

Vergaderjaar 2017–2018

34 456

Voorstel van wet van het lid Verhoeven tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafrecht BES teneinde enkele bijzondere bepalingen inzake belediging van staatshoofden en andere publieke personen en instellingen te doen vervallen

Nr. 15

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 29 maart 2018

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel E, komt te luiden:

E

Artikel 267 komt te luiden:

Artikel 267

De in de voorgaande artikelen van deze titel bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de belediging wordt aangedaan aan:

- 1°. de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, diens echtgenoot, of de Regent;
- 2°. een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, met uitzondering van leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen.

B

Artikel I, onderdeel F, komt te luiden:

F

Artikel 269 komt te luiden:

Artikel 269

1. Belediging, strafbaar krachtens deze titel, wordt niet vervolgd dan op klacht van hem tegen wie het misdrijf is gepleegd.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de gevallen voorzien in artikel 267, met uitzondering van belediging van ambtenaren die zijn benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, mits zij niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.

C

Artikel II, onderdeel F, komt te luiden:

F

Artikel 279 komt te luiden:

Artikel 279

De in de voorgaande artikelen van deze titel bepaalde straffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de belediging wordt aangedaan aan:

- 1°. de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, diens echtgenoot, of de Regent;
- 2°. een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, met uitzondering van leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen.

D

In artikel II wordt na onderdeel F een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

Fa

Artikel 282 komt te luiden:

Artikel 282

1. Belediging, strafbaar krachtens deze titel, wordt niet vervolgd dan op klacht van hem tegen wie het misdrijf is gepleegd.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de gevallen voorzien in artikel 279, met uitzondering van ambtenaren die zijn benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, mits zij niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.

Toelichting

Onderdeel A

Naar aanleiding van door verschillende woordvoerders in de eerste termijn van de kant van de Kamer geuite bezwaren tegen de voorgestelde wijziging van artikel 267 is het initiatiefvoorstel van wet zodanig aangepast, dat aan een aantal van deze bezwaren wordt tegemoetgekomen.

In de eerste plaats zijn de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, diens echtgenoot en de Regent toegevoegd aan de opsomming van personen waarvan belediging kan resulteren in een hogere gevangenisstraf.

In de tweede plaats is in zoverre teruggekeerd naar de huidige tekst van het artikel, dat aangesloten blijft worden bij het daarin gebruikte begrip «ambtenaar». Daarmee wordt buiten elke twijfel gesteld dat de strafrechtelijke jurisprudentie met betrekking tot het begrip «ambtenaar» in artikel 84 in relatie tot artikel 267 behouden blijft.

Onder het begrip «ambtenaar» vallen ook rechters, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen, notarissen en gerechtsdeurwaarders, bestuurders zoals burgemeesters en wethouders en ook iedereen die is aangesteld onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid, in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegt.

In het wetsvoorstel blijft wel een uitzondering opgenomen met betrekking tot de leden van algemeen vertegenwoordigende organen. In het eerste lid van artikel 84 Sr is het begrip «ambtenaar» tot hen uitgebreid. Die uitbreiding wordt door de ondergetekende in relatie tot belediging niet nodig geacht. Om de wet leesbaarder te maken is de verwijzing naar artikel 84, eerste lid, Sr vervangen door een uitzondering in het artikel zelf.

In het wetsvoorstel blijft ongewijzigd dat niet meer wordt voorzien in een aparte strafbaarstelling – plus verhoogde maximumstraf – voor belediging van iets anders dan natuurlijke personen of rechtspersonen. Daarbij gaat het om «het openbaar gezag» en «een openbare instelling».

Dit zijn voor een strafbaarstelling te onduidelijke en abstracte begrippen. Bovendien wordt met het strafbaar stellen van belediging ervan de vrijheid van meningsuiting méér beperkt dan in een democratische samenleving nodig is. Het staat haaks op de internationale rechtsontwikkeling die in de memorie van toelichting is geschetst.

In een democratische rechtsstaat is essentieel dat kritiek op de gezagsuitoefening door overheidsinstellingen mogelijk is. Het strafbaar stellen – met verhoging van het strafmaximum tot vier maanden gevangenis – van belediging van «het openbaar gezag» en «openbare instellingen» zal onvermijdelijk een «*chilling effect*» hebben op het gebruik maken van de vrijheid van meningsuiting, die iedere burger toekomt. Burgers moeten kunnen protesteren – óók gepassioneerd – tegen onwettige gezagsuitoefening door de overheid en kunnen pleiten voor een andere staatsinrichting, waarin voor bepaalde instituties geen plaats meer is. Ook dan kan hun vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd zijn. Maar er is geen enkele reden om in de normering daarvan verder te gaan dan wat thans geldt ingevolge de gewone beledigingsdelicten.

Om deze redenen voorziet het wetsvoorstel ook niet in verhoging van het strafmaximum voor belediging van de *rechtspersonen* waarvan de medewerkers wél een extra bescherming verdienen: de openbare lichamen, andere publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak, die personen aanstellen die in de jurisprudentie tot de ambtenaren worden gerekend.

Anders dan bij hun ambtenaren en andere medewerkers – die hun werkzaamheden in een zekere anonimiteit verrichten – gaat het hier om openbare rechtspersonen die machtiger zijn dan welke burger of ambtenaar ook. Die machtsuitoefening kan tot gevolg hebben dat de eer en goede naam van burgers wordt aangetast, bijvoorbeeld door een onterechte beschuldiging van onwettig gedrag. Dat geeft die burgers nog niet het recht om op hun beurt aan hen kwalificaties toe te voegen die voor hen onnodig grievend zijn. Maar het verhogen van de maximumstraf voor het beledigen van de betrokken *rechtspersonen* is niet proportioneel.

Onderdeel B

Dit onderdeel heeft betrekking op artikel 269. Dat gaat uit van het klachtvereiste als voorwaarde voor vervolging wegens belediging, maar kent een uitzondering voor belediging van de in artikel 267 genoemde personen. Deze personen hebben belang bij het handhaven van een zekere anonimiteit, indien tot vervolging wegens belediging van hen wordt overgegaan. Het vervallen van het klachtvereiste draagt daaraan bij.

Daarbij is een uitzondering gemaakt voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zij vervullen hun functies in openbaarheid en leggen daarvoor ook verantwoording af. Indien zij worden beledigd, is het aan hen om te beoordelen of vervolging van de dader opportuun is. Daarbij kunnen zij – naast persoonlijke gevoelens – het aanzien van hun ambt in hun overwegingen betrekken. Maar ook als dat in het geding is, is dat geen goede reden om het mogelijk te maken dat het Openbaar Ministerie ook tegen de zin van de betrokken bestuurder of volksvertegenwoordiger tot vervolging over kan gaan. De gedachte die ten grondslag ligt aan het vervallen van het klachtvereiste in geval van belediging van andere ambtenaren – het handhaven van een zekere anonimiteit – speelt hier geen rol. Ook al zou vervolging louter op initiatief van het Openbaar Ministerie worden ingesteld, het zal in de publieke beeldvorming altijd aan de betrokken bestuurder of volksvertegenwoordiger worden toegerekend.

Voor de omschrijving van de hier aan de orde zijnde groep bestuurders is aansluiting gezocht bij artikel 3, onderdeel a, van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123), die nog niet in werking is getreden. Daarbij is aangesloten bij het bestuursrechtelijke begrip «bestuursorgaan». Daaronder vallen bijvoorbeeld Ministers, Staatssecretarissen, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, leden van dagelijkse besturen van waterschappen en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Daarvan uitgezonderd zijn personen die weliswaar bestuursorgaan zijn, meestal doordat bij wet aan hen bevoegdheden zijn geattribueerd – zoals belastinginspecteurs – maar die, omdat zij onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan – bijvoorbeeld een Minister – werkzaam zijn, voor de hier aan de orde zijnde kwestie in alles vergelijkbaar zijn met ambtenaren die géén bestuursorgaan zijn.

Voor het laten gelden van het klachtvereiste in geval van belediging van volksvertegenwoordigers was geen voorziening in artikel 269 nodig, omdat daarin wordt verwezen naar artikel 267, waarin met betrekking tot hen reeds een uitzondering is gemaakt.

Onderdelen C en D

Deze wijzigingen strekken ertoe het Wetboek van Strafrecht BES te wijzigen overeenkomstig de voorgestelde wijzigingen van artikel 267 en 269 van het Wetboek van Strafrecht.

Verhoeven