

Vergaderjaar 2016–2017

34 456

Voorstel van wet van het lid Verhoeven tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafrecht BES teneinde bijzondere bepalingen aangaande majesteitsschennis en de belediging van bevriende staatshoofden te doen vervallen

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 2016

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De initiatiefnemer is de fracties die een inbreng hebben geleverd in het verslag erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben gegeven en – in sommige gevallen – de waardering die zij ervoor hebben uitgesproken. Hij zal uiteraard naar beste vermogen antwoord geven op de in het verslag gestelde vragen.

Op deze plaats gaat de initiatiefnemer reeds in op de opmerking van de leden van de CU-fractie, dat strafbaarstelling van belediging van het symbool van onze democratische rechtsstaat en de constitutionele monarchie van het Koninkrijk der Nederlanden op zichzelf ook een symbolische functie heeft. Het wetsvoorstel gaat uit van de gedachte, dat geen enkele bepaling van het Wetboek van Strafrecht een symbolische functie zou moeten hebben, en dat dat vanuit de aard van een strafbepaling ook niet mogelijk is. Het Wetboek van strafrecht bedreigt het plegen van verboden gedragingen met serieuze straffen. Dat is per definitie niet symbolisch.

Op de indruk van de leden van de SGP-fractie dat de initiatiefnemer voorbijgaat aan de bijzondere positie en kwetsbaarheid van de Koning en bevriende staatshoofden, gaat de initiatiefnemer hierna, in paragraaf 3.1, in, naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

2. Doelstelling

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer zich niet heeft beperkt tot het schrappen van de strafbaarstelling van majesteitsschennis en belediging van bevriende staatshoofden, en ervoor gekozen heeft om ook de strafverzwaring van belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling te schrappen.

De initiatiefnemer heeft daarvoor gekozen omdat de in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting beschreven rechtsontwikkelingen niet beperkt zijn tot het beledigen van binnen- en buitenlandse staatshoofden, maar voortkomen uit de meer algemene gedachte dat in een democratische samenleving ook ruimte moet zijn voor het gebruik maken van de vrijheid van meningsuiting met uitlatingen die kwetsen, choqueren of veront- rusten, en dat publieke personen in het algemeen zich daarbij meer moeten laten welgevalen dan een willekeurig privépersoon. In dit verband zou het niet erg logisch zijn om bijzondere strafbepalingen met betrekking tot het beledigen van de Koning en van bevriende staats- hoofden te schrappen, maar soortgelijke bepalingen te handhaven voor Kamerleden, bestuurders en een abstractie als het «openbaar gezag». Dat laatste verhoudt zich bovendien slecht met het kenbaarheids criterium van het strafrecht.

Bovendien kan het strafbaar zijn van belediging van openbare instellingen en het openbaar gezag een te grote rem zetten op het leveren van kritiek op deze instellingen, terwijl het in een democratische samenleving nou juist essentieel is dat de vrijheid van meningsuiting daarvoor kan worden gebruikt.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ook hoe vaak het voorkomt dat vervolging wordt ingezet wegens belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling en hoe vaak het daarbij tot een veroordeling komt?

De initiatiefnemer heeft ten aanzien van het door deze leden bedoelde artikel 267, eerste lid, Sr via de Studiecommissie Uitingsdelicten van de VMC/NJCM de volgende cijfers verkregen afkomstig van het CBS. Zij plaatsen deze voor de volledigheid in het kader van de instroom, beslissingen en afdoeningen van andere commune uitingsdelicten.

Totaal instroom OM, beslissingen OM en afdoeningen rechter, naar soort uitingsdelict

	Instroom OM		Beslissingen OM		Afdoeningen rechter	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Totaal uitingsdelicten	6.560	5.375	6.790	5.885	2.195	2.500
Artikel 261 lid 1 (smaad)	240	230	230	225	40	70
Artikel 261 lid 2 (smaadschrift)	185	235	190	250	45	85
Artikel 262 (laster)	100	90	95	115	15	35
Artikel 266 lid 1 (eenvoudige belediging)	765	570	765	625	225	270
Artikel 270 (smaad(schrift) jegens overledene)	–	–	–	–	–	–
Artikel 267 sub 1 (belediging van openbaar gezag)	5	130	5	125	5	55
Artikel 267 sub 2 (belediging van een ambtenaar)	5.255	4.125	5.500	4.545	1.865	1.990
Artikel 267 sub 3 (belediging hoofd of lid bevriende staat)	–	–	–	–	–	–

Bron: CBS, verkregen via de Studiecommissie Uitingsdelicten van VMC/NJCM

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of de initiatiefnemer belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling even kwalijk vindt als vervolging wegens majesteitsschennis of belediging van bevriende staatshoofden.

Bij de huidige stand van wetgeving is vervolging zowel mogelijk wegens majesteitsschennis of belediging van bevriende staatshoofden als wegens belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling. In die situatie ziet de initiatiefnemer geen grond om vervolging voor het ene feit «kwalijker» te vinden dan voor het andere. Wettelijke strafbaarstelling maakt nu eenmaal vervolging mogelijk. Het wetsvoorstel wil de wetgeving wijzigen. Dat heeft gevolgen voor mogelijkheden om tot vervolging over te gaan. Als het wetsvoorstel wet wordt zal die mogelijkheid er nog steeds zijn voor belediging van de Koning, leden van de Koninklijke familie, buitenlandse staatshoofden,

openbare lichamen en openbare instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid. Die mogelijkheid zal er dan niet meer zijn voor belediging van het «openbaar gezag» en «openbare instellingen» die geen rechtspersoon zijn. De initiatiefnemer acht het strafbaar stellen van de laatstgenoemde vormen van belediging in een democratische samenleving niet nodig.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen verder naar de strafverzwaring bij belediging van een politieagent. De initiatiefnemer kan bevestigen dat deze wel blijft bestaan, evenals voor andere ambtenaren in functie. Dit omdat zij een veel kwetsbaardere positie hebben. Het «hoge bommen vangen veel wind»-adagium is op hen niet van toepassing.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie merkt de initiatiefnemer op dat wetgeving méér is dan «een signaal afgeven». Het is ook een misverstand dat met het schrappen van het verbod op majesteitsschennis de Koning voortaan straffeloos beledigd mag worden. Belediging van de Koning blijft strafbaar ingevolge de artikelen 261, 262 en 266 Sr. Het is de verantwoordelijkheid van een ieder die aan het wetgevingsproces deelneemt, ook van de leden van de CDA-fractie, om dit misverstand niet te laten voortbestaan en geen onjuiste boodschappen hieromtrent te verzenden.

Naar aanleiding van de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of de initiatiefnemer zich realiseert dat het te beschermen belang van het verbod op majesteitsschennis de infrastructuur van de Staat is en niet eens in de eerste plaats de persoon van de Koning, verwijst de initiatiefnemer naar de in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting vermelde juridische literatuur, waarin ervan uit wordt gegaan, dat de bijzondere strafbaarstelling van majesteitsschennis gericht is op de *persoon* in functie. Strafbaarstelling van «belediging» van het instituut koningschap of de monarchie, zou al gauw een beperking met zich mee brengen van de mogelijkheden om gepassioneerd te pleiten voor een republikeinse staatsvorm, die in een democratische samenleving niet passend moet worden geacht.

Dat neemt niet weg dat het koningschap en andere instituties in ons land in de samenleving een bijzondere rol vervullen, welke in een tijd waarin levensbeschouwelijke en culturele achtergronden uiteenlopen ook stabiliserend van aard kan zijn. Dat brengt ook met zich mee dat zij respect verdienen. Maar niet valt in te zien waarom zij méér dan burgers of private rechtspersonen respect verdienen.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband aan de initiatiefnemer om nader in te gaan op de verschillende visies op de Staat, waarover de Afdeling advisering sprak, en op het belang van gemeenschappelijk beleefde waarden en normen.

De initiatiefnemer deelt de opvatting dat het van belang is om in tijden waarin visies op de staat en levensbeschouwelijke en culturele achtergronden uiteenlopen stabiliserende en verbindende instituties te hebben. Hij ziet evenwel slechts een beperkt verband tussen het wetsvoorstel en het koningshuis als instituut. De rol van de Koning als bijzonder symbool voor de nationale gemeenschap wordt met het wetsvoorstel niet aangetast. Een rol die de Koning overigens niet gemakkelijk kan vervullen en die altijd zal moeten geschieden onder ministeriële verantwoordelijkheid. In de waarneming van de initiatiefnemer is in de huidige tijd de rol van de Koning op dit punt nogal bescheiden. Net zo min grijpt het wetsvoorstel in in de gemeenschappelijke normen en waarden. Belediging van de Koning blijft zowel strafbaar als ongepast.

De initiatiefnemer is overigens niet bekend met een, door de hier aan het woord zijnde leden veronderstelde, momenteel oploeiende discussie over de positie van gezaghebbende instituten en functionarissen. Wat wel waar is – maar dat is niets bijzonders – is dat leden van de Tweede Kamer, de leden van de CDA-fractie niet uitgezonderd, in het kader van hun controlerende taak voortdurend aandacht geven aan tekortkomingen in het functioneren van ambtsdragers en openbare instellingen. Daardoor – en door oordelen van rechters en van de Nationale ombudsman, en de media-aandacht die daarvan het gevolg pleegt te zijn – kan het respect van publieke instellingen onder druk komen te staan. Maar dat wil niet zeggen dat die ontwikkeling louter slecht is. In de huidige tijd moet, meer dan vroeger, gezag en respect worden verdiend door een onberispelijke taakvervulling, zuinigheid met belastinggeld en een buiten iedere twijfel staande integriteit; en niet in de eerste plaats worden afgedwongen door een extra strafrechtelijke bescherming tegen belediging.

De hier aan het woord zijnde leden wilden weten wat de initiatiefnemer bedoelt met zijn opmerking dat voor het waarborgen van het goed functioneren van de overheid een andere inzet nodig is dan alleen het strafrecht.

De initiatiefnemer verduidelijkt graag allereerst de context waarin deze opmerking gemaakt is, namelijk de door enkelen gewekte suggestie alsof vervolgingen en veroordelingen wegens belediging van publieke ambtsdragers en instellingen op zichzelf tot een goed functionerende overheid zouden leiden. Dat is immers niet zo. Het zou bereikt kunnen worden door alle aanbevelingen van instituties als de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, en van parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies zeer serieus te nemen, bij wetgeving goed te letten op de uitvoerbaarheid, en in het algemeen zodanig te besturen dan de rechter geen besluiten vernietigt, de Nationale ombudsman geen gegronde klachten meer ontvangt en de Algemene Rekenkamer steevast tevreden is over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het bestuur. Dit is uiteraard geen uitputtende opsomming. Het is hier ook niet de plaats voor het ontwikkelen van een concreet programma ter verbetering van de kwaliteit van al het overheidsfunctioneren. Waar het nu om gaat is, dat er geen enkele grond is voor de veronderstelling dat het functioneren van de overheid zou verbeteren als door middel van het strafrecht hevige kritiek op publieke instellingen wordt voorkomen.

Iets anders is, dat private en publieke personen en rechtspersonen recht hebben op bescherming van hun eer en goede naam. Het wetsvoorstel handhaaft de strafrechtelijke mogelijkheden daarvoor.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of de burgers van Nederland behoefte hebben aan dit wetsvoorstel, gegeven de zorgen die zij hebben over de wijze waarop wij in Nederland met elkaar omgaan, en de behoeften aan tradities en waarden. Zij vroegen voorts duiding te geven aan de onderzoeken en cijfers waaruit blijkt dat een overgrote meerderheid grote waardering heeft voor het koningshuis.

De initiatiefnemer wijst de aan het woord zijnde leden erop, dat met dit wetsvoorstel belediging, ook van de Koning, strafbaar blijft. Het zet dus niet aan tot verruwing in de omgangsvormen. Bij wetgeving is «traditie» bovendien slechts van beperkte betekenis. Voor zover tradities in het recht een rol spelen, gaat het om vormen en uiterlijkheden, niet om de inhoud van de wet. Die pleegt te worden aangepast aan rechtsontwikkelingen. Als het, zoals in het voorliggende wetsvoorstel, gaat om de inhoud van de wet, in het bijzonder de strafwet, is er geen armzaliger argument denkbaar voor het handhaven van een verbodsbepaling en het op grond daarvan veroordelen van burgers – ook tot gevangenisstraffen – dan: «dat is een traditie waaraan burgers sterk hechten». Gelukkig is dat in Nederland ook

niet de heersende gedachte. De monarchie kan in ons land als een traditie gezien worden, het veroordelen van burgers wegens majesteitsschennis is dat niet. Beide zijn niet onverbreekbaar met elkaar verbonden. In een moderne democratische samenleving kan een monarchie heel goed functioneren zonder het specifieke beledigingsdelict van majesteitsschennis. Het voorstel doet dan ook geen afbreuk aan de positie van het koningshuis. Zoals in de memorie van toelichting reeds beargumenteerd is, zal het eerder maatschappelijke discussie omtrent de Koning en zijn familie voorkomen. Daarmee wordt juist uiting gegeven aan de waardering voor het koningshuis in de samenleving en de bescherming van het maatschappelijk draagvlak voor dit instituut.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen naar de preventieve werking van de strafbepalingen die de initiatiefnemer wil schrappen of wijzigen.

De initiatiefnemer merkt daarover op dat er in het strafrecht vanuit wordt gegaan dat strafbepalingen, dus ook de bepalingen die in het wetsvoorstel worden geschrapt of gewijzigd en die welke worden gehandhaafd, een preventieve werking hebben. Hem zijn geen onderzoeken bekend met betrekking tot de preventieve werking van de algemene en bijzondere beledigingsdelicten. Een dergelijk onderzoek zou ook lastig uitvoerbaar zijn omdat, teneinde een eventueel preventieve werking bij een controlegroep afwezig te laten zijn, deze groep vooraf vrijwaring van vervolging zou moeten krijgen.

Anders dan de leden van de CDA-fractie het voorstellen, heeft de initiatiefnemer niet benoemd dat het verstrijken van 185 jaren sinds de strafbaarstelling van majesteitsschennis een goede reden vormt voor indiening van zijn wetsvoorstel. In de memorie van toelichting heeft hij opgemerkt dat dit een goede reden is om te bezien welke rechtsontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan. Die rechtsontwikkelingen zijn in de memorie van toelichting geschetst. Rechtsontwikkelingen kunnen overigens ook betrekking hebben op de wijze waarop wij in Nederland omgaan met elkaar en met ambtsdragers en publieke instellingen. Daarbij is de vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens van belang, die inhoudt dat publieke personen zich in het algemeen meer moeten laten welgevalen dan een willekeurig privépersoon. Op dit punt is het Wetboek van Strafrecht inmiddels te ver achtergebleven bij deze rechtsontwikkeling. Dááruit, en niet uit het tijdsverloop op zich, heeft de initiatiefnemer de conclusie getrokken dat het noodzakelijk is de wet in lijn te brengen met die rechtsontwikkelingen.

De initiatiefnemer kent overigens geen voorbeelden van wetten uit 1830 of daaromtrent die nu nog onverkort gelden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CU-fractie waarom de initiatiefnemer het te beschermen belang van het staatshoofd reduceert tot een individuele beschermwaardigheid verwijst de initiatiefnemer naar zijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie, waarin hij opmerkte dat er in de juridische literatuur vanuit wordt gegaan dat de bijzondere strafbaarstelling van majesteitsschennis gericht is op de *persoon* in functie. Dat is ook logisch. Belediging gaat over de eer en goede naam van personen.

Dat neemt niet weg het koningschap als instituut een symbolische functie zou kunnen hebben. De hier aan het woord zijnde leden wezen in dat verband erop, dat ons staatshoofd symbool staat voor onze democratische rechtsstaat. De initiatiefnemer meent dat hierover verschillend kan worden gedacht. Als het gaat om de democratische rechtsstaat zullen sommigen eerder de Grondwet als het symbool daarvoor zien dan nu juist

het enige element daarin, de monarchie, dan niet democratisch van aard is. Anderen zullen het koningschap in de eerste plaats zien als een symbool van de eenheid van «God, Nederland en Oranje» of van de nationale geschiedenis. Al deze mogelijke symboolfuncties worden niet door de strafbaarstelling van majesteitsschennis beschermd. Maar dat wil niet zeggen dat zij er niet zijn of dat zij het niet waard zijn om onderhouden en ondersteund te worden. Maar het strafrecht is daarvoor naar het oordeel van de initiatiefnemer niet het juiste middel.

Deze leden vroegen voorts of de initiatiefnemer meent dat het uitgangspunt dat ambtsdragers, overheidsbeambten en andere mensen met een publieke functie bijzondere bescherming verdienen tegen dreiging van geweld en belediging moet worden losgelaten. Dreiging met geweld is in het wetsvoorstel niet aan de orde. Het gaat slechts over belediging. Het wetsvoorstel neemt de rechtsontwikkelingen op dit punt als uitgangspunt. In die rechtsontwikkeling wordt inmiddels een ander antwoord gegeven op de vraag welke ambtsdragers een bijzondere bescherming tegen belediging verdienen dan in het Wetboek van Strafrecht het geval is. Bepalend daarbij is nu het aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens ontleende criterium, dat publieke personen zich in het algemeen meer moeten laten welgevalen dan een willekeurig privépersoon. Dat betekent niet dat belediging van publieke personen niet langer strafbaar zou zijn. De op belediging van een ieder betrekking hebbende bepalingen met betrekking tot belediging, laster en smaad blijven onverkort van kracht. Alleen worden bijzondere beledigingsdelicten geschrapt. In het wetsvoorstel heeft dat niet alleen gevolgen voor het staatshoofd, maar ook voor bekleeders van andere functies, in het bijzonder bestuurders en Kamerleden. Voor ambtenaren en rechters wordt wel een bijzondere bescherming gehandhaafd.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of ook overwogen is om alleen aan de strafmaat in de bepalingen met betrekking tot majesteitsschennis en de bekleding van bevriende staatshoofden wat bij te stellen.

De initiatiefnemer heeft dat niet gedaan. Dat zou namelijk onvoldoende gevolg geven aan de in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting beschreven rechtsontwikkelingen.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer niet heeft gekozen voor een andere titel voor het wetsvoorstel, nu immers ook de bijzondere bepalingen ten aanzien van bijvoorbeeld wethouders, volksvertegenwoordigers en anderen komen te vervallen.

De initiatiefnemer dankt de hier aan het woord zijnde leden voor hun opmerkzaamheid. Bij nota van wijziging is de citeertitel aangepast om te verduidelijken dat het wetsvoorstel ook de rechtspositie van anderen dan de Koning en bevriende staatshoofden raakt.

3. Rechtsontwikkelingen

3.1 Nationaal

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het gebruik van de bepalingen omtrent de bijzondere bescherming van de Koning ten aanzien van belediging en naar de reden waarom het wetsvoorstel juist nu is ingediend.

Bij wetswijzigingen die beogen de rechtsontwikkelingen te volgen is het moeilijk om vast te stellen wanneer de tijd rijp is om de wet aan te passen.

Dat is altijd arbitrair. De initiatiefnemer meent dat dit nu wel het geval is. De in de memorie van toelichting geschetste jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens beslaat de periode vanaf 1986 tot heden. Uitspraken van organen van de Raad van Europa en de Verenigde naties dateren van 2007 en 2011.

De initiatiefnemer houdt er daarnaast rekening mee dat ook in de toekomst behoefte aan vervolging wegens belediging van de Koning kan bestaan. De afgelopen jaren zijn, zoals de aan het woord zijnde leden al opmerkten, de artikelen 111 tot en met 113 Sr namelijk meermaals toegepast. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 1467 voor cijfers over toepassing van die artikelen. In die beantwoording van schriftelijke Kamervragen van de leden Pechtold en Schouw blijkt dat er gemiddeld één persoon per jaar vervolgd wordt.

De initiatiefnemer is echter van mening dat, voor zover naar aanleiding van een belediging vervolging ingezet zou moeten worden, toepassing van artikel 266 Sr passender zou zijn dan tenlastelegging van artikel 111 Sr. Dit vanwege de reeds in de memorie van toelichting geschetste rechtsontwikkeling. Dat vereist dat het wordt geschrapt; anders zal het blijven worden toegepast. Daarbij moet worden bedacht dat in voorkomende gevallen tenlastelegging van majesteitsschennis voor het O.M. veel «gemakkelijker» is dan eenvoudige belediging (art. 266 Sr.). In het laatstbedoelde geval moet immers rekening gehouden worden met de rechtvaardigingsgrond van het tweede lid, en nagegaan worden of de dader een oordeel wil geven over de behartiging van algemene belangen en of hij daarbij onnodig grievend is geweest. Juist daarin is een deel van de motivering voor het schrappen van de bepaling inzake majesteitsschennis gelegen.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen om nader in te gaan op de relatie tussen majesteitsschennis en de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit mede vanwege de uitlating van de initiatiefnemer dat de Koning een mediastrategie heeft waarvoor de Ministers verantwoordelijk zijn en dat mede daardoor de gedachte dat de Koning zichzelf niet kan verdedigen aan betekenis verliest.

De initiatiefnemer gaat daar graag nader op in. Op nationaal niveau is een klassiek argument voor de speciale bescherming die de Koning tegen belediging geniet, dat de Koning «zich niet kan verdedigen». De initiatiefnemer heeft dat willen relativeren. Zo nodig neemt de Minister-President de verdediging van de Koning op zich, maar soms ook doet de Koning het zelf, bijvoorbeeld in een zorgvuldig voorbereid televisie-interview. De nieuwste variant is die waarin de Minister-President openheid betracht over hetgeen de Koning aan hem heeft meegedeeld. Ook wordt vanuit het Ministerie van Algemene Zaken veelvuldig gepeild hoe over de Koning en de Koningin gedacht wordt.

Bij belediging gaat het om een aantasting van de eer en goede naam van een persoon. Maar het handhaven van eer en goede naam – of moderner gezegd: het neerzetten van een positief imago – geschiedt vooral ook proactief. Daartoe beschikken niet alleen de Koning, maar ook andere openbare instellingen over ambtelijke diensten die als taak hebben de reputatie van hun instelling te bewaken. Zij hebben daarvoor ook veel gemakkelijker toegang tot de media dan gewone burgers. In het geval van de Koning gaat het om de Rijksvoorlichtingsdienst. Dat de Minister-President daarvoor verantwoordelijk is, is onomstreden.

Zijn levensstijl en de wijze waarop een staatshoofd zijn functie uitoefent staan zozeer in de publieke belangstelling, dat hij altijd het mikpunt kan worden van kritiek. Parlementariërs zullen die adresseren aan de

Minister-President, andere burgers meestal aan de (persoon van de) Koning. Burgers kunnen bij het uiten van hun kritiek de grens van het strafrechtelijk toelaatbare overschrijden. Ingevolge het wetsvoorstel blijft het beledigen van de Koning strafbaar. Voor vervolging is wel nodig dat hij een klacht indient. Dat ook daarvoor de Minister-President verantwoordelijk is vloeit voort uit het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vooral ook dat vermindert de kwetsbaarheid van de Koning, mits de Minister-President met betrekking tot het beraad hierover binnen de regering het «geheim van het Noordeinde» in acht blijft nemen. Bij een juist functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid kan een monarchie ook zonder het specifieke beledigingsdelict van majesteitsschennis heel goed in een moderne democratische samenleving functioneren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de initiatiefnemer de mening deelt dat de Staat nog steeds in de eerste plaats de Koning is. Dat beantwoordt de initiatiefnemer ontkennend. Hij heeft die mening willen kenschetsen als een verouderde visie op het koningschap en op de staat. Die initiatiefnemer gaat, zoals hij in paragraaf 2 reeds op een andere vraag van deze leden heeft geantwoord, uit van de volkssoevereiniteit. Daarin is de staat «van ons allemaal» en ontleent de Koning zijn positie en bescheiden hoeveelheid macht in ons staatsbestel aan de Grondwet. De gevolgen die dat zou kunnen hebben voor de wijze waarop het Wetboek van Strafrecht wordt geordend zijn bij het voorliggende wetsvoorstel niet aan de orde.

De hier aan het woord zijnde leden veronderstelden dat de initiatiefnemer betoogd heeft dat een grote schare twitteraars en reaguurders op dit moment regelmatig op vervolging kan rekenen. Deze leden vroegen vervolgens een overzicht van het aantal vervolgingen sinds 2006 (lancering Twitter) op grond van de in het voorstel afgeschafte bepalingen.

De initiatiefnemer heeft het tegendeel betoogd. Zij worden meestal ongemoeid gelaten. Aan de initiatiefnemer is althans slechts een enkel geval bekend van vervolging van een twitteraar of reaguurder op grond van de bepalingen waarvan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld ze af te schaffen.¹ Voor het overige verwijzen zij naar de beantwoording van de schriftelijke vragen Pechtold/Schouw uit 2013 met een overzicht van de vervolgingen sinds 2000 op grond van de artikelen 111 tot en met 113 Sr (*Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1467*). In vervolg daarop kan de initiatiefnemer, dankzij uitvraag bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het volgende melden: in 2013 schreef het OM 6 zaken in; in 2014 2 en in 2015 1. Hierbij ligt ook in de recente jaren het zwaartepunt bij artikel 111 Sr. Ook verwijst hij naar de regeringsbrief over strafbare belediging van hoofden en regeringsleden van bevriende staten met daarin cijfers over de toepassing van artikelen 118, 119 en 267, derde lid, Sr sinds 1995 (*Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 316*) en de voorgaande cijfers over toepassing van artikel 261, eerste lid, Sr.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzochten de initiatiefnemer aan te geven of de huidige verboden op majesteitsschennis en de belediging van een buitenlands staatshoofd strijdig zijn met internationaal recht.

¹ Zie bijvoorbeeld: Rb. 's-Gravenhage 9 december 2011, LJN BU7420. Hierbij werden overigens naast de af te schaffen bepalingen ook bedreigingsdelicten en de eenvoudige belediging ten laste gelegd.

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting onderbouwd dat het initiatiefwetsvoorstel in lijn ligt met de internationale rechtsontwikkeling en dat deze een ontwikkeling doorgemaakt heeft die noopt tot het afschaffen van de bijzondere bescherming die deze personen momenteel nog genieten. Daarmee is evenwel nog niet gezegd dat het huidige verbod op majesteitschennis en het verbod op belediging van een buitenlands staatshoofd (nu al) strijdig zijn met het internationaal recht. Het is echter denkbaar dat het Europees Hof voor de rechten van de mens in een concreet geval tot het oordeel komt dat zo'n verbod niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. Een dergelijke uitspraak zou in lijn liggen met al bestaande jurisprudentie van het Hof, maar een specifieke uitspraak daarover tegen Nederland is er (nog) niet. Er kan ook strijd bestaan met de opvattingen van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties: dat sprak in 2011 uit dat wetten niet moeten voorzien in zwaardere straffen puur op de basis van de identiteit van de mogelijk beledigde persoon. Het is lastig voorstelbaar dat onze huidige wetgeving aan dat criterium zou voldoen.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de huidige vreedzame en gematigde benadering ten opzichte van het Koningshuis maatgevend is voor eventuele belediging in de toekomst, en of wetgeving niet zozeer bij de actualiteit moet aansluiten maar gegrond zijn op een principiële visie.

De initiatiefnemer is het in het algemeen eens met de leden van de SGP-fractie, dat wetgeving niet te snel bij de actualiteit moet aansluiten, maar uit moet gaan van een meer duurzame principiële visie. Daarom heeft hij ook aangesloten bij een rechtsontwikkeling die zich uitstrekt over enkele decennia. De initiatiefnemer acht het niet wel denkbaar, dat deze rechtsontwikkeling in de toekomst een andere wending zal nemen. In die rechtsontwikkeling komt ook de principiële visie naar voren dat gezaghebbers en bekleders van publieke functies niet méér beschermd moeten worden tegen uitlatingen aan hun adres, zoals vroeger gebruikelijk was, maar juist – omwille van het maatschappelijke debat en hun maatschappelijke functie – meer moeten dulden.

lets anders is, dat in de toekomst gevallen van belediging van de Koning en van bevriende staatshoofden voor kunnen blijven komen. De initiatiefnemer houdt daar ook rekening mee. Voor die gevallen is de huidige strafmaat bij eenvoudige belediging naar de mening van de initiatiefnemer ruim voldoende. Een maximale gevangenisstraf van drie maanden voor een uitingsdelict is naar het oordeel van de initiatiefnemer in veel gevallen zelfs bijzonder hoog.

Voor het geval deze leden met «minder vreedzame vormen van belediging» doelen op belediging die gepaard gaat met geweldpleging of andere soortgelijke delicten, geldt dat in zo'n geval ook die delicten ten laste kunnen worden gelegd, met gevolgen voor de maximaal op te leggen straf. Zo staat op openlijke geweldpleging ingevolge artikel 141 Sr. een maximale gevangenisstraf van vier jaren en wordt degene die een ander bedreigt met geweldpleging op grond van artikel 285 Sr bestraft met een gevangenisstraf van maximaal twee jaren.

Ten slotte vroegen de aan het woord zijnde leden of deze wetswijziging niet juist de grote schare twitteraars en reaguurders uitnodigt om zich nog scherper en beledigend uit te laten dan tot nu toe het geval is. De initiatiefnemer denkt dat dat niet het geval is. Eenvoudige belediging blijft immers strafbaar.

3.2 Internationaal

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de bijzondere bescherming van rechters en ambtenaren in relatie tot de EHRM-jurisprudentie en het voorliggende initiatiefvoorstel.

De initiatiefnemer had in de oorspronkelijke versie van zijn voorstel rechters inderdaad de bijzondere bescherming onthouden die ambtenaren in functie wel krijgen. Daarmee werden rechters gelijk gesteld aan politici, bestuurders en staatshoofden. De Afdeling advisering van de Raad van State wees er echter terecht op dat daarmee ingegaan wordt tegen staande jurisprudentie van het EHRM. De initiatiefnemer heeft daarom in het wetsvoorstel zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de bestaande bescherming van rechters alsnog in stand gelaten en daarmee recht gedaan aan de bijzondere positie die zij hebben.

De leden van de PvdA-fractie lazen dat de Raad van Europa pleit voor het afschaffen van gevangenisstraffen voor beledigingsdelicten. Deze leden vroegen of de initiatiefnemer heeft overwogen om de vrijheidsbenemende straffen voor alle beledigingsdelicten te schrappen. Zij zijn voorts benieuwd welke landen al aan die oproep gehoor gegeven hebben.

Naar aanleiding van een vraag van de voornoemde leden merkt de initiatiefnemer op, dat hij inderdaad heeft overwogen om vanwege de oproep van de Raad van Europa de vrijheidsbenemende straffen voor alle beledigingsdelicten te schrappen. Hij heeft daar toch van afgezien, omdat hij het wetsvoorstel niet wilde belasten met deze bredere discussie. Dat neemt niet weg dat vermelding van deze oproep naar zijn mening wel een plaats verdiende in de memorie van toelichting, omdat hij meer inzicht geeft in de rechtsontwikkeling die daarin beschreven wordt. De initiatiefnemer verwijst voor een overzicht van landen waar er geen gevangenisstraffen staan op beledigingsdelicten naar het in januari 2015 rapport «Out of balance» van het *International Press Institute*. Zij hebben een inventarisatie gemaakt van (kandidaat)lidstaten van de Europese Unie. Daaruit blijkt dat alleen in Bulgarije, Kroatië en Frankrijk er geen op de eer van een persoon gerichte beledigingsdelicten bestaan die kunnen leiden tot gevangenisstraf. Deze landen beschermen echter wel personen in publieke functies, openbare instellingen of het openbaar gezag met beledigingsdelicten waar een gevangenisstraf op staat. Geen enkel land van deze landen voldoet dus al aan de oproep van de Raad van Europa.

De leden van de CDA-fractie verzochten om toelichting of de initiatiefnemer suggereert dat er in Nederland misbruik van vervolging plaatsvindt indien iemand opzettelijk de Koning heeft beledigd. Voorts vroegen deze landen om een overzicht van strafbaarstellingen in alle andere EU-lidstaten van belediging van Koning en buitenlandse staatshoofden.

De initiatiefnemer heeft met het aanhalen van de oproepen van de Raad van Europa zoals verwoordt in paragrafen 17.1 en 17.2 van de betreffende resolutie niet de indruk willen wekken dat het afschaffen van gevangenisstraf voor beledigingsdelicten en de opmerking die in dezelfde verklaring gemaakt werd over het belang van het voorkomen van misbruik van vervolging wegens een beledigingsdelict noodzakelijkerwijs met elkaar in verband staan. Voor zover hij overziet doet ook de Raad van Europa dit niet. Het blijft echter wel een feit dat indien een strafbaarstelling bestaat, deze misbruikt kan worden voor andere doeleinden zoals de handhaving van de openbare orde. De grote hoeveelheid aanhoudingen op grond van artikel 113, eerste lid, Sr rondom het huwelijk van de toenmalige Kroonprins en de ongelukkige arrestaties van republikeinse activisten

geeft aanleiding tot dergelijke vermoedens. Zie daarover ook paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting. Dergelijk vermoedens leiden, ook zonder bewijs, tot een kwetsbare positie van de Koning en de monarchie in bredere zin.

Ten aanzien van het tweede deel van de vraag verwijst de initiatiefnemer naar het in de voorgaande antwoord benoemde rapport «Out of balance» van het *International Press Institute*. De aan het woord zijnde leden kunnen de gevraagde gegevens daarin vinden.

De leden van de D66-fractie vroegen net als de voorgaande leden hoe de wetswijziging zich verhoudt tot de wetgeving in andere landen. Voorts vroegen zij naar de maatschappelijke onrust in Duitsland nadat daar vervolging van een cabaretier ingezet werd wegens zijn uitlatingen over de Turkse president. Zij wilden weten op welke wijze het initiatiefwetsvoorstel positieve of negatieve invloed kan hebben op maatschappelijke onrust zoals in de Duitse casus heeft plaatsgevonden.

De initiatiefnemer verwijst voor het gevraagde overzicht van andere landen naar het in de voorgaande beantwoording van een vraag de leden van de PvA-fractie genoemde rapport. Ten aanzien van de vervolging van Jan Böhmermann merkt de initiatiefnemer op dat zijn wetsvoorstel ertoe ziet de Nederlandse wet te wijzigen; niet de Duitse. Het voorstel zal dus geen positieve of negatieve invloed op maatschappelijke onrust in Duitsland hebben.

De leden van de CU-fractie constateerden dat de initiatiefnemer verwijst naar een uitspraak van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, dat aan zou geven dat zwaardere straffen niet enkel mogen zijn gebaseerd op de identiteit van de te beschermen persoon. Zij vroegen zich af of dat hier niet het geval is nu het te beschermen belang niet enkel in de identiteit van het staatshoofd zou zijn gelegen, maar ook in de bijzondere staatsrechtelijke en ceremoniële positie die staatshoofden hebben, de bijzondere omstandigheden waaronder de belediging plaatsvindt en de invloed daarvan op diplomatieke interactie tussen staten of het respect voor instituties waar wij allen belang bij hebben. Zij vroegen ten aanzien daarvan een reactie van de initiatiefnemer waarin hij aangeeft welke aspecten hij rekent tot de identiteit van het staatshoofd en welke elementen hun beschermwaardigheid in strafrechtelijke zijn verloren.

Het uitgangspunt van de initiatiefnemer is dat aantasting van de eer en goede naam van een persoon zijn strafrechtelijke beschermwaardigheid dient te behouden, óók als de betrokken persoon een bijzondere staatsrechtelijke en ceremoniële positie bekleedt. Die staatsrechtelijke en ceremoniële positie – anders gezegd het staatsrechtelijke instituut – is naar zijn mening wel beschermwaardig, maar daaraan is al uitvoering gegeven langs staatsrechtelijke weg: door onze zware procedure voor grondwetswijziging. Daaraan ook nog een strafrechtelijke bescherming toevoegen acht de initiatiefnemer niet nodig en een niet passen bij de notie van belediging. Staten behoren felle kritiek op haar instellingen niet te verbieden op de grond dat het beledigend zou zijn, ongeacht of dit het koningschap is of een andere instituut. Dat geldt ook voor «belediging» van andere symbolen, zoals vlaggen. Zoals in de memorie van toelichting al door de initiatiefnemer is beargumenteerd ontstaat respect voor instituties juist wanneer daar een open debat over gehouden kan worden. Het past daarin niet om bepaalde vormen van kritiek, zeker tegen abstracties als «instituties» of «openbaar gezag», strafbaar te stellen. Voor zover de beledigende kritiek zich mede richt op personen, bijvoorbeeld de Koning of een bevriend staatshoofd, is verdienen de betrokkenen wel de strafrechtelijke bescherming tegen belediging, zoals ieder ander die ook

heeft. Dat vergt wel het indienen van een klacht. Op die wijze kan ook eventuele diplomatieke interactie in goede banen worden geleid.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de wijze waarop de uitspraak van het EHRM in de zaak Otegi Mondragon t. Spanje (2011) geïnterpreteerd dient te worden. Naar hun opvatting is het belangrijk mee te wegen dat het in die zaak om een parlementariër in functie ging, die om die reden meer vrijheid heeft om kritiek uit te oefenen. Specifiek vroegen deze leden hoe de initiatiefnemer, mede in licht van proportionaliteit, kijkt naar het volgende oordeel van het EHRM: «While freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. (...) the limits of acceptable criticism are wider as regards a politician as such than as regards a private individual».

De initiatiefnemer blijft bij zijn eerdere interpretatie van de uitspraak van het EHRM in de zaak Otegi Mondragon t. Spanje. De kern van de aangehaalde jurisprudentie van het EHRM, ook in het geval van Otegi Mondragon t. Spanje, betreft namelijk niet hoeveel ruimte de beledigde persoon zich exact moet laten welgevalven, maar in welke mate dat het geval is in relatie tot niet-publieke personen. Daarin herbevestigt deze zaak de lijn van het EHRM dat wetgeving die een persoon beschermt tegen belediging enkel omwille van zijn of haar functie niet in overeenstemming is met moderne praktijken en opvattingen. Natuurlijk zal bij het uiteindelijke oordeel van het EHRM hebben meegespeeld dat het in dit geval een parlementariër in functie betrof. In die zin is de mededeling in de memorie van toelichting dat de veroordeling van Otegi Mondragon de toets van artikel 10 EVRM niet kon weerstaan een concluderend aspect van de opgezette argumentatie, maar voegt het op zichzelf geen waarde toe.

4. Bezwaren tegen de huidige regeling

De leden van de VVD-fractie begrepen correct dat de initiatiefnemer als uitgangspunt heeft dat bestuurders van publieke instituties zeker zo goed als het Openbaar Ministerie (O.M.) in staat zijn om de vraag te beantwoorden of vervolging wegens belediging van de organisatie waarvoor de bestuurders werken gewenst is. De initiatiefnemer komt tot dit oordeel op grond de competenties waarover bestuurders op dit niveau geacht kunnen worden te beschikken. Het gaat hier niet om «willekeurige bestuurders» maar om hooggekwalificeerde dienaren van het algemeen belang. Bovendien zullen zij over de beantwoording van deze vraag meestal niet alléén (mogen) beslissen, maar zal dat collegiaal geschieden, in overleg met medebestuurders van de betrokken rechtspersoon, en zullen zij vaak ook beschikken over stafleden, in het bijzonder juristen en communicatiemedewerkers, die bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat aan hen zonder enig bezwaar het besluit kan worden overgelaten of het algemeen belang vergt dat een *klacht* wordt ingediend.

De expertise van het O.M. is een andere. Het O.M. kan beoordelen of een strafbare belediging bewezen kan worden en of het opportuun is om tot vervolging over te gaan. Het is dus niet zo dat òf het betrokken bestuur òf het O.M. beslist over vervolging. Het bestuur beslist in de visie van de initiatiefnemer slechts over het indienen van een klacht. Vervolgens beslist het O.M. over het instellen van vervolging. Het is wel zo dat een klacht voorwaarde is voor het kunnen optreden van het O.M. De initiatiefnemer ziet dat niet als een beperking van de handelingsvrijheid van het O.M. die ten koste zou kunnen gaan van het algemeen belang. Hij ziet het vooral als een praktische aangelegenheid. Het vereiste van een klacht is het Openbaar Ministerie behulpzaam bij het stellen van zijn prioriteiten. Ook dat is een algemeen belang.

De hier aan het woord zijnde leden veronderstelden voorts dat in geval van majesteitsschennis of belediging van publieke instituties het ambt wordt aangevallen en niet de persoon. Zij vroegen of het niet een denkfout van de initiatiefnemer is door te menen dat de persoon het beste in staat is om te bepalen of de belediging van het ambt over de schreef gaat.

De initiatiefnemer wijst er in dat kader op dat het verbod van majesteitsschennis ziet op de *persoon* in functie. Belediging betreft eerst en vooral een persoon, en eventueel ook een rechtspersoon. Een belediging van een ambt die geheel losstaat van de persoon die dat ambt vervult of de wijze waarop het ambt ingevuld wordt is lastig denkbaar. Het spreekt dan vanzelf dat de betrokken persoon beter dan wie ook in staat is om te bepalen of zijn eer en goede naam of de reputatie van de betrokken rechtspersoon is aangetast en of hij daarom een klacht wil indienen. Vervolgens kan het O.M. beoordelen of tot vervolging moet worden overgegaan.

Belediging van abstracties als een «ambt», «het openbaar gezag» of een «institutie» komt in Nederland relatief weinig voor en is ook moeilijk te identificeren. Strafbbaarstelling van dergelijke abstracties brengt een grote mate van rechtsonzekerheid met zich mee. Daarom is de initiatiefnemer van mening dat daarvoor in de Nederlandse rechtsorde geen plaats zou moeten zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere duiding waarom vanuit een oogpunt van vrije meningsuiting de rechtvaardigingsgronden die genoemd zijn in artikel 266 Sr. noodzakelijk zijn bij de delictomschrijving die thans hoort bij majesteitsschennis.

De initiatiefnemer stelt, zoals ook artikel 7 Grondwet dat doet, de vrijheid van meningsuiting voorop. Aan het grondwettelijke voorbehoud «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» wordt in het Wetboek van Strafrecht uitwerking gegeven door middel van de uitingsdelicten. Daaronder bevinden zich de beledigingsdelicten die in het wetsvoorstel aan de orde zijn. In de meest algemene bepaling daarvan, artikel 266, is een naar de mening van de initiatiefnemer juiste balans aangebracht tussen de uitingsvrijheid en het belang dat personen hebben bij bescherming van hun eer en goede naam. Die balans houdt in dat het belang van de beledigde persoon moet wijken indien de uiting ertoe strekte een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen en niet onnodig grievend was. Bij majesteitsschennis en belediging van een bevriend staatshoofd ontbreken deze rechtvaardigingsgronden. Daarmee slaat de balans door ten nadele van de vrijheid van meningsuiting. Voor de initiatiefnemer is het dus niet de vraag waarom deze rechtvaardigingsgrond ook noodzakelijk is bij majesteitsschennis, maar waarom hij daar ontbreekt. De initiatiefnemer ziet daar geen goede reden voor.

De leden van de PvdA-fractie stelden voorts vragen over bezoeken van bevriende staatshoofden. Zij vroegen specifiek naar wat de initiatiefnemer bedoelde de volgende opmerking daarover in de memorie van toelichting: «het zou bedenkelijk zijn als tijdens dat verblijf de vrijheid van meningsuiting in Nederland beperkt zou moeten worden tot het niveau dat gebruikelijk is in het land van het bezoekende staatshoofd».

De initiatiefnemer baseerde zich daarbij niet op ervaringen uit de afgelopen 50 jaar, zoals de hier aan het woord zijnde leden leken te vermoeden, maar sprak hij een vrees uit met betrekking tot de toekomst. Die vrees is gebaseerd op het in de artikelen 118 en 119 Sr. ontbreken van de rechtvaardigingsgrond die wel voorkomt in artikel 266 Sr. Het gaat er

dus niet om of het O.M. de democratische waarde van het land waar het bevriend staatshoofd vandaan komt eerder zal respecteren dan de waarden die wij in Nederland verdedigen, maar om het feit dat de vrijheid van meningsuiting die wij in Nederland wel een plaats hebben gegeven bij de strafbaarstelling van eenvoudige belediging, niet is meegenomen bij de strafbaarstelling van belediging van bevriende staatshoofden. Dat heeft als risico dat bevriende staatshoofden het inzetten van vervolging op die grond van artikelen 118 en 119 Sr mogen verwachten, en daartoe druk kunnen uitoefenen, zonder dat in die artikelen de rechtvaardigingsgronden van artikel 266 Sr. is vastgelegd.

De leden van de fractie van de PvdA stelden vragen over de aanhoudingen die in 2002 verricht zijn op de dagen rond het huwelijk van de toenmalige kroonprins Willem-Alexander en prinses Maxima. Zij wilden weten welke aanwijzingen de initiatiefnemer heeft voor de aanneming dat de majesteitsschennisbepalingen misbruikt zijn voor het handhaven van de openbare orde.

Dit vermoeden van de initiatiefnemer is inderdaad in grote mate gestoeld op het grote verschil tussen het aantal aanhoudingen en het aantal gevallen waarin dat leidde tot een vervolging of een strafbeschikking. Er zijn in 2002 21 zaken door het O.M. ingeschreven op grond van artikel 113, eerste lid. In dat artikel gaat het om de verspreiding, het openbaar tentoonstellen of het in voorraad hebben ter verspreiding of tentoonstellen van beledigende geschriften. Kortom: om posters en demonstratieborden. In de jaren erna is er geen enkele veroordeling op die grond geweest, zelfs geen dagvaarding. Daarnaast draagt de berichtgeving over het politieoptreden rondom en gedurende het huwelijk bij aan het vermoeden van de initiatiefnemer. Een van de opgepakte personen bleek slechts een bord met de tekst «Liever een dwaze moeder, dan een domme prins» bij zich te dragen.² Ook berichtgeving in de pers over agenten die tegen demonstranten zeggen «Als ik iets beledigends hoor, schop ik jullie weg.» werkt daarin versterkend.³

De leden van de CDA-fractie stelden vragen met betrekking tot de zwaarte van de strafmaat voor majesteitsschennis en eenvoudige belediging.

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting een vergelijking getrokken tussen de maximale straffen voor majesteitsschennis en voor eenvoudige belediging. Daarbij heeft hij vastgesteld dat voor majesteitsschennis een twintig maal zo hoge gevangenisstraf en een vijf maal zo hoge geldboete mogelijk is dan voor enkelvoudige belediging. Dat bedoelt de initiatiefnemer met «strafrechtelijk zwaar aangepakt». Het zou dan ook absurd zijn om, zoals de hier aan het woord zijnde leden voorstellen, indien het onderhavige wetsvoorstel het niet haalt en de betreffende artikelen gehandhaafd blijven, de strafmaat van de andere beledigingsdelicten te verhogen om ze zo meer in lijn te brengen met de artikelen omtrent het beledigen van de Koning. Dit mede omdat de initiatiefnemer inderdaad van mening is dat de maximumstraf van eenvoudige belediging al bijzonder hoog is, met name waar het gaat om het kunnen opleggen van gevangenisstraf.

Hiervoor, in paragraaf 3, heeft de initiatiefnemer in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de PvdA al opgemerkt dat hij heeft overwogen om vanwege de oproep van de Raad van Europa de vrijheidsbenemende straffen voor alle beledigingsdelicten te schrappen, maar

² «SP: politie ging te ver bij huwelijk»; Toetsing aan Grondwet gevraagd, Parool, 7 februari 2002.

³ «Als ik iets beledigends hoor, schop ik jullie weg», AD, 4 februari 2002.

daarvan heeft afgezien omdat hij het wetsvoorstel niet wilde belasten met deze bredere discussie.

De leden van de fractie van het CDA vroegen op welke gevolgen de initiatiefnemer doelt wanneer hij spreekt over de gevolgen die de hoogte van de maximaal op te leggen straffen kan hebben voor het vervolgingsbeleid, zowel waar het gaat om de daarbij ter hanteren prioriteiten als om de hoogte van de strafeisen. Deze leden vroegen ook of de initiatiefnemer voorbeelden kon noemen van vergaande vormen van spot en satire in theater en media die niet vervolgd worden, en of de initiatiefnemer bereid is om de details daarvan met het O.M. te delen.

Ten aanzien van het vervolgingsbeleid bedoelde initiatiefnemer aan te geven dat een hoge maximumstraf door het O.M. gezien kan worden als een aanwijzing van de wetgever dat het betrokken strafbare feit een hoge prioriteit bij opsporing en vervolging verdient en dat relatief hoge strafeisen wenselijk zijn.

Dat vergaande vormen van spot en satire in theater en media worden getolereerd, achtte de initiatiefnemer een feit van algemene bekendheid. Nu dit niet het geval blijkt te zijn, en uitsluitend omdat de leden van de fractie van het CDA er uitdrukkelijk om vragen, wil de initiatiefnemer wel één voorbeeld noemen, door te verwijzen naar het volgende internet-adres: <https://www.youtube.com/watch?v=XxDSP-opCYg>. Dit is in 2011 op YouTube geplaatst en is inmiddels meer dan 360.000 keer bekeken. De initiatiefnemer kan zich niet goed voorstellen dat niet ten minste één keer daarvan voor rekening van een lid van het O.M. komt.

Overigens zou hij het een uiterst ongewenste ontwikkeling vinden, als in Nederland met betrekking tot majesteitsschennis een klikcultuur zou ontstaan, onder het mom dat – nu in de delictomschrijving ieder element van kenbaarheid of openbaarheid ontbreekt – het O.M. in de gelegenheid moet worden gesteld om opsporing en vervolging in te stellen. Mede daarom is het een goede zaak als voor vervolging van beledigingsdelicten steeds een klacht van het slachtoffer vereist is.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer er niet voor gekozen heeft om de rechtvaardigingsgrond in verband met het algemeen belang toe te voegen in plaats van het volledig schrappen van de bepaling.

De initiatiefnemer heeft dat niet gedaan omdat er dan nog verschillen met de commune beledigingsdelicten zouden blijven bestaan, die hij ongerechtvaardigd acht. Daarbij gaat het niet alleen om de strafmaat, maar ook om het feit dat de delictomschrijving van majesteitsschennis geen enkel element van kenbaarheid of openbaarheid bevat. Majesteitsschennis kan al gepleegd worden in de beslotenheid van een huiskamer. Voor eenvoudige belediging is vereist dat hij hetzij in het openbaar wordt aangedaan, hetzij in tegenwoordigheid van de betrokken persoon of door aan hem iets toe te zenden of aan te bieden.

Met betrekking tot de strafmaat heeft de initiatiefnemer overwogen dat de maximumstraf voor eenvoudige belediging al bijzonder hoog is, en ruim voldoende om belediging van de Koning te vergelden of te ontmoedigen. Daarbinnen zijn er voor de rechter die in een concreet geval een straf moet opleggen nog ruim voldoende mogelijkheden om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.

De hier aan het woord zijnde leden hadden de indruk dat het advies van de commissie-Langemeijer selectief wordt geraadpleegd. Zij vroegen initiatiefnemer of hij de opvatting deelt dat deze commissie in meerderheid van oordeel was dat voor functionarissen die zich op een officiële missie in Nederland bevonden een verdergaande volkenrechtelijke

lijke beschermingsplicht geldt. Voorts wilden zij weten of de initiatiefnemer de opvatting deelt dat de functionele noodzakelijkheid van zo'n bescherming nog steeds nodig is. Eveneens verzochten deze leden zijn oordeel over de visie van deze commissie dat ook het betonen van gastvrijheid aan het bezoekende staatshoofd en de noodzaak hem aan zo min mogelijk pressie bloot te stellen bij zijn taakvervulling op vreemd terrein, in de overwegingen moet worden betrokken?

De initiatiefnemer weerspreekt dat hij het advies van de commissie-Langemeijer selectief raadpleegt of weergeeft. Weliswaar heeft deze commissie voorstellen gedaan voor verdergaande bescherming dan puur de commune delicten, maar dat staat niet in relatie tot de vraag die initiatiefnemer heeft opgeworpen. Die vraag betrof namelijk of er internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan tot bijzondere bescherming van bevriende staatshoofden. Dat bleek, zo haalde de commissie-Langemeijer de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke vraagstukken aan, niet het geval te zijn. Een dergelijke bescherming was toen dus al niet nodig, en is dat naar oordeel van de initiatiefnemer nog steeds niet. Maatschappelijke opvattingen ten aanzien van de hoeveelheid kritiek die gezaghebbers te dulden hebben in het kader van het maatschappelijk debat zijn sinds de jaren '60 immers eerder verruimd dan afgenomen. De initiatiefnemer kan niet achterhalen waar in haar advies de commissie van oordeel zou zijn geweest dat bevriende staatshoofden aan zo min mogelijk pressie blootgesteld zouden moeten worden. Indien een dergelijk vereiste zou gelden, zou dat bovendien de deur openzetten voor de onwenselijke praktijk dat de Nederlandse vrijheid van meningsuiting tijdelijk zou worden aangepast tot het niveau dat gebruikelijk is in het land van het bezoekende staatshoofd.

De genoemde leden constateerden dat de initiatiefnemer blijkbaar een bijzondere strafbepaling ten aanzien van een aanslag tegen de Koning wel gerechtvaardigd acht. Deze leden vroegen zich af waarom er dan bij het strafbaar stellen van belediging of smaad geen bijzondere bepalingen voor de bescherming van de Koning gewenst zouden zijn.

De initiatiefnemer kan daar kort en helder op antwoorden: het zijn twee verschillende zaken. Een aanslag op de Koning is een directe aanslag niet enkel op de persoon die het ambt vervult, maar ook op de continuïteit van het ambt en de democratische rechtsstaat.

5. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe zij de passage moeten lezen over het door de Koning opkomen voor zijn belangen, thans reeds langs civielrechtelijke weg en na het wet worden van het wetsvoorstel ook door het indienen van een strafklacht.

Deze passage is door de initiatiefnemer bedoeld als een neutrale beschrijving van juridische mogelijkheden en de overeenkomsten daartussen. Dat er mogelijkheden zijn om langs civielrechtelijke en strafrechtelijke weg op te komen voor zijn belangen acht de initiatiefnemer voor een ieder, ook voor de Koning, een goede zaak. Het in een concreet geval door de Koning gebruik maken van deze mogelijkheden zal in veel gevallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Daarom valt er vooraf geen uitspraak te doen over de vraag of dat een goede zaak zou zijn dan wel er zelfs op zou moeten worden gehoopt.

Deze hier aan het woord zijnde vroegen voorts of er nu sprake is van een «*chilling effect*» als gevolg van het eerste onderdeel van artikel 267 Sr.

Naar de indruk van de initiatiefnemer is dat er beperkt, omdat het relatief weinig toegepast lijkt te worden. Los van de toepassing, past het eerste onderdeel van artikel 267 Sr niet goed in het systeem van de wet. Dat gaat uit van belediging van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Onderdeel 1° van artikel 267 Sr. gaat er echter impliciet van uit dat er ook andere «slachtoffers» van belediging kunnen zijn dan natuurlijke personen en rechtspersonen. De omschrijving daarvan is echter abstract en onduidelijk. Kun je het openbaar gezag (onnodig) grieven? Zo is ook onduidelijk of het tweede lid van artikel 266 op belediging van deze abstracties van toepassing is. De kenbaarheid van het strafrecht is daarmee in geding. Op voorhand is dan niet duidelijk welke belediging strafbaar is, en welke niet. Dan is, zeker als het eerste onderdeel van artikel 267 Sr. na schrapping van de artikelen 111–113 meer aandacht zou krijgen, een «chilling effect» een reële mogelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de initiatiefnemer met zijn uitlating dat het voordelen heeft dat de Koning zelf een klacht indient wegens smaad, laster of eenvoudige belediging, suggereert dat het O.M. niet in staat zou zijn ernstige belediging van futiele feiten te onderscheiden.

De initiatiefnemer merkt hierover allereerst op dat over de vraag wat een ernstige en wat een futiele belediging is, verschillend kan worden gedacht. Hij meent dat hierbij in eerste instantie het oordeel van het slachtoffer leidend moet zijn, zowel als het gaat om belediging van de Koning als van een willekeurige burger. Daartoe dient het klachtrecht. Vervolgens is het zeer wel mogelijk dat het O.M. het toch niet opportuun acht een vervolging in te stellen. Tot het beslissen daarover moet het O.M. bij uitstek in staat worden geacht.

Deze hier aan het woord zijnde merkten op dat voor de rechters en ambtenaren in functie een extra bescherming wordt gehandhaafd en vroegen wie hier specifiek worden bedoeld. De initiatiefnemer verwijst hiertoe naar het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Daarin is uiteengezet dat het begrip «rechter» ruim moet worden uitgelegd. Ingevolge artikel 84, tweede lid, Sr worden er ook scheidsrechters en zij die de administratieve rechtsmacht beoefenen onder begrepen. In het wetsvoorstel is nader gepreciseerd dat dit ook geldt voor deskundige leden van gerechten. Ook niet met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, zoals officieren van justitie en griffiers, vallen onder «een rechter of een ambtenaar» in de voor artikel 267 voorgestelde tekst, omdat het ambtenaren zijn.

Het begrip «ambtenaar» is in het Wetboek van Strafrecht gelijk aan het begrip «ambtenaar» in de Ambtenarenwet. Ook dat is een zeer ruim begrip; ruimer dan door de initiatiefnemer in het kader van artikel 267 passend wordt geacht. Eronder vallen ook bestuurders, die in het spraakgebruik en in de praktijk van de vaststelling van arbeidsvoorwaarden niet tot de ambtenaren gerekend plegen te worden. Zij worden dan ook in het eerste lid van artikel 2 van de Ambtenarenwet van de toepassing van een belangrijk deel van die wet uitgezonderd. Die beperking is in het tweede lid van het voorgestelde artikel 267 overgenomen, zij het met uitzondering van militairen en de deskundige leden van gerechten en de buitengriffiers en waarnemend griffiers, voor wie het passend moet worden geacht dat de bescherming van het eerste lid van artikel 267 zich mede tot hen uitstrekt.

Onder «ambtenaren» vallen uiteraard ook politieambtenaren.

Deze leden meenden dat voor de uitzondering van volksvertegenwoordigers meer onderbouwing nodig is dan het «hoge-bomen-vangen-veelwind»-argument. De initiatiefnemer begrijpt dat. Aan het gebruik van dit

soort zegswijzen zijn altijd bezwaren verbonden. Beter acht de initiatiefnemer het dan ook om uit te gaan van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, zoals die in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is weergegeven. Daarin is sprake van «publieke personen», «politici» en «gezagsdragers» en van het belang van een open discussie over politieke aangelegenheden dat, hoewel een politicus ook recht heeft op de bescherming van zijn reputatie, tegen dat recht moet worden afgewogen. Aldus beschouwd ligt een *extra* bescherming voor volksvertegenwoordiger niet voor de hand, ook als het een raadslid uit een kleine gemeente is.

In antwoord op een vraag van deze leden merkt de initiatiefnemer op, dat hij inderdaad heeft overwogen om bij belediging iedereen dezelfde graad van wettelijke bescherming te geven. Dat zou inderdaad consequenter zijn. Bovendien bestaat de extra bescherming uit twee componenten, die niet bijzonder zwaarwegend zijn. In de eerste plaats is dat de verhoging van de maximale straf, en in de tweede plaats het vervallen van het klachtvereiste. Het opleggen van een hogere straf dan wanneer het gaat om belediging van «gewone» burgers is echter ook goed mogelijk binnen de huidige maximale straf, die al bijzonder hoog is. En het klachtvereiste kan voor rechters en ambtenaren moeilijk als een onoverkomelijke barrière worden gezien. Voor de praktijk is veel belangrijker, dat het in het bijzonder voor politieambtenaren een kleine moeite is om de belediging in een proces-verbaal mee te nemen.

Niettemin heeft de initiatiefnemer besloten de extra bescherming voor ambtenaren toch te handhaven, omdat «belediging van een ambtenaar in functie» een vaste en zinvolle plaats heeft verkregen in het rechtsbewustzijn van de burger. De extra bescherming voor rechters heeft de initiatiefnemer gehandhaafd als gevolg van het advies van de Afdeling advisering, mede gelet op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarnaar de Afdeling verwees.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen waarom men ervan uit mag gaan dat er contact is tussen de Koning en de regering of tussen bestuurders en medebestuurders alvorens een klacht naar buiten wordt gebracht.

Voor wat betreft overleg tussen de Koning en de Minister-President – waarvan algemeen bekend is dat het op iedere maandag plaats vindt – mag met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ervan worden uitgegaan dat dit zich mede uitstrekt tot de keuzes die de Koning maakt ten aanzien van aangelegenheden die raken aan het algemeen belang. En dat zal al snel het geval zijn indien «de koninklijke waardigheid» in het geding is. De stelligheid waarmee de initiatiefnemer dit zegt is gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in artikel 42 van de Grondwet.

Wanneer het gaat om bestuurders moet onderscheid gemaakt worden tussen eenhoofdige bestuursorganen en colleges. Indien sprake is van collegiaal bestuur kan de initiatiefnemer, gelet op de in Nederland gebruikelijke bestuurscultuur, zich niet voorstellen dat een lid van dat bestuur tot het indienen van een strafklacht over gaat zonder dat in het betrokken college besproken te hebben. Bij een eenhoofdig bestuur zou dat wel kunnen, maar ook dan kan de initiatiefnemer zich niet voorstellen dat de betrokken bestuurder een strafklacht indient zonder daarover met bijvoorbeeld een communicatiemedewerker overlegd gevoerd te hebben. Zou het anders zijn, dan zou naar de mening van de initiatiefnemer in beide gevallen sprake zijn van een gebrek aan professionaliteit bij de betrokken bestuurders, dat in Nederland gelukkig uitzondering is.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie merkt de initiatiefnemer op, dat ook hij ervan uitgaat dat het O.M. bij elke zaak die het beoordeelt een afweging maakt in hoeverre vervolging in het belang is van het algemeen belang en van het slachtoffer. Strafbare feiten die een klachtdelict zijn vormen daarop in zoverre een uitzondering, dat het O.M. aan de vorenbedoelde beoordeling pas kan toekomen nadat het slachtoffer een klacht heeft ingediend. Er mag van uitgegaan worden dat de wetgever, als hij bij een strafbaar feit de mogelijkheid tot vervolging beperkt door als voorwaarde daarvoor een klacht te vereisen, dit in overeenstemming acht met het algemeen belang. De vraag is dus, of in geval van belediging een algemeen belang wordt geschaad, als geen vervolging kan worden ingesteld als de beledigde dat niet nodig vindt. En of hierbij onderscheid gemaakt moet worden tussen «gewone» burgers enerzijds en hooggekwalificeerde bestuurders en de Koning anderzijds. De initiatiefnemer meent dat daar geen grond voor is. Het komt hem wat inconsequent voor om enerzijds te benadrukken dat bestuurders en de Koning (veel) respect verdienen, maar hen anderzijds niet in staat te achten – althans minder goed dan het O.M. – om in een geval waarin zij het slachtoffer zijn van belediging te beoordelen of het nodig is om door middel van het indienen van een klacht voor het O.M. de weg vrij te maken om te beoordelen of tot vervolging kan en moet worden overgaan.

De leden van de PvdA-fractie gingen ervan uit, dat elke vervolging kan starten met een aangifte van het slachtoffer. Dat is in zijn algemeenheid in zoverre juist, dat een aangifte de start kan zijn van een proces, waarin op enig moment tot vervolging over wordt gegaan. De bevoegdheid daartoe berust echter uitsluitend bij het O.M. Louter met een aangifte kan geen vervolging in gang gezet worden. Bij klachtdelicten is sprake van een uitzondering op de bevoegdheid van het O.M. om vervolging in te stellen. Dan kan geen vervolging worden ingesteld zonder een door het slachtoffer ingediende klacht.

Indien de hier aan het woord zijnde leden met «ambtshalve vervolging» doelen op een situatie waarin geen klacht vereist is, beantwoordt de initiatiefnemer de vraag of er voorbeelden te bedenken zijn waarin een ambtshalve vervolging wegens belediging wenselijk zou kunnen zijn, ontkennend. Uiteraard heeft hij kennis genomen van het door deze leden genoemde voorbeeld van belediging van een staatshoofd dat op bezoek is in Nederland, maar hij is er niet van overtuigd dat in zo'n geval het afzien van het klachtvereiste wenselijk is. Een bevriend staatshoofd heeft voldoende wegen en mogelijkheden om in Nederland een klacht in te dienen zo hij dat nodig zou achten.

De hier aan het woord zijnde leden stelden dat het voor de hand ligt dat het gastland aan een bezoekend staatshoofd bescherming biedt en dat daar ook bescherming tegen belediging van een Nederlandse onderdaan bij hoort, zonder dat hij zelf de vervolging hoeft te initiëren.

De initiatiefnemer kan zich niet helemaal vinden in deze gedachtlijn. Het spreekt vanzelf dat het gastland een bezoekend staatshoofd optimale fysieke bescherming en veiligheid biedt, maar bescherming tegen belediging is toch van een andere orde. Die moet wel gegeven worden, in dezelfde mate waarin het gastland ook zijn eigen burgers daartegen beschermt, maar dat impliceert niet dat afgezien zou moeten worden van het klachtvereiste. Uit het reeds in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aangehaalde advies van de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke vraagstukken, blijkt ook niet dat een dergelijke verplichting zou bestaan.

Zonder een klacht is het voor het O.M. bovendien ook niet goed mogelijk om te beoordelen of vervolging opportuun is. Of bevriende staatshoofden snel of minder snel beledigd zijn zal niet alleen afhangen van hun

persoonlijkheid, maar ook van de cultuur in zijn thuisland. Daarover zal bij het O.M. niet altijd kennis aanwezig zijn. Het kan in het diplomatiek verkeer ook niet bezwaarlijk zijn om, als een buitenlandse bezoeker informeel te kennen heeft gegeven zich beledigd te voelen, te wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een strafklacht. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan daarbij behulpzaam zijn.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de SP-fractie merkt de initiatiefnemer op, dat het niet noodzakelijk is dat de Koning een klacht in persoon indient. Dat kan ingevolge artikel 164 Wetboek van strafvordering ook door een gevolmachtigde.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie merkt de initiatiefnemer op, dat de Koning niet per se zelf, en alleen, de afweging hoeft te maken of hij wel of niet aangifte zal doen. Overleg daarover met de Minister-President ligt voor de hand. Die is immers verantwoordelijk voor de keuzes die de Koning maakt ten aanzien van aangelegenheden die raken aan het algemeen belang. En dat zal al snel het geval zijn indien «de koninklijke waardigheid» in het geding is. Het ligt daarom ook in de rede dat, als een besluit omtrent het al dan niet indienen van een strafklacht openbaar wordt gemaakt, dit wordt gepresenteerd als de uitkomst van beraad binnen de regering. Aldus vervult de ministeriële verantwoordelijkheid de rol die zij hoort te vervullen: ervoor zorgen dat de Koning niet kwetsbaar wordt en de waardigheid en de positie van het Koningshuis onaangetast blijven.

Deze leden vroegen ook om een toelichting op de keuze om de strafverzwaring en het vervallen van het klachtvereiste behalve voor ambtenaren in functie enkel voor rechters te handhaven. Rechters hebben hier niet om verzocht. De extra bescherming voor rechters heeft de initiatiefnemer gehandhaafd als gevolg van het advies van de Afdeling advisering, mede gelet op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarnaar de Afdeling verwees.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of het voorstel om de kring van ambtenaren te beperken niet haaks staat op het programma Veilige Publieke Taak. Naar aanleiding daarvan wijst de initiatiefnemer er allereerst op, dat dit programma zich richt op «fysiek en verbaal geweld». Daarmee moet meer aan bedreigingen en intimidatie gedacht worden, dan enkel aan beledigingen. Ook heeft de in het wetsvoorstel opgenomen beperking van de kring van ambtenaren geen betrekking op ambtenaren die «in de frontlinie» werkzaam zijn, maar op bestuurders en volksvertegenwoordigers, die in het spraakgebruik niet als ambtenaren worden beschouwd. Voor het overige is de initiatiefnemer uitgegaan van de Ambtenarenwet zoals die nu luidt. Dat impliceert inderdaad dat geen extra bescherming wordt geboden aan mensen die publieke werkzaamheden verrichten in dienst van een particuliere werkgever. Dat is echter nu ook al zo. In het programma Veilige Publieke Taak wordt dat onderkend. Daarom voorziet het programma in handreikingen voor het indienen van klachten.

De leden van de D66-fractie constateerden dat het OM ook onder de huidige wet in vele gevallen afhankelijk is van tipgevers uit de samenleving om tot vervolging in het geval van belediging over te gaan. Deze tips kunnen volgens hen in feite gezien worden als klachten en de leden zijn het eens dat hiermee een lage drempel ontstaat voor het klachtenvereiste, los van de uitzonderingen die hierop in het wetsvoorstel gesteld zijn. De leden verwachtten dat dit kan leiden tot meer klachten bij het OM. Zij vroegen of de initiatiefnemer enig idee heeft in hoeverre dit kan leiden tot lastenverzwaring bij het OM.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie wijzen de leden erop, dat een tip iets anders is dan een klacht. Tot het indienen van een klacht is alleen het slachtoffer bevoegd, dus degene die is beledigd. In de huidige situatie geldt alleen geen klachtvereiste bij majesteitsschennis en belediging van een bevriend staatshoofd. Dus alleen ten aanzien daarvan kunnen tips een rol vervullen. Of dat een grote werklast voor het O.M. met zich meebrengt is de initiatiefnemer niet bekend. Als het wetsvoorstel wet wordt komt aan tips geen betekenis meer toe. Dan mag het O.M. alleen nog maar reageren op klachten. Voor zover er momenteel mensen zouden zijn die actief tips doorgeven aan het O.M., zou het voor de hand liggen dat zij dat hierna niet meer doen. Dan zou dus van een lastenverzwaring bij het O.M. geen sprake zijn.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen of het niet op zijn plaats is om voor de Ombudsman eenzelfde uitzondering als bij rechters toe te passen. De initiatiefnemer is het daarmee eens. Hij heeft bij nota van wijziging het wetsvoorstel in die zin aangepast.

De leden van de SGP-fractie deelden niet de opvatting dat het goed zou zijn om van belediging van de Koning of bevriende staatshoofden een klachtdelict te maken. Daarbij wezen zij op de periode van drie maanden, waarbinnen een klacht ingediend moet worden. Zij achtten die nogal kort.

Op de algemene vraag of indienen van een klacht wel gewenst is, nu ook de belangen van de Staat in het geding kunnen zijn, is de initiatiefnemer al hiervoor ingegaan, in paragraaf 4 naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de VVD en in deze paragraaf naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA. Met betrekking tot de vraag of de periode van drie maanden niet te kort is merkt de initiatiefnemer op dat hierbij twee overwegingen van belang zijn. Allereerst is er de vraag of de betrokkene zich voldoende beledigd voelt om een strafklacht te willen indienen. Die vraag zal meestal al zeer kort na de beledigende uiting beantwoord kunnen worden; maar er eerst nog een nachtje over slapen kan behulpzaam zijn bij een weloverwogen beslissing. Daarna is de vraag aan de orde of het belang van de betrokkene, van (het aanzien van) de functie die hij bekleedt en eventuele andere algemene belangen zich verzetten tegen het indienen van een klacht dan wel daartoe juist noodzaken. Daarvoor zal in het algemeen overleg met adviseurs nodig zijn. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat dit overleg ruimschoots binnen drie maanden tot een besluit kan leiden.

Met betrekking tot de vraag van de genoemde leden of niet ook bijvoorbeeld voor wethouders of volksvertegenwoordigers op plaatselijk niveau een bepaalde specifieke bescherming tegen belediging zou moeten gelden verwijst de initiatiefnemer naar het antwoord dat hij in deze paragraaf reeds heeft gegeven op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de PvdA. Ook de initiatiefnemer ziet het belang van het blijven waarborgen van de aantrekkelijkheid van het (lokale) bestuur, maar hij meent dat een hoger strafmaximum en het vervallen van het klachtvereiste bij belediging daarbij hooguit een marginale betekenis zal hebben. Voor de gevraagde cijfers over vervolgingen en veroordelingen op grond van de artikel 267 Sr verschillend genoemde onderdelen (groepen) verwijst de initiatiefnemer naar beantwoording eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag. Zoals de aan het woord zijnde leden reeds veronderstelden is wijziging van dat artikel mede ingegeven om het herleven van de specifieke bepalingen voor de Koning, waaruit ambts-halve vervolgingsmogelijkheden volgen, te voorkomen. Maar zoals de initiatiefnemer al eerder heeft betoogd, is dat niet de enige reden en is dit doordacht gebeurt. Belangrijk is ook de moeizame verhouding van

abstracte begrippen als «openbaar gezag» met de notie van «belediging» in ons strafrecht.

6. Overig

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA vroegen of de initiatiefnemer over het wetsvoorstel overleg gehad heeft met of adviezen heeft ingewonnen van deskundige organisaties als het O.M., de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en andere maatschappelijk organisaties.

De initiatiefnemer heeft dat niet gedaan. Enerzijds omdat hij geen maatschappelijke organisaties kent die zich de belangen die in het wetsvoorstel aan de orde zijn in het bijzonder hebben aangetrokken, en anderzijds omdat advies inwinnen van degenen die het wetsvoorstel het meest aangaat, de Koning en bevriende staatshoofden, op praktische en staatsrechtelijke problemen zou stuiten. Overigens meent de initiatiefnemer dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor het O.M. en de rechtspraak betrekkelijk gering zullen zijn.

II. ARTIKELN

Artikel 1, onderdeel E (artikel 267)

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om artikel 267 Sr. geheel te herschrijven en niet alleen sub 3 («het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat») te schrappen. Dat lijkt inderdaad eenvoudiger, maar als de initiatiefnemer dat had gedaan had hij ongetwijfeld het verwijt gekregen dat hij de bijzondere bescherming voor de Koning en bevriende staatshoofden had geschrappt, maar voor zichzelf en andere volksvertegenwoordigers en voor bestuurders wél een bijzondere bescherming had gehandhaafd. Overigens verplicht het voorgestelde artikel 267 Sr niet tot zwaardere straffen in geval van belediging van een rechter of een dan in geval van belediging van een ander. Er geldt alleen een hoger strafmaximum.

Bij de keuze van de uitzonderingen op de in artikel 2, eerste lid, Ambtenarenwet genoemde ambtenaren heeft de initiatiefnemer ernaar gestreefd de strafverzwaring alleen te handhaven voor ambtenaren die ook in het spraakgebruik als ambtenaren worden gezien. Ook in het voorstel voor een Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, dat onlangs door de Eerste Kamer is aangenomen, zijn gerechtsdeurwaarders uitgesloten.

Het personeel in dienst van de Sociaal-Economische Raad is geen ambtenaar omdat het werkzaam is op grond van een arbeidscontract en daarom geen ambtelijke aanstelling kan krijgen. De onbezoldigde ambtenaren van de Buitenlandse dienst zijn geen ambtenaar omdat het – wegens de omstandigheid dat zijn niet bezoldigd worden – niet passend werd gevonden dat de Ambtenarenwet op hen van toepassing zou zijn. Niet alleen deze twee gevallen, maar de gehele opsomming van artikel 2, eerste lid, Ambtenarenwet doet zien, dat de vraag wie in Nederland ambtenaar is en wie niet betrekkelijk willekeurig is beantwoord. Indien het voorstel voor een Wet normalisering rechtspositie ambtenaren tot wet wordt verheven, komt daar meer lijn in. Zolang dat niet het geval is kan de initiatiefnemer slechts uitgaan van de huidige Ambtenarenwet. Dat betekent niet dat de initiatiefnemer belediging van een rijksambtenaar bij een willekeurig ministerie ernstiger vindt dan belediging van personeel in dienst van de SER. Het verschil in behandeling is de consequentie van de keuze van de initiatiefnemer om het voorgestelde artikel 267 Sr van

toepassing te laten zijn op «echte ambtenaren», dat wil zeggen personeel met een ambtelijke aanstelling en niet de bestuurders waaraan zij ongeschikt zijn.

Artikel I, onderdelen F en G

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie over aanpassing van de Wet militair tuchtrecht heeft de initiatiefnemer door middel van een nota van wijziging het wetsvoorstel zodanig gewijzigd, dat de Wet militair tuchtrecht niet behoeft te worden aangepast. Daarbij heeft de initiatiefnemer dankbaar gebruik gemaakt van de hiervoor, met betrekking tot onderdeel E, door deze leden gedane suggestie om in artikel 267 Sr. sub 3 te schrappen.

Verhoeven