

Vergaderjaar 2015–2016

**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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### *1. Doelstelling*

Dit wetsvoorstel beoogt deregulering van de bepalingen aangaande majesteitsschennis en de belediging van bevriende staatshoofden. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag, dat aan bijzondere bepalingen met betrekking tot belediging van deze personen zwaarwegende bezwaren verbonden zijn vanuit het oogpunt van het belang van de vrijheid van meningsuiting. De bestaande commune beledigingsdelicten in het Wetboek van Strafrecht (hierna ook: Sr), smaad en smaadschrift (art. 261 Sr), laster (art. 262 Sr) en eenvoudige belediging (art. 266 Sr) volstaan. Ook bijzondere bepalingen voor belediging van openbare instellingen en bestuurders zijn niet nodig.

De initiatiefnemer beoogt dus niet om het beledigen van de Koning, bevriende staatshoofden en andere gezagsdragers straffeloos te maken. Uitgangspunt is dat het strafrecht op dit punt nog steeds een functie kan hebben. Maar bijzondere delicten, onder meer met betrekking tot majesteitsschennis, zijn daarvoor niet nodig.

Het betreft hier uitingsdelicten. Strafbbaarstelling impliceert een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Daarbij past naar huidig inzicht terughoudendheid. Daarover is echter niet altijd hetzelfde gedacht. Majesteitsschennis is strafbaar sedert 1830. In 1886, bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht, zijn daarin strafbepalingen opgenomen inzake het beledigen van de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning of van diens echtgenoot (art. 111–113 Sr). Sedert 1830 zijn nu 185 jaren verstreken. Dat is een goede reden om te bezien welke rechtsontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan. Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer de wet in lijn te brengen met die rechtsontwikkelingen.

## 2. Rechtsontwikkelingen

### 2.1. Nationaal

De in 1886 voor de opbouw van het Wetboek van Strafrecht gekozen systematiek is illustratief voor de visie op het koningschap in die dagen. Het boek met betrekking tot misdrijven vangt aan met een titel over misdrijven tegen de veiligheid van de staat. Het allereerste artikel daarvan ziet op een aanslag met het oogmerk om de Koning van het leven of de vrijheid te beroven of tot regeren ongeschikt te maken. Het door geweld een vergadering van de ministerraad uiteenjagen of dwingen tot het nemen van een besluit volgt pas verderop. De tweede titel gaat over misdrijven tegen de koninklijke waardigheid en de derde over misdrijven tegen hoofden van bevriende Staten, waarvan een aantal bepalingen in dit wetsvoorstel aan de orde zijn. Het door geweld een vergadering van een Kamer van de Staten-Generaal uiteenjagen of dwingen tot het nemen van een besluit volgt pas in de vierde titel. Kortom: de Staat, dat is in de eerste plaats de Koning.<sup>1</sup>

In de negentiende eeuw kwamen uitingen die door de rechter gekwalificeerd werden als majesteitsschennis niet zelden voort uit sociale en politieke strijd. Het opkomende socialisme en anarchisme gingen vaak gepaard met een republikeinse gezindheid, en de Koning was in de ogen van sommige anarchisten en socialisten niet zozeer een symbool voor de eenheid van de natie als wel voor de ongelijkheid onder zijn onderdanen en voor het kapitalisme. De gevallen van majesteitsschennis in het kader van deze sociaal-politieke strijd zouden we in de huidige tijd wellicht zien als niet al te ernstige «bedrijfsongevallen», maar in die tijd werden zware gevangenisstraffen hiervoor niet geschuwd.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit een tijdschriftartikel waarin Koning Willem III werd getypeerd als «iemand die zo weinig van zijn baantje maakt», gepaard gaande met een tiental blanco bladzijden, die de activiteiten van de Koning moesten voorstellen. De verantwoordelijke hoofdredacteur Domela Nieuwenhuis werd hiervoor tot een jaar gevangenisstraf veroordeeld, waarvan hij zeven maanden uitzat.<sup>2</sup>

De jaren zestig van de vorige eeuw, een tijd van de nodige botsingen tussen jongeren en het gezag, maar ook van «de door een deel van het Nederlands publiek niet direct begrepen huwelijkskeuze van prinses Beatrix»<sup>3</sup>, leverden eveneens enkele veroordelingen wegens majesteitsschennis op. De opgelegde gevangenisstraffen daalden wel, tot een niveau van drie à vier weken. Daarnaast werden geldboetes opgelegd.<sup>4</sup> Daarna kwamen een aantal decennia geen veroordelingen wegens majesteitsschennis meer voor. Waarschijnlijk werd wat minder snel dan voorheen aangenomen dat uitingen strafwaardig waren.

Vanaf 1998 zijn er weer regelmatig vervolgingen; aanvankelijk vooral wegens belediging van de kroonprins en zijn echtgenote, sedert 2007 ook met betrekking tot de toenmalige Koningin en de huidige Koning en

<sup>1</sup> «Het delict «majesteitsschennis» vertoonde in een ver verleden dan ook een duidelijke verwantschap met opruiing. Viel men de Koning af, dan viel men de grondslagen van het staatsbestel aan, en predikte men eigenlijk al de opstand». A. Nieuwenhuis, *De geschonden majesteit*, *Ars Aequi* januari 2016, blz. 21–24.

<sup>2</sup> Zie voor meer voorbeelden Noyon/Langemeijer & Rammelink, *Wetboek van Strafrecht*, artikel 111 Sr, aant. 4.

<sup>3</sup> Noyon/Langemeijer & Rammelink, a.w.

<sup>4</sup> Zoals de boete van 200 gulden voor het verspreiden van een spotprent van de tekenaar Bernard «Willem» Holtrop – later werkzaam voor «Charlie Hebdo» – over het salaris van de toenmalige Koningin Juliana. De tekenaar werd vrijgesproken. Hof Amsterdam 24 februari 1967.

Koningin.<sup>5</sup> De rechter gaat uit van de wet zoals hij thans luidt.<sup>6</sup> Aan de onderliggende emoties en, vaak politieke, motieven van de betrokkene wordt niet veel gewicht toegekend. De feiten op zich worden meestal streng beoordeeld: een uiting van minachting wordt gelijk gesteld met het aantasten van de eer en de goede naam van de betrokkenen.<sup>7</sup> Wel komt de rechter soms tot het oordeel dat, hoewel de dader beledigende uitlatingen heeft gedaan, de bewezen verklaarde feiten niet aan de verdachte worden kunnen toegerekend.<sup>8</sup>

Anderzijds overwoog de Amsterdamse politierechter in 2007 uitdrukkelijk, dat bij het verwijt van majesteitsschennis de vraag moet worden gesteld of wellicht sprake is van een maatschappijkritische of politieke meningsuiting die bescherming verdient. Anders gezegd: publieke ambtsdragers, waaronder ook de Koningin, moeten tegen een stootje kunnen.<sup>9</sup>

Het actuele beeld is divers. Er is geen sprake meer van felle sociale strijd zoals aan het einde van de achttiende eeuw, of van een beweging als in de jaren zestig, waarin de Koning gemakkelijk het mikpunt van kritiek kon worden. Er is nog wel een beweging die streeft naar een republikeinse staatsvorm, maar dat streven wordt meestal – in ieder geval vergeleken met de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw – op vreedzame en gematigde wijze uitgedragen.

Wanneer het gaat om kritiek en spot waarbij de grenzen van de strafrechtelijke belediging overschreden kunnen worden, kunnen cabaretiers, cartoonisten en columnisten vanouds rekenen op een terughoudend vervolgingsbeleid. Nieuw is echter, dat inmiddels niet alleen zij, maar ook een grote schare twitteraars en reaguurders er veel werk van maakt om zo scherp mogelijk uit de hoek te komen. Ook dat wordt meestal ongemoeid gelaten. Uiten zij zich echter op de openbare weg, dan levert dat nog regelmatig vervolging op.

Van belang is ook de feitelijke ontwikkeling, waarin de Koning steeds meer een «Bekende Nederlander» is geworden, die zich bedient van professionele woordvoerders, goed voorbereide interviews en een uitgekiende mediastrategie. Daardoor verliest de gedachte dat de Koning «zich niet kan verdedigen» aan betekenis.<sup>10</sup> Dat, staatsrechtelijk, in het parlement niet de Koning, maar de ministers verantwoordelijk zijn, betekent niet dat de burger zijn kritiek op het handelen van de Koning, zowel in zijn functie als in zijn persoonlijk leven, niet tot de Koning zou mogen richten.<sup>11</sup> Dat impliceert uiteraard niet dat de Koning beledigd mag worden. De staatsrechtelijke positie van de Koning noodzaakt echter niet tot een bijzondere bescherming in de vorm van het apart strafbaar stellen van majesteitsschennis, zónder de rechtvaardigingsgronden van de commune beledigingsdelicten.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Uit een inventarisatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2012 maakte op verzoek van NRC Handelsblad werden tussen 2000 en 2012 19 zaken door het OM ingeschreven. Bijna de helft daarvan leidde tot een veroordeling. Het gaat om vijf geldboetes, drie (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en één veroordeling in de categorie «overige straf».

<sup>6</sup> «Aangenomen moet worden dat de in de art. 111 en 112 Sr bedoelde personen in meerdere mate tegen belediging beschermd dienen te worden dan anderen». HR 19 april 2005, JOL 2005, 242, ECLI:NL:HR:2005:AR7256.

<sup>7</sup> Gerechtshof Amsterdam 22 september 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AM2717.

<sup>8</sup> Rb. 's-Gravenhage 9 december 2011, LJN BU7420; Hof Amsterdam 29 maart 2003, NbSr 2004, 161, ECLI:NL:GHAMS:2004:AO6964.

<sup>9</sup> Rechtbank Amsterdam 30 juli 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB1044.

<sup>10</sup> Dat blijkt hij ook goed te kunnen als eiser in civielrechtelijke rechtsgedingen. Zie paragraaf 4.1.

<sup>11</sup> Zoals hoge bomen veel winden vangen, zo vangen klankborden veelsoortige geluiden op. «De Koning heeft een klankbordrol in ons staatsbestel», aldus Minister van BZK Plasterk in De Volkskrant van 1 april 2016.

<sup>12</sup> Zie hierover A.J. Nieuwenhuis en A.L.M.A. Janssens, *Uitingsdelicten* (SSR nr.16) 2011/3.11.6.

## 2.2. Internationaal

De vrijheid van meningsuiting is één van de fundamentele grondslagen van een democratische samenleving. Die wordt niet alleen op nationaal niveau beschermd – in artikel 7 van onze Grondwet – maar ook internationaal.

Voor Nederland is met name de Europese rechtsorde van belang. Daarbij gaat het in het bijzonder om artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De Nederlandse rechter mag wetten toetsen aan het EVRM en kan vrijwel alle bepalingen met voorrang toepassen in nationale procedures.

Nederland is gebonden aan uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zaken tegen Nederland (artikel 46, eerste lid, EVRM). Op grond van de artikelen 93 en 94 Grondwet van de Nederlandse Grondwet werkt al het bindende internationale recht automatisch door in de nationale rechtsorde en heeft het voorrang op het nationale recht. De wetgever, de rechter en het bestuur zijn daaraan gebonden en mogen er niet mee in strijd handelen.

De uitingsvrijheid in artikel 10 EVRM is niet absoluut, maar mag ook niet zomaar worden ingeperkt. De uitingsvrijheid kan slechts worden beperkt met inachtneming van de vereisten van het tweede lid van artikel 10 EVRM. Dit houdt in dat de uitingsvrijheid kan worden ingeperkt wanneer:

1°. dat bij wet voorzien is,

2°. de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is en

3°. de beperking strekt tot borging van een van de in het artikel opgesomde belangen.

Daarbij gaat het onder andere om de nationale veiligheid en territoriale integriteit, en om de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen betrekking heeft op uitingen die gunstig worden ontvangen, maar ook op uitlatingen die kwetsen, choqueren of verontnemen. Zonder pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid kan een democratische samenleving immers niet bestaan.<sup>13</sup>

Ook is het vaste jurisprudentie van het EHRM dat publieke personen zich in het algemeen meer moeten laten welgevalen dan een willekeurig privépersoon. Dit kwam onder andere naar voren in *Lingens tegen Oostenrijk*. Het EHRM beoordeelde uitlatingen over de Oostenrijkse kanselier die als aantasting van zijn persoon gezien werden, waarna het de vraag was of dat binnen de reikwijdte van de persvrijheid in relatie tot het politieke debat viel of daarbuiten. De persvrijheid is volgens het EHRM het beste middel voor het publiek om hun mening te vormen over politieke leiders. De vrijheid van het politieke debat is de essentie («*at the very core*») van het concept van een democratische samenleving. Een politicus moet meer tolerantie opbrengen voor kritiek dan een privépersoon. De grenzen van aanvaardbare kritiek zijn dan ook ruimer ten aanzien van de eerste groep. Hoewel een politicus ook recht heeft op de bescherming van zijn reputatie, moet deze bescherming worden afgewogen tegen de belangen van een open discussie over politieke aangelegenheden.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside*); EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times*).

<sup>14</sup> EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82 (*Lingens t. Oostenrijk*) r.o. 42.

In *Oberschlick I* en *Oberschlick II* bevestigt het EHRM dat politici en gezagdragers meer kritiek moeten kunnen verdragen dan gewone burgers.<sup>15</sup>

Ook staatshoofden vallen onder deze regel, zo bevestigde het EHRM in de zaak *Artun en Guvener t. Turkije* (r.o. 51).<sup>16</sup>

Dat wordt, zo blijkt uit de zaak *Colombani tegen Frankrijk*, niet anders als het gaat om een staatshoofd dat zijn positie te danken heeft aan erfopvolging. In deze zaak stond de vraag centraal of de veroordeling van twee journalisten van *Le Monde* voor de belediging van de Marokkaanse Koning terecht was. Daarbij kwam het EHRM tot het oordeel dat een bijzondere wettelijke status voor staatshoofden, die hen puur op grond van hun functie of status beschermt tegen kritiek en aan hen een privilege verleent, niet in overeenstemming is met moderne praktijken en politieke opvattingen («*modern practice and political conceptions*»). Er bestaat dan ook geen dringende maatschappelijke behoefte («*pressing social need*») om op deze grond de vrijheid van meningsuiting te beperken. Bevriende staatshoofden kunnen immers gewoon de normale procedures, die een ieder ter beschikking staan, gebruiken in het geval hun reputatie of eer in het geding is, zo sluit het EHRM af.<sup>17</sup>

Recenter, in 2011, oordeelde het EHRM in de zaak *Otegi Mondragon tegen Spanje*. Daarbij ging het om een politicus van een regionale Baskische partij die tijdens een persconferentie uitlatingen deed ten aanzien van de Spaanse Koning, die door de aanklager als beledigend werden gezien. Hij werd veroordeeld tot één jaar gevangenisstraf wegens majesteitsschennis en gedurende die tijd werd hem het kiesrecht ontzegd, al werd uitvoering van de straf uitgesteld. In de beoordeling van deze zaak kwam het EHRM tot een aantal overwegingen die ook hier van belang zijn. Het Hof herhaalde en bekrachtigde de lijn in de jurisprudentie dat een delict dat een grotere bescherming aan het staatshoofd geeft in beginsel op gespannen voet staat met het EVRM. Een dergelijke strafbepaling plaatst hen buiten het publieke debat via («*un privilège exorbitant ... qui ne pouvait se concilier avec la pratique et les conceptions d'aujourd'hui*»). De veroordeling van Otegi Mondragon kon de toets van artikel 10 EVRM niet doorstaan.<sup>18</sup>

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan derhalve worden geconcludeerd dat een gevangenisstraf voor majesteitsschennis, en überhaupt een bijzondere strafbepaling daarvoor, zich zeer moeizaam tot artikel 10 EVRM verhoudt. Een dergelijke bescherming is in de ogen van het EHRM al snel buitenproportioneel of zonder voldoende grond, en daarmee in strijd met het EVRM.

De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa deed in 2007 een oproep aan de lidstaten om hun wetten in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het EHRM en alle versterkte bescherming voor publieke figuren uit hun beledigingswetgeving te schrappen. Daarbij riep de vergadering op tot het onverwijld afschaffen van gevangenisstraf voor beledigingsdelicten en wees zij ook op het belang van het voorkomen van misbruik van vervolging wegens een beledigingsdelict.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> EHRM 23 mei 1991, nr. 11662/85 (*Oberschlick I*); EHRM 1 juli 1997, nr. 20834/92 (*Oberschlick II*). Zie ook EHRM 28 augustus 1992, NJ 1994, 103 (*Schwabe*); EHRM 29 maart 2005, nr. 72713/01 (*Oekraïense Media Groep*) en EHRM 26 februari 2002, nr. 34315/96 (*Krone Verlag t. Oostenrijk*).

<sup>16</sup> EHRM 26 juli 2006, nr. 75510/01 (*Artun en Guvener t. Turkije*).

<sup>17</sup> EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99 (*Colombani e.a. t. Frankrijk*) r.o. 68 en 69.

<sup>18</sup> EHRM 15 maart 2011, nr. 2034/07 (*Otegi Mondragon t. Spanje*) r.o. 55.

<sup>19</sup> «*Towards decriminalisation of defamation*», Resolutie 1577 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

Ook het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties sprak – in 2011 – uit, dat wetten niet moeten voorzien in zwaardere straffen puur op de basis van de identiteit van de mogelijk beledigde persoon.<sup>20</sup>

### 3. Bezwaren tegen de huidige regeling

Het kernbezwaar tegen de bijzondere strafbepalingen met betrekking tot belediging van de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, diens echtgenoot, de Regent, het hoofd of een lid van de regering of een officiële vertegenwoordiger van een bevriende staat is, dat zij onnodig afwijken van de voor alle andere personen geldende wettelijke bepalingen. Dat zijn de commune beledigingsdelicten smaad en smaadschrift (art. 261 Sr), laster (art. 262 Sr) en eenvoudige belediging (art. 266 Sr). Die onnodige afwijking heeft ernstige gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting en beperkt daarbij de mogelijkheden voor het maatschappelijk debat meer dan in een democratische samenleving nodig en wenselijk is.<sup>21</sup>

Bezwaarlijke verschillen zijn er met betrekking tot:

- de afwezigheid van een uitzondering voor het behartigen van het algemeen belang,
- de afwezigheid van een vereiste met betrekking tot een zekere openbaarheid of kenbaarheid voor de beledigde persoon,
- de aanzienlijk hogere strafmaat en de zwaarte van de mogelijke bijkomende straffen en
- het niet zijn van een klachtdelict, waardoor het – willekeurige – vervolgingsbeleid relevant wordt.

#### 3.1. Algemeen belang

Van smaad is geen sprake, als de dader te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het tenlastegelegde waar was en dat het algemeen belang de tenlastelegging vereiste (art. 261 Sr). Van eenvoudige belediging zijn alle gedragingen uitgezonderd die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op gericht zijn ook in een ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit (art. 266 Sr).<sup>22</sup> Dat zijn vanuit een oogpunt van vrije meningsuiting belangrijke rechtvaardigingsgronden, die bij majesteitsschennis node worden gemist.

Als belediging van een bevriend staatshoofd aan de orde is, zal al snel een politiek debat daarvoor de aanleiding zijn. Daarbij is van belang, dat de in artikel 87a Sr opgenomen definitie van een «bevriende staat» wel bijzonder ruim is: iedere buitenlandse mogendheid waarmee Nederland niet in een gewapend conflict is gewikkeld. Dat zijn niet altijd even fatsoenlijke democratieën. Maar dat staat toch niet altijd in de weg aan een officieel verblijf van het staatshoofd van zo'n land in Nederland. Dat moge zo zijn, maar 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. Ook in gevallen als deze kan de rechtvaardigingsgrond van art. 266 Sr niet worden gemist.

Het openbare belang dat daarbij aan de orde is, kan ook gelegen zijn in de geloofwaardigheid van Nederland als internationaal pleitbezorger voor de mensenrechten. Bijvoorbeeld als het Nederlandse staatshoofd een tegenbezoek brengt aan het eerder in Nederland ontvangen staatshoofd.

<sup>20</sup> CCPR/C/GC/34 (12 september 2011) para 38.

<sup>21</sup> Uitvoerder hierover: A. Nieuwenhuis, a.w., blz. 21–22.

<sup>22</sup> Noyon/Langemeijer & Rimmelink, a.w., artikel 111 Sr, aant. 1a.

### 3.2. Openbaarheid c.q. kenbaarheid

Een belangrijk verschil is ook gelegen in het element van een zekere openbaarheid of kenbaarheid voor de mogelijk beledigde persoon. Bij smaad is vereist dat tenlastelegging wordt gedaan met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven. Eenvoudige belediging moet aangedaan worden hetzij in het openbaar, hetzij in tegenwoordigheid van de betrokken persoon of door aan hem iets toe te zenden of aan te bieden.

Majesteitsschennis daarentegen kan al gepleegd worden in de beslotenheid van een huiskamer.

Voor belediging van een bevriend staatshoofd is alleen vereist dat hij in de uitoefening van zijn ambt in Nederland verblijft. Ook daarbij ontbreekt dus het openbaarheids- c.q. kenbaarheidsvereiste dat vereist is bij commune beledigingsdelicten.

### 3.3. Strafmaat

Wie de Koning beledigt, kan daarvoor strafrechtelijk zwaar aangepakt worden. Op opzettelijke belediging van de Koning staat een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar of een geldboete in de vierde categorie (momenteel € 20.500).

Opzettelijke belediging van de echtgenoot van de Koning, van de vermoedelijke opvolger van de Koning, van diens echtgenoot, of van de Regent, levert een even zo hoog boetemaximum op of een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar.

Het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een belediging van een van deze personen voorkomt, kan bestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete in de derde categorie (momenteel € 8.200).

Opzettelijke belediging van het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat, die in de uitoefening van zijn ambt in Nederland verblijft, of van een officieel bij de Nederlandse regering toegelaten vertegenwoordiger van een bevriende staat in diens hoedanigheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (momenteel € 20.500).

Hierover zei de werkgroep-Langemeijer al in 1969, in zijn onderzoek naar de strafbaarheid van het beledigen van bevriende staatshoofden: *«De strafmaat van gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren [moet] thans onevenredig hoog [...] worden geacht. Men kan veilig stellen dat ten tijde van de invoering van het wetboek de eerbied voor het staatshoofd als nationaal symbool gepaard ging met een verering van diens persoon, die in de tegenwoordige tijd niet meer in die mate wordt beleefd.»*<sup>23</sup>

Het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een belediging van een van deze personen voorkomt wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie (momenteel € 8.200).

Een vergelijking met de strafmaat bij de commune beledigingsdelicten laat zien, dat er zevenenveertig jaar na dit inzicht nog weinig veranderd is. De maximale gevangenisstraf voor majesteitsschennis is tweeëneenhalf keer zo lang als het maximum voor het zwaarste commune beledigingsdelict, laster: twee jaren. Laster en smaad zijn echter in gevallen van majesteitsschennis zelden of nooit aan de orde. Daarom is het juist de strafmaxima voor majesteitsschennis te vergelijken met die voor

<sup>23</sup> Kamerstukken II 1970/71, 11 249, nr. 4.

eenvoudige belediging: gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (momenteel € 4.100). Dat levert een enorm verschil op met de maxima voor majesteitsschennis: een *twintig* maal zo hoge gevangenisstraf en een *vijf* maal zo hoge geldboete. Voor dit enorme verschil bestaat geen houdbare rechtvaardiging.

#### 3.4. Bijkomende straffen

Wie veroordeeld wordt voor majesteitsschennis kan, onafhankelijk van de zwaarte van de opgelegde straf, als bijkomende straf worden ontzet uit de volgende rechten:

- 1°. het bekleden van ambten of van bepaalde ambten;
- 2°. het dienen bij de gewapende macht;
- 3°. het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen en tot lid van deze organen te worden verkozen.

Bij veroordeling wegens belediging van een bevriend staatshoofd kan ontzetting uit de hiervoor onder 1° en 2° genoemde rechten worden uitgesproken.

Hiervoor geldt steeds dat dit onafhankelijk is van de zwaarte van de opgelegde straf, behalve voor het ontnemen van het actief en passief kiesrecht: ontzetting uit die rechten kan slechts worden uitgesproken bij veroordeling tot gevangenisstraf van ten minste een jaar.

In het bijzonder het ontnemen van het passief en het actief kiesrecht – twee van de meest fundamentele democratische rechten – is een zware bijkomende straf, die bij slechts weinig delicten als bijkomende straf opgelegd kan worden. In totaal zijn er enkele tientallen delicten waarbij dit kan. Daarbij gaat het om delicten als een aanslag tegen de Koning, tegen het Rijk of tegen de ministerraad (artikelen 92, 93 en 95a Sr), om contacten met buitenlandse mogendheden met het oogmerk om haar tot het voeren van oorlog tegen de staat te bewegen (artikel 97 Sr) of het schenden van staatsgeheimen (artikel 98 Sr). Dit zijn ernstige misdrijven tegen de veiligheid van de staat. Een belediging van de Koning, van zijn echtgenote of van de kroonprins(es) is daarmee in zwaarte onvergelijkbaar.

#### 3.5. Vervolgingsbeleid

De hoogte van de maximaal op te leggen straffen kan gevolgen hebben voor het vervolgingsbeleid, zowel waar het gaat om de daarbij ter hanteren prioriteiten als om de hoogte van de strafeisen. Daarbij brengt de aard van het delict majesteitsschennis het gevaar met zich mee dat een zekere mate van byzantinisme in het vervolgingsbeleid sluipt: een al te grote ijver om de Koning te behagen. Dat kan echter ook averechts uitpakken: de positie van de Koning wordt dan niet beschermd, maar hij komt er juist door in opspraak.

Dat kan leiden tot het meten met twee maten. Om ophef te voorkomen lijken soms vergaande vormen van spot en satire in een theater en in de media strafrechtelijk te worden getolereerd.

Maar de burger die iets dergelijks doet op de openbare weg loopt een grote kans om aangehouden te worden, met name als de Koning of de Koningin ter plaatse aanwezig zijn of worden verwacht. De officier van justitie gaat vervolgens soms wel, en soms niet over tot vervolging.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Zie voor cijfers hieromtrent Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1467. Het komt erop neer dat gemiddeld één persoon per jaar wordt vervolgd voor het overtreden van de artikelen 111 tot en met 113 Sr.



Het hoge aantal vervolgingen in 2002 kan blijkens de beantwoording van schriftelijke Kamervragen van de leden Pechtold en Schouw uit 2013 worden verklaard uit aanhoudingen die verricht zijn op de dagen rond het huwelijk van de toenmalige kroonprins Willem-Alexander en prinses Maxima.<sup>25</sup> Opvallend is, dat een groot deel van de inschrijvingen door het Openbaar Ministerie toen niet geleid heeft tot vervolging of een strafbeschikking. Dat doet het vermoeden rijzen dat de bevoegdheid tot aanhouding is gebruikt voor een ander doel dan waarvoor hij gegeven is: het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Dat is ernstig, omdat het leidt tot een aantasting van het recht op vrije meningsuiting en betoging.<sup>26</sup> Een dergelijk overheidsingrijpend heeft een onmiskenbaar «*chilling effect*» op de uitoefening van deze mensenrechten.<sup>27</sup> Het kan leiden tot zelfcensuur, die in een democratische samenleving niet nodig zou moeten zijn. Ook de impact die een aanhouding op de betrokkene heeft, moet niet worden onderschat. Die impact wordt niet tenietgedaan als daarna geen vervolging plaatsvindt.

Bovendien is vrees voor verstoring van de openbare orde in dit soort situaties zelden gegrond. De individuele meningsuitingen waarom het hierbij meestal gaat plegen nogal vreedzaam en ordelijk te zijn. Een eventuele verstoring van de openbare orde zou moeten komen van hen die aanstoot nemen aan kritiek op de Koning. Daarvan zijn echter geen recente voorbeelden bekend. Nederland is op dit punt een tolerant land.

Misbruik van de bevoegdheid tot aanhouding kan worden vermeden, als belediging van de Koning, net als de commune beledigingsdelicten, alleen op klacht kan worden vervolgd.

#### 4. Gevolgen

##### 4.1. Klachtdelicten

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat belediging van de Koning en van bevriende staatshoofden alleen op klacht kan worden vervolgd. Dat leidt niet toe, dat aan de Koning minder rechtsmiddelen ter beschikking staan dan andere Nederlanders. Ook zonder versterkte bescherming voor de Koning blijven er mogelijkheden waardoor belediging van hem strafrechtelijk kan worden vervolgd. Daarvoor bestaan de commune beledigingsdelicten smaad en smaadschrift (art. 261 Sr), laster (art. 262 Sr) en eenvoudige belediging (art. 266 Sr).

Smaad, smaadschrift, laster en eenvoudige belediging zijn klachtdelicten: er wordt alleen tot vervolging overgegaan indien door het slachtoffer een klacht wordt ingediend. In de artikelen 64 en 65 Sr wordt geregeld wie de klachtgerechtigde is. In de regel is dat degene tegen wie het feit is begaan. In het geval van belediging van de Koning is derhalve de Koning de klachtgerechtigde. Dat houdt in dat de Koning zelf een klacht kan indienen wegens smaad, laster of eenvoudige belediging, indien hij daartoe wenst over te gaan. Dat heeft ook voordelen. Hierdoor wordt voorkomen dat daders vervolgd worden voor al te futiele feiten.

<sup>25</sup> Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1467.

<sup>26</sup> Een recent voorbeeld is de arrestatie en vervolging van Abulkasim Al-Jaberi voor de uitspraak «Fuck de Koning» gedurende een demonstratie. Het Openbaar Ministerie heeft uiteindelijk afgezien van verdere vervolging. Daarbij kan de inmiddels gegenereerde media-aandacht een rol gespeeld hebben. Naar aanleiding van dit geval hield het tijdschrift «Onze Taal» een online-poll met als vraag «Is een wetsartikel voor majesteitsschennis wenselijk?» De uitkomst daarvan was: «ja» 27 procent, «nee» 73 procent.

<sup>27</sup> Daaraan kan ook bijdragen dan bij majesteitsschennis, anders dan bij enkelvoudige belediging, het dwangmiddel van de inverzekeringstelling mogelijk is.

De klacht kan op grond van de artikelen 163 en 164 Wetboek van Strafvordering schriftelijk of elektronisch worden ingediend bij een opsporingsambtenaar, hetzij door de betrokkene zelf, hetzij namens hem door een ander die voorzien is van een schriftelijke volmacht. De klacht kan blijkens artikel 66 Sr ingediend worden gedurende drie maanden na de dag waarop de tot de klacht gerechtigde kennis genomen heeft van het gepleegde feit. Na het indienen van de klacht is er ingevolge artikel 67 Sr een bezinningsperiode van acht dagen, gedurende welke de indiener de klacht nog mag intrekken. De politie kan vervolgens onderzoek doen en het Openbaar Minister kan vervolging instellen.

Het indienen van een strafklacht verschilt niet wezenlijk van het actieve handelen waartoe een burger moet overgaan als hij langs civielrechtelijke weg wil opkomen voor zijn belangen. Die weg is ook voor de Koning en zijn echtgenote al vele malen niet bezwaarlijk gebleken.<sup>28</sup>

#### 4.2. Belediging van openbare instellingen, volksvertegenwoordigers en bestuurders

De initiatiefnemer acht het onwenselijk, als het wetsvoorstel tot gevolg zou hebben dat louter met betrekking tot belediging van de Koning, bepaalde leden van zijn Huis en bevriende staatshoofden bijzondere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zouden komen te vervallen, terwijl voor openbare instellingen, volksvertegenwoordigers en bestuurders wel bijzondere bepalingen zouden blijven bestaan. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van artikel 267 Sr, waarmee de reikwijdte van dat artikel wordt beperkt. Het betreft nu belediging van (1<sup>o</sup>) het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling, (2<sup>o</sup>) een ambtenaar in functie en (3<sup>o</sup>) het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat. Deze typen van belediging leveren een verhoging van de maximale gevangenisstraf met een derde op. Voor de twee eerstgenoemde gevallen is tevens geregeld dat het vereiste van een klacht van degene tegen wie het misdrijf is gepleegd, alvorens tot vervolging kan worden overgegaan, komt te vervallen.<sup>29</sup>

Het wetsvoorstel handhaaft alleen de strafverzwaring en het vervallen van het klachtvereiste in geval van belediging van een ambtenaar in functie. Het «hoge bomen vangen veel wind»-argument gaat bij hen niet op.<sup>30</sup> Dat ligt anders bij leden van vertegenwoordigende lichamen, bestuurders en rechters.

<sup>28</sup> Het in de oorspronkelijke memorie van toelichting bij het Wetboek van Strafrecht gebruikte argument, dat de koninklijke waardigheid niet gedoogt dat vorstelijke personen als aanklagers optreden, en dat dit «het openbaar vertrouwen op 's rechters onbevangenheid aan het wankelen kunnen brengen en, zo eene vrijspraak volgde, het koninklijk aanzien kunnen verzwakken» (geciteerd bij Noyon/Langemeijer & Rammelink, a.w.) gaat dan ook niet meer op. Zie voor voorbeelden van civielrechtelijke acties: Rb. Amsterdam (pres.) 12 december 1985, KG 1986/26 (rectificatie weekblad *Privé*); Rb. Amsterdam 4 januari 2006, LJV AU9567 (Prinses Máxima/*Privé*); Rb. Amsterdam, 30 juni 2014, ECLI: NL:RBAMS:2014:3806; Rb. Amsterdam 20 april 2005, LJV AT4199 (gestolen camera prinses Máxima); Rb. Amsterdam (Vzr) 1 november 2007, LJV BB6926, Mediaforum 2008/3 m. nt. K.J. Koelman (Prins Willem-Alexander/Vereniging Martijn); Rb. Amsterdam 6 februari 2008, LJV BC 3781, Mediaforum 2008/11 m.nt. D. Griffiths (Prins Willem-Alexander c.s./Audax); Rb. Amsterdam (vzr.) 28 augustus 2009, LJV BJ6330; NJF 2009/398; RAV 2009/112 (Prins Willem-Alexander c.s./Associated Press).

<sup>29</sup> Zie ook Noyon/Langemeijer & Rammelink, a.w., artikel 269 Sr, aant. 2. In het Wetboek van Strafrecht BES komt een overeenkomstige bepaling voor, doch slechts met betrekking tot ambtenaren.

<sup>30</sup> Hoge Raad 19-12-2000, NJ 2001, 101.

Volksvertegenwoordigers zijn nu ingevolge artikel 84 Sr gelijkgesteld aan ambtenaren. De initiatiefnemer acht dat in dit verband ongewenst. Zij moeten in een democratische samenleving tegen een stootje kunnen. En als zij willen dat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen een geval van belediging, mag van hen gevergd worden dat zij een klacht indienen. Hetzelfde geldt voor bestuurders en rechters. Zij worden in het strafrecht tot de «ambtenaren» gerekend, omdat de Ambtenarenwet dat ook doet. De initiatiefnemer is echter van mening dat een bijzondere bescherming tegen belediging alleen toekomt aan hen die in het spraakgebruik met «ambtenaren» plegen te worden aangeduid. Dat betekent dat de in artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet opgesomde «ambtenaren» van de extra bescherming die artikel 267 Sr biedt, moeten worden uitgesloten, met uitzondering van de militaire ambtenaren, die wel degelijk als ambtenaren plegen te worden beschouwd.

De initiatiefnemer acht ook de bijzondere bepaling met betrekking tot belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling, niet langer nodig en bovendien ongewenst. De gedachte van de regering in 1976, dat «*het algemeen belang ermee gediend is dat bepaalde staatsorganen of ambtenaren worden gezuiverd van enige op hen geworpen blaam, omdat het bestuursapparaat anders in diskrediet dreigt te komen*»<sup>31</sup> past als motivering voor een hogere strafmaat naar het oordeel van de initiatiefnemer niet meer bij de in paragraaf 2.2 geschetste rechtsontwikkeling. Handhaving van het eerste onderdeel van artikel 267 is ook niet nodig, nu artikel 266 Sr ook voor overheidsrechtspersonen gehandhaafd blijft en het moeten indienen van een klacht voor de instituties waarom het hier gaat allerminst bezwaarlijk is.

Het handhaven van dit onderdeel van art. 267 Sr zou tot gevolg hebben, dat voor de hier bedoelde instituties een verhoging van de strafmaat en het vervallen van het klachtvereiste in stand blijft. Daaraan zijn vanuit een oogpunt van vrije meningsuiting ernstige bezwaren verbonden. Zij kunnen op de uitoefening daarvan een «*chilling effect*» hebben, waar het gaat om het kritisch kunnen bejegenen van het functioneren van deze instituties; ook op een gepassioneerde wijze, of door een «*klokkenluider*». Hetzelfde geldt voor het kunnen pleiten voor een andere staatsinrichting, waarin voor een bepaalde institutie geen plaats meer is. Ruime mogelijkheden daarvoor zijn in een democratische samenleving onontbeerlijk. Weliswaar bevat artikel 266 Sr een rechtvaardigingsgrond voor het behartigen van openbare belangen, maar dat neemt niet weg dat van verhoging van de strafmaat en het vervallen van het klachtvereiste een «*chilling effect*» als hiervoor bedoeld uit blijft gaan.

Wijziging van artikel 267 Sr is bovendien nodig om te voorkomen dat de bijzondere strafbaarstelling van majesteitsschennis, die nu gericht is op de persoon in functie<sup>32</sup>, als het ware herleeft in de vorm van een bijzondere strafbaarstelling van belediging van de Koning als instituut. Het onderscheid daartussen is trouwens moeilijk te maken.<sup>33</sup>

Voorts is bij het laten vervallen van bijzondere bepalingen met betrekking tot belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling van belang dat:

- de maximumstraf in geval van eenvoudige belediging – drie maanden gevangenisstraf – al bijzonder hoog is;

<sup>31</sup> Kamerstukken II 1975/76 11 249, nr. 6–8, blz. 22.

<sup>32</sup> Noyon/Langemeijer & Rummelink, a.w., artikel 111 Sr, aant. 3.

<sup>33</sup> Noyon/Langemeijer & Rummelink, a.w. aant. 3 en 5.

- de Raad van Europa heeft aanbevolen om gevangenisstraf voor beledigingsdelicten onverwijld af te schaffen;<sup>34</sup>
- strafbaarheid van belediging van een abstractie als «het openbaar gezag» of van een rechtspersoon voor het rechtsgevoel van velen niet dezelfde evidentie zal hebben als strafbaarheid van belediging van een natuurlijk persoon.<sup>35</sup> Weliswaar is ingevolge artikel 266 Sr ook belediging van een rechtspersoon mogelijk – en het wetsvoorstel houdt dat ook in stand – maar als de reputatie van een rechtspersoon opzettelijk wordt beschadigd ligt toch vaak een gang naar de burgerlijke rechter meer voor de hand dan strafrechtelijk optreden.

Bovendien maakt de mogelijkheid om burgers te vervolgen wegens belediging van een openbare instelling of het openbaar gezag de verhouding tussen overheid en burgers onnodig nog ongelijker dan die al is. Overheidsinstellingen beschikken – anders dan burgers – over een leger van communicatie-adviseurs en spin-doctors, die dagelijks bezig zijn om de reputatie van hun instelling te verdedigen.

Die instellingen kunnen vaak in de uitoefening van hun taken burgers ervan beschuldigen de wet te hebben overtreden of anderszins hun goede naam aantasten. Burgers kunnen daartegen wel rechtsbescherming zoeken, maar dat kost hen tijd, geld, moeite en ergernis. Die worden, ook als de klachten van de burger terecht zijn, zelden volledig gecompenseerd. En tot zo iets simpels als het maken van excuses zijn veel overheidsinstellingen niet van nature geneigd. Ook in dat licht is een bijzondere strafbepaling met betrekking tot het door burgers beledigen van openbare instellingen en het openbaar gezag – met een verhoogde strafmaat en het vervallen van het klachtvereiste – niet evenwichtig en onnodig.

De aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende gedachte dat aan een bijzondere bescherming voor hoofden en leden van de regeringen van bevriende staten geen behoefte meer bestaat, brengt met zich mee dat ook de vermelding van deze personen in artikel 267 Sr onder 3° kan worden geschrapt.

#### 4.3 Bevriende staatshoofden, leden van regeringen en hun officiële vertegenwoordigers

Het schrappen van de bijzondere strafbepalingen met betrekking tot het hoofd of een lid van de regering en officiële vertegenwoordigers van een bevriende staat leidt niet tot volkenrechtelijke problemen. Het is een vrije keuze van een staat om wel of niet tot deze strafbaarstelling over te gaan.<sup>36</sup> De werkgroep-Langemeijer uit 1969, gesteund door de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke vraagstukken, merkt hierover op dat: *«elk land vrij geacht kan worden al dan niet een speciale voorziening te treffen voor de strafrechtelijke bescherming van eer en goede naam van hoofden van bevriende staten, zolang maar de bescherming van de eer en goede naam in het algemeen in de rechtsorde van dat land zowel uit het oogpunt van de geldende normen als uit dat van haar praktische*

<sup>34</sup> Zie paragraaf 2.2.

<sup>35</sup> Dat neemt niet weg dat in het buitenland strafbaarstelling van belediging van de natie of van nationale symbolen als de vlag en het volkslied vaak voor komt. Maar dat betreft meestal landen die in ons land zelden gezien worden als landen die het goede voorbeeld geven waar het gaat om respect voor de vrijheid van meningsuiting. Zoals bijvoorbeeld artikel 301 van het Turks Wetboek van Strafrecht, dat zowel aan de openbare aanklager als aan iedere individuele burger de mogelijkheid biedt om een aanklacht in te dienen wegens het schenden van de «eer van de natie» of het beledigen van de zogeheten «Turksheid».

<sup>36</sup> Zie ook J. Foakes, *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 68–71. Zo gaat ook de regering van de Bondsrepubliek Duitsland voorstellen deze bijzondere strafbepaling te schrappen, naar aanleiding van de vermeende belediging van de Turkse president Erdogan door de ZDF-komiek Jan Böhmermann in april 2016. <http://nos.nl/artikel/2099332-merkel-staat-strafonderzoek-naar-duitsse-komiek-toe.html>

*handhaving aan internationaal algemeen aanvaarde standaarden voldoet».*<sup>37</sup>

Nederland kent commune, voor een ieder toegankelijke strafbaarstellingen van belediging. Daarmee is aan deze voorwaarde voldaan.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A*

Deze wijziging is nodig in verband met het vervallen van de artikelen 111 tot en met 113, 118 en 119 Sr.

#### *Onderdeel B*

Met deze wijziging komen de specifieke bepalingen inzake het beledigen van de Koning, van de echtgenoot van de Koning, van de vermoedelijke opvolger van de Koning, van diens echtgenoot, of van de Regent te vervallen.

#### *Onderdeel C*

Deze wijziging is nodig in verband met het vervallen van de artikelen 111 en 112 Sr.

#### *Onderdeel D*

Met deze wijziging komen de specifieke bepalingen inzake het beledigen van het hoofd of een lid van de regering of van een officiële vertegenwoordiger van een bevriende staat te vervallen.

#### *Onderdeel E*

Met deze wijziging wordt artikel 267 Sr aangepast aan het vervallen van de artikelen 118 en 119 Sr. Voorts wordt het onderdeel met betrekking tot belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling geschrapt.

In het tweede lid wordt het begrip «ambtenaar» beperkt tot de ambtenaren waarop in beginsel titel III van de Ambtenarenwet van toepassing is, alsmede militaire ambtenaren. Voorts wordt een uitzondering gemaakt op de toepasselijkheid van artikel 84, eerste lid, Sr, waarin leden van algemeen vertegenwoordigende organen worden gelijkgesteld met ambtenaren.

#### *Onderdeel F*

Deze wijziging is nodig in verband met de voorgestelde wijziging van artikel 267 Sr.

### **ARTIKEL II**

De in het Wetboek van Strafrecht BES voorgestelde wijzigingen komen overeen met de in artikel I voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht. De in het algemeen deel van deze memorie van toelichting

---

<sup>37</sup> Kamerstukken II1970/71, 11 249 nr. 4.

gegeven motivering geldt gelijklijk voor Europees Nederland en voor de BES-eilanden.

### **ARTIKEL III**

De voorgestelde wijziging van de Wet militair tuchtrecht komt overeen met de in artikel I, onder E, voorgestelde wijziging van artikel 267 Wetboek van Strafrecht.

### **ARTIKEL IV**

De voorgestelde wijziging van de Uitleveringswet komt overeen met de in artikel I, onder D, voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht.

Verhoeven