en opzet van artikel 147 Sr, ook waar het het tweede en derde lid van die bepaling betreft. Daarbij geldt echter wel de beperking dat artikel 137c geen bescherming biedt tegen belediging gericht tegen een religie of tegen religieuze symbolen als zodanig, ook niet als degene die beledigt, weet of zou moeten weten dat hij daarmee ook de aanhangers van die religie beledigt. Het arrest van de Hoge Raad van 10 maart 2009 heeft duidelijk gemaakt dat uitspraken die zich in hun bewoordingen uitsluitend richten op een religie, onder het huidige artikel 137c geen strafbare belediging van groepen gelovigen opleveren,¹ zodat deze strafbepaling minder bescherming biedt aan groepen gelovigen dan waarvan velen voordien uitgingen. Het is een factor die naar de mening van de Raad aandacht verdient bij de beslissing over afschaffing van artikel 147 Sr en het eventueel zoeken naar alternatieven. De indieners wijzen wel op de uitspraak van de Hoge Raad, maar gaan niet in op de gevolgen daarvan voor de mogelijkheid adequate bescherming te verlenen aan deze groepen gelovigen, noch op de relatie tussen die gevolgen en de afschaffing van artikel 147 Sr. Daarbij rijst dan tevens de vraag in hoeverre de artikelen 137d en 137e Sr genoegzame bescherming bieden tegen als ernstig ervaren belediging van groepen door belediging van hun geloof.

De Raad adviseert de indieners in de toelichting ook aan deze aspecten aandacht te besteden en deze in hun afweging te betrekken.

3. De Raad plaatst het wetsvoorstel in een bredere juridische en maatschappelijke context. Hij wijst erop dat afschaffing van het verbod op godslastering spanningen en emoties kunnen losmaken, hetgeen een «pressing social need» zou kunnen zijn daar van af te zien. Daarnaast wordt gewezen op de preventieve functie en normatieve waarde van het wetsartikel. De Raad stelt dat niet vaststaat dat afschaffing zal bijdragen aan verkleining van de onduidelijkheid van de grenzen van meningsuiting. Ten slotte is de Raad van mening dat mogelijke maatschappelijk gevolgen

¹ HR 10 maart 2009, LJN BF0655.

bij het wetsvoorstel betrokken dienen te worden. Afschaffing van het verbod op godslastering zou kunnen worden opgevat als een negatief signaal ten aanzien van de bescherming van religieuze minderheden. Het arrest van de Hoge Raad van 10 maart 2009 maakt duidelijk dat religie zelf niet beschermd is onder het huidige artikel 137c Sr, wat de vraag doet rijzen of er adequate bescherming wordt geboden tegen belediging van geloof.

Indieners erkennen dat sommige gelovigen negatief zullen staan tegenover het schrappen van het verbod op smalende godslastering. Zij willen er daarom nogmaals op wijzen dat onderhavig voorstel geenszins een beperking van de vrijheid van godsdienst beoogt. Noch zijn zij ervan overtuigd dat het voorstel deze consequentie zal hebben. Niet alleen is het huidig wetsartikel reeds sedert enkele decennia slapend en gaat er diensgevolge *de facto* geen beschermende werking van uit, tevens bieden de artikelen 137c tot en met 137Sr voldoende bescherming tegen een beperking van zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van godsdienst. Zij wijzen erop dat er ook onder gelovigen zeer uiteenlopend wordt gedacht over het verbod op smalende godslastering. Onder veel remonstranten bijvoorbeeld wordt een verbod op godslastering niet als noodzakelijk geacht voor de vrije belijdenis van hun geloof. Indieners zien daarin dan ook geen reden om af te zien van de beoogde wetswijziging, dan wel deze aan te passen.

De Raad stelt dat het verbod op godslastering tot op heden een preventieve en normatieve functie heeft. De preventieve functie zou ertoe hebben geleid dat het artikel al veertig jaar niet tot strafvervolgung heeft geleid. De indieners vinden deze redenering van de Raad niet overtuigend. Deze redenering strookt ook niet met het feit dat in die periode wel verscheidene malen aangifte is gedaan, maar dit nimmer tot rechtsvervolgung heeft geleid. Het feit dat het verbod op godslastering een slapend wetsartikel is wordt dan ook voornamelijk veroorzaakt door de vereisten voor vervolgung. Hierin blijkt het leveren van bewijs «voor de zwaarste gradatie van het opzet, het zich willens en wetens uitlaten over God met de bedoeling om godsdienstige gevoelens van mensen te krenken» het voornaamste obstakel. Hieruit blijkt dat het uitblijven van rechtsvervolgung niet lijkt voort te komen uit een preventieve functie. Het feit dat het artikel de laatste decennia niet heeft geleid tot strafvervolgung heeft volgens de indieners vooral te maken met een ontwikkeling van het denken over de vrijheid van meningsuiting. Tevens interpreteren indieners de door de Raad geciteerde stemverklaringen op andere wijze. De Raad leidt uit de stemverklaringen het behoud van een bepaalde normatieve waarde van de wetsartikelen af. Indieners zijn echter van mening dat argumenten als «*het moment van het debat*», of «*het signaal dat daarvan uit zou gaan naar religieuze groeperingen*» niet getuigen van een oprechte overtuiging om het wetsartikel te verdedigen vanuit een gevoel van intrinsieke normatieve waarde. De overtuiging van de tegenstemmende partijen lijkt eerder te zijn dat zij de indiening van het voorstel slecht «getimed» achten, dan dat zij werkelijk de normatieve waarde van het verbod op smalende godslastering hoog hadden.

Niettemin is het verbod op godslastering een vorm van kanaliserende functie toe te dichten. Er is namelijk verschillende keren een beroep op gedaan, en ook een slapend wetsartikel zou waarde kunnen hebben door een norm te stellen. Indieners zijn van mening dat de functie die het verbod nog heeft ook, en beter, vertegenwoordigd wordt door andere wetsartikelen.

De afgelopen jaren heeft de kwestie over het wel of niet laten voortbestaan van de wetsbepaling bovendien een rol gespeeld in het maatschappelijk debat. Ze fungeerde als voorbeeld of aangrijpingspunt aan de hand waarvan verschillende groepen en individuen hun positie trachtten te bepalen in het debat over de vrijheid van meningsuiting en diens grenzen. Indieners constateren dat de interpretaties van de normatieve waarde van de wetsartikelen uiteenlopen en dat de perceptie hiervan soms niet strookt met wat de wetsbepalingen in het strafrecht vermogen. Deze discrepantie achten de indieners onwenselijk en zij zien hierin aanleiding voor het wetsvoorstel.

De Raad vraagt speciaal aandacht voor de positie van religieuze minderheden. Het afschaffen van het wetsartikel zou volgens de Raad kunnen worden opgevat als een negatief signaal ten aanzien van de bescherming van religieuze minderheden. Hij ziet in dit licht de openbare orde als een motief voor het behouden van het wetsartikel.

Indieners achten dat de bescherming van religieuze minderheden voldoende is geregeld, en dat deze door onderhavig wetsvoorstel zelfs zal toenemen. Allereerst wijzen zij erop dat de wetten rond smalende godslastering een slapend bestaan hebben, en dus niet nodig zijn gebleken voor de handhaving van de openbare orde of de bescherming van religieuze minderheden. Daarnaast is er door het gebrek aan de toepassing van artikel 147 Sr nooit gebleken of het artikel wel adequate bescherming zou leveren aan religieuze minderheden. Het is bijvoorbeeld onduidelijk waarom religieuze minderheden, met name van niet-monotheïstische religies, een gevoel van bescherming zouden ontleenen aan het artikel. Zoals al eerder betoogd hebben 137c tot en met 137f Sr hierin een veel inclusiever karakter ontwikkeld, dan 147 Sr.

Dit is ook een van de redenen waarom indieners verwachten dat onduidelijkheid over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting wel degelijk zal verminderen na afschaffing van artikel 147Sr, iets wat door de Raad wordt betwist. Daarnaast voeren indieners aan dat afschaffing van 147 Sr het risico dat een rechter een oordeel moet vellen over theologische interpretaties vermindert, iets wat de Raad beaamt. Door een gebrek aan recente jurisprudentie op dit gebied en de steeds toenemende diversiteit aan theologische interpretaties zorgt artikel 147 Sr volgens indieners wel degelijk voor meer onduidelijkheid dan dat het geval zou zijn indien het geschrapt wordt.

De Raad onderkent dat de artikelen 137c tot en met 137f Sr beter aansluiten bij het doel kwetsbare groepen te beschermen tegen aanvallen op hun geloof. De Raad vraagt zich echter af of er adequate bescherming geboden wordt tegen belediging van groepen door belediging van hun geloof. Daarbij wordt verwezen naar het arrest van de Hoge Raad van 10 maart 2009.¹ Dezelfde vrees motiveerde minister Hirsch Ballin om bij een eventuele schrapping van artikel 147 Sr te streven naar een «verduidelijking» van artikel 137c. De Hoge Raad oordeelde dat voor de toepassing van artikel 137c Sr onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds uitlatingen uitsluitend gericht op een godsdienst en anderzijds het zich beledigend uitlaten over groepen mensen vanwege hun godsdienst. De Hoge Raad sprak daarbij uit dat alleen het laatste strafbaar is onder artikel 137c Sr. Er werd dus vastgehouden aan het idee dat debat niet mag ontaarden in opzettelijke belediging van (groepen) mensen. Dit zou immers de verhoudingen tussen mensen van verschillende overtuigingen kunnen verstoren en daarmee de openbare orde in gevaar brengen. Uit de interpretatie van het arrest werd echter opgemaakt dat het zich opzettelijk en onnodig grievend uitlaten over een groep

¹ HR 10 maart 2009, LJN: BF0655.

mensen wegens hun ras, godsdienst, seksuele gerichtheid of handicap, zonder daarbij deze groep echter expliciet te noemen, onder omstandigheden eveneens een strafbaar feit kan opleveren.¹ Het arrest van de Hoge Raad nam de zorg over het gebrek aan strafbaarheid in dit geval dus weg. Indieners hebben met instemming dit oordeel tot zich genomen. Het publieke debat is tenslotte te belangrijk voor onze democratische samenleving om te laten ontsporen. Dat zou enkel tot gevolg hebben dat stemmen verstommen. Indieners beogen met onderhavig wetsvoorstel bij te dragen aan een samenleving waarin eenieder de vrijheid vindt om deel te nemen en zijn mening te uiten.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Van der Ham
De Wit
Teeven

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VI, nr. 128.