

Vergaderjaar 2018–2019

34 456

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 januari 2019

De initiatiefnemer heeft kennis genomen van de nadere opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van het **CDA**. In antwoord daarop merkt hij het volgende op.

Het wetsvoorstel voorziet bepaald niet in een louter symbolisch bedoelde gelijkstelling wat betreft de strafrechtelijke bescherming tegen belediging van de positie van de Koning (en zijn directe familieleden) met de positie van «gewone» burgers. Er is de initiatiefnemer veel aan gelegen om het geheel op de Koning toegesneden beledigingsartikel te schrappen, omdat er belangrijke verschillen zijn tussen de tekst van de huidige artikelen 111 tot en met 113 van het Wetboek van Strafrecht en de commune beledigingsdelicten:

- de afwezigheid van een strafuitsluitingsgrond voor het behartigen van het algemeen belang,
- de afwezigheid van een bestanddeel met betrekking tot het vereist zijn van een zekere openbaarheid of kenbaarheid voor de beledigde persoon,
- de aanzienlijk hogere strafmaat en de zwaarte van de mogelijke bijkomende straffen.

Vanuit een oogpunt van vrijheid van meningsuiting en het voorkomen van een «chilling effect» is het van belang dat àl deze verschillen – en dus niet alleen de maximale strafbedreiging, die niet meer aansluit bij de huidige maatstaven en praktijk – tot het verleden gaan behoren.

Het op al deze punten aanpassen van de artikelen 111 tot en met 113 aan de commune beledigingsdelicten zou resulteren in artikelen 111 tot en met 113 die letterlijk overeenstemmen met de commune beledigingsdelicten. Een dergelijke doublure van de commune beledigingsdelicten in titel II van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht zou bij uitstek als symboolwetgeving kunnen worden beschouwd. Daarom heeft de initiatiefnemer daar niet voor gekozen.

De initiatiefnemer meent inderdaad dat het voorkomen van een «chilling effect» – wat in wezen niet heel anders is dan een gebrek aan rechtszekerheid – het van groot belang maakt dat de wet zo duidelijk mogelijk

maakt wanneer de grens van strafbare belediging wordt overschreden. Daarmee wil de initiatiefnemer niet zeggen dat er geen ruimte meer kan zijn voor een rechterlijke weging van de uiting zelf, de context waarin die uiting is gedaan en de vraag of er in dat specifieke geval een strafuitsluitingsgrond voor de uiting bestond, bijvoorbeeld omdat deze is gedaan in het kader van het publieke debat. Maar over de bestanddelen van de strafbaarstelling, zoals de vraag of de belediging in het openbaar of in tegenwoordigheid van de beledigde persoon moet zijn gedaan, en over de vraag of er een strafuitsluitingsgrond voor de behartiging van openbare belangen geldt (mits niet onnodig grievend) moet de wet wel duidelijkheid verschaffen. Die duidelijkheid verschaffen de artikelen 111 tot en met 113 thans niet, maar de huidige commune beledigingsdelicten wel. De initiatiefnemer is dan ook van mening dat de huidige commune beledigingsdelicten voldoende duidelijkheid bieden. Bovendien kan toepassing van de strafuitsluitingsgrond eraan bijdragen dat veroordelingen de toets aan artikel 10 EVRM kunnen doorstaan.

De huidige rechtspraak is al aan de orde gekomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hierna zal nog wat uitvoeriger worden ingegaan op de beschikbare jurisprudentie.

Hoge Raad 19 april 2005 (ECLI:NL:HR:2005:AR7262)

In dit arrest overwoog de Hoge Raad, dat «aangenomen moet worden dat [...] de in Titel XVI van Boek II van het Wetboek van Strafrecht omschreven strafuitsluitingsgronden niet op de onderhavige delicten van toepassing zijn». De Hoge Raad gaat dus uitdrukkelijk uit van de tekst van de artikel 111 en 112 zoals die thans luiden.

Vervolgens overweegt de Hoge Raad dat artikel 10, lid 2, EVRM niet is geschonden door verdachte te vervolgen op grond van artikel 112 Wetboek van Strafrecht, omdat uit artikel 10, lid 2, EVRM volgt dat onder andere beperkingen die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de bescherming van de goede naam van anderen zijn toegestaan en de de handelwijze van verdachte in casu de eer en goede naam van de vermoedelijke troonopvolger en diens echtgenote heeft aangetast.

Ten slotte overwoog de Hoge Raad dat in dit geval – het gooien van een verbom naar de Gouden Koets – geen sprake was van een meningsuiting die onder de bescherming van art. 10 EVRM valt, omdat, ook al is die gedraging gestoeld op een bepaalde overtuiging, niet kenbaar was dat de gedraging moest worden begrepen als een deelname aan enig debat over het onderwerp waarop die overtuiging ziet.

Daarmee week de Hoge Raad af van de conclusie van de Procureur-Generaal, die overwoog dat «het gedrag van verdachte wel kan worden beschouwd als het uiten van een mening, maar niet als het uiten van een mening die van belang is voor het maatschappelijk debat over het instituut van de monarchie». Buruma noemde in zijn noot onder het arrest in NJ 2005, 566, het criterium van de Hoge Raad «een wat raadselachtige formule».

Hof Den Haag 1 februari 2013 (ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ0277)

In dit arrest sprak het Hof als zijn oordeel uit dat de uitingen van de verdachte enkel bestaan uit beledigingen aan het adres van de inzittenden van de Gouden Koets die redelijkerwijs niet worden beschouwd als een bijdrage aan het publieke debat.

In dit vonnis overwoog de politierechter: «Bij het verwijt van majesteitschennis moet de vraag worden gesteld of wellicht sprake is van een maatschappijkritische of politieke meningsuiting die bescherming verdient.(...) In de context van deze zaak is echter van een beschermenswaardige meningsuiting niet gebleken.» Daarbij ging het om «zeer grove bewoordingen (...) gericht tegen de Koningin persoonlijk. Deze bewoordingen hadden slechts ten doel zijn persoonlijke frustraties te uiten. Een beroep op het grondrecht van vrije meningsuiting kan daarom niet slagen.»

In dit vonnis overwoog de rechtbank dat sprake was uitlatingen die, gelet op de in de maatschappij heersende normen niet anders dan als beledigend worden opgevat.

Uit het vorenstaande kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Uitgangspunt is, dat de strafuitsluitingsgrond van artikel 266, tweede lid, niet van toepassing wordt geacht. Anderzijds wordt wel, althans in drie van de vier uitspraken, nagegaan of de uiting wordt beschermd door artikel 10 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM). Daarbij is het beeld niet helemaal duidelijk. De Hoge Raad meent dat daarvoor nodig is dat kenbaar is dat de uiting moet worden begrepen als een deelname aan enig debat, de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad is van mening dat de uiting van belang moet zijn voor het maatschappelijk debat, het Hof Den Haag is kennelijk van mening dat «enkel beledigingen» sowieso niet kunnen worden beschouwd als een bijdrage aan het publieke debat en de politierechter in Amsterdam meent dat een uiting van persoonlijke frustraties niet beschermd wordt door het grondrecht van vrije meningsuiting.

Ondanks deze verschillen is wel duidelijk, dat het in al deze gevallen ging om onmiskenbare beledigingen, soms niet meer dan scheldwoorden, vaak geuit door nogal verwarde personen. Denkbaar is dat de jurisprudentie zo beperkt is, omdat het openbaar ministerie gevallen waarin wèl het starten van of het deelnemen aan een openbaar debat aan de orde is, ongemoeid pleegt te laten. Maar duidelijkheid daarover is er niet. Aan de initiatiefnemer is in ieder geval geen aanwijzing van het O.M. op dit gebied bekend. Maar ook al zou die er wel zijn, dan kan zo'n aanwijzing nooit aan het publiek dezelfde mate van rechtszekerheid bieden als een wetsbepaling.

Door de beperkte jurisprudentie blijft de vraag onbeantwoord wat, in een geval waarin wèl redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een (beledigende) uiting is gedaan in het kader van een publiek debat, de toetssteen zal zijn. Is dat een toetsing aan artikel 10 EVRM die ongeveer overeenkomt met het criterium van artikel 266, tweede lid, dat sprake moet zijn van het geven van een oordeel over de behartiging van openbare belangen, mits dat er niet op gericht is ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit? Of blijft zo'n toetsing conform de Hoge Raad taboe en wordt een ander criterium aangelegd, waarin op de een of andere wijze meeweegt dat het gaat om strafbaarstellingen die zijn opgenomen in de titel «Misdrijven tegen de koninklijke waardigheid»? Waarmee, in de woorden van Buruma, een «onbevattelijke dimensie» met een «ietwat magisch perspectief» wordt betreden. En hoe valt dat dan in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van

het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder de zaken *Colombani tegen Frankrijk* en *Otegi Mondragon tegen Spanje*?¹

Gelet op deze onduidelijkheden ziet de initiatiefnemer géén grond voor de conclusie, dat er geen verschil meer is tussen de beperking die het verbod op majesteitsschennis oplevert voor de uitingsvrijheid en het voeren van maatschappelijk debat en de beperking die het gevolg is van de commune beledigingsdelicten.

Maar wat daar ook van zij, doorslaggevend voor de initiatiefnemer is, dat juist bij uitingsdelicten de wet zo duidelijk mogelijk moet zijn. Dat is niet het geval indien *verschillende* wetsartikelen zouden worden gehandhaafd, terwijl het de bedoeling en/of de praktijk is dat er *géén verschil* is tussen de mate waarin die wetsartikelen een beperking opleveren voor de uitingsvrijheid en het voeren van maatschappelijk debat.

Ten slotte merk de initiatiefnemer nog op dat een heroverweging van de omschrijving van de thans in artikel 112 van het Wetboek van Strafrecht opgenomen groep van personen – in het wetsvoorstel overgenomen artikel 267, aanhef en onder 1° – geen onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel.

Verhoeven

¹ Zie de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2016–2017, 34 456, nr. 6, blz. 5.