

Vergaderjaar 2015–2016

**34 051**

## **Voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verruiming van de vrijheid van meningsuiting**

**Nr. 8**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 31 maart 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag nog behoefte aanvullende vragen en opmerkingen aan de initiatiefnemers voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **INHOUDSOPGAVE**

	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Herstel van het lex certa-beginsel	3
3. Het voorkomen van conflicten tussen verdragsrechtelijke verplichtingen	5

#### *1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verruiming van de vrijheid van meningsuiting. (hierna: het initiatiefwetsvoorstel). Zij danken de initiatiefnemer voor de beantwoording van de vragen. De aan het woord zijnde leden hebben de initiatiefnemer in het eerste verslag gecompimenteerd met het initiatiefwetsvoorstel en graag doen zij dat hierbij nogmaals. Het recht van initiatief is een van de zwaarste middelen die een individueel Kamerlid tot zijn beschikking heeft. Deze leden behandelen dit instrument graag met de aandacht en de zorg die het verdient. Helaas hebben zij moeten constateren dat niet al hun vragen zijn beantwoord. Ook geeft de beantwoording die wel is gegeven, aanleiding voor het stellen van nadere vragen. Daarom zijn voornoemde leden blij met deze gelegenheid tot het stellen van nadere vragen. Zij zullen niet al hun onbeantwoorde vragen herhalen, maar besteden wel graag aandacht aan de in hun ogen belangrijkste onderwerpen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het initiatief geenszins bedoeld is als een vrijbrief voor opruiende of zeer grievende uitlatingen maar als een poging om het justitiële monopolie op de bestijding («sic») daarvan te doorbreken. Later schrijft de initiatiefnemer in antwoord op vragen van de ChristenUnie-fractie dat hij beoogt te bevorderen dat de verantwoordelijkheid voor uitlatingen weer komt te liggen waar hij hoort, namelijk bij de deelnemers aan het maatschappelijk debat zelve. Voorkomen dient te worden dat zij zich verschuilen achter het al dan niet handelen van juridische beroepsbeoefenaren. Wat bedoelt de initiatiefnemer hier precies mee? Op welke wijze verschuilt men zich achter het handelen van juridische beroepsbeoefenaren? Het is toch voor iedereen mogelijk om een maatschappelijke discussie aan te gaan over bepaalde ongewenste uitlatingen? Het openbaar ministerie weerhoudt ons daar toch niet van? Graag krijgen voornoemde leden een nadere uitleg hieromtrent.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. De antwoorden van de initiatiefnemer op hun eerdere vragen hebben deze leden niet bepaald overtuigd, integendeel. De initiatiefnemer wekte in zijn beantwoording de indruk dat hij overigens ook niet de illusie had of de moeite deed om de aan het woord zijnde leden te overtuigen. Deze leden blijven dan ook bij hun standpunt dat het initiatiefwetsvoorstel geen parlementaire meerderheid verdient. Zij hebben gezien de inhoud hiervan en de aard van de eerdere antwoorden, geen nadere vragen.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het artikel van Esther Janssen dat op 19 februari 2016 in het Nederlands Juristenblad (NJB) verscheen. In dit artikel wordt een aantal belangrijke conclusies getrokken waar deze leden graag een reactie op willen van de initiatiefnemer. Er wordt onder andere aangegeven dat de stelling in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, namelijk dat «opruiing» de enige categorie uitingen is waarvoor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beperking van de uitingsvrijheid gerechtvaardigd acht en dat de «hate speech»-jurisprudentie van het EHRM onduidelijkheid in deze consistente koers schept, onjuist is. De auteur geeft voorts aan dat het onmiskenbare doel van onder andere het EU-Kaderbesluit ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, het Additioneel protocol bij het Cybercrimeverdrag en het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (hierna: IVUR) is om staten te verplichten uitingen van racisme en xenofobie expliciet en effectief strafbaar te stellen. Conclusie is dus dat er geen sprake is van conflicterende verdragsverplichtingen, maar van een met verdragsverplichtingen conflicterend initiatiefwetsvoorstel.

Kan de initiatiefnemer uitgebreid reageren op de bevindingen van Janssen, waarbij ook wordt ingegaan op de inhoudelijke argumenten die tot haar conclusies hebben geleid? Kan initiatiefnemer daarbij aangeven waarop zijn stelling is gebaseerd dat het aanzetten van haat alleen als strafbaarstelling is opgenomen omdat Nederland daartoe verplicht werd door aansluiting bij het IVUR, aangezien Janssen aangeeft dat dit niet het enige internationaalrechtelijke verplichting is die hiertoe noodzaakt. Wat is het doel van deze stellingname van initiatiefnemer?

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de nota van aanleiding van het verslag toch nog enkele vragen aan de initiatiefnemer. De aan het woord zijnde leden vragen of de initiatiefnemer uitgebreider kan ingaan op de overeenkomsten die het initiatiefwetsvoorstel vertoont met de eerder genoemde nota van de toenmalige VVD-Kamerleden Nicolai en Rutte. In dat kader vragen deze leden ook of initiatiefnemer heeft overwogen en/of concrete toenadering heeft gezocht tot de

VVD-fractie om gezamenlijk op te trekken bij de vormgeving van onderhavig wetsvoorstel.

Het lid Klein heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Dit lid is een groot voorstander van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Het is immers vrijzinnig om vrijdenkende mensen, die allemaal verschillende meningen en opvattingen koesteren, het vrije woord te gunnen. Er zijn echter nog enkele vragen die voornoemd lid graag beantwoord zou willen hebben. Het aan het woord zijnde lid leest dat met dit wetsvoorstel vier doelen worden gediend, te weten het verruimen van de vrijheid van meningsuiting, het verzekeren van het *lex certa*-beginsel, het voorkomen van een conflict tussen op Nederland rustende verdragsverplichtingen en het bieden van een handreiking aan het EHRM bij het bepalen van de Europese consensus inzake het beschermen van het maatschappelijk debat. In het vervolg van de gewijzigde memorie van toelichting wordt echter verder geen aandacht geschonken aan het eerste doel dat de initiatiefnemer zich heeft gesteld, namelijk de verruiming van de vrijheid van meningsuiting. De initiatiefnemer gaat, nadat hij de opsomming van deze vier doelen heeft gegeven, meteen in op punt 2, te weten het herstel van het *lex certa*-beginsel. Kan de initiatiefnemer ook zijn eerste doel van een nadere uitleg en argumentatie voorzien?

## 2. Herstel van het *lex certa*-beginsel

De belangrijkste vraag van de leden van de VVD-fractie gaat over het *lex certa*-beginsel. Het verschil tussen strafwaardig en niet strafwaardig gedrag moet «zonneklaar» zijn, aldus de initiatiefnemer, en bij de artikelen 137c en 137d Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is dat niet het geval. Voornoemde leden hebben begrip voor deze stelling van de initiatiefnemer, maar zij vragen opnieuw of het verschil dan wel zonnklaar wordt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel? Op welke wijze wordt het *lex certa*-beginsel door het wetsvoorstel hersteld? Waar ligt de grens tussen aanzetten tot haat, een gedraging die van de initiatiefnemer niet meer strafbaar hoeft te zijn, en aanzetten tot geweld, wat wel strafbaar blijft? Is het überhaupt mogelijk om die grens helder te leggen? Zo nee, hoe is het dan mogelijk om het *lex certa*-beginsel te herstellen zoals de initiatiefnemer wenst? Zou het kunnen dat de grens simpelweg wordt verlegd, maar dat het *lex certa*-beginsel daarmee niet wordt hersteld?

De aan het woord zijnde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat «opruiende uitlatingen in conflictsituaties» strafbaar moeten blijven, ook na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel. Dit levert direct de vraag op waar dan de grens ligt tussen aanzetten tot haat of geweld en het doen van opruiende uitlatingen in conflictsituaties. Ook dat is van belang voor het door de initiatiefnemer gewenste herstel van het *lex certa*-beginsel. Kan de initiatiefnemer hierop ingaan?

De leden van de VVD-fractie constateren dat hun vragen over de *chilling effect*-doctrine niet zijn beantwoord. Deze doctrine houdt in dat onzekerheid over de strafbaarheid van bepaalde uitlatingen een verkillend effect kan hebben op de vrijheid van meningsuiting. Kan de initiatiefnemer aantonen dat dit effect optreedt of heeft opgetreden? Graag ontvangen voornoemde leden een overzicht waaruit blijkt hoeveel vrijheidsstraffen zijn opgelegd op grond van de huidige artikelen 137c en 137d Sr.

De leden van de SP-fractie begrijpen waar het gaat om het *lex certa*-beginsel en in verband daarmee het verduidelijken van de wet dat hiervoor ook alternatieven denkbaar zijn. Zij wijzen hiermee op het reeds aangehaalde NJB-artikel van Janssen. Janssen vraagt met betrekking tot de artikelen 137c en 137d Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) of de

strafbaarheid van uitingen over bepaalde bevolkingsgroepen niet beter beperkt kan worden tot die situaties waarin zij duidelijk neerkomen op aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, aangezien dit beter aansluit bij onze internationale verplichtingen ten aanzien van «hate speech». Tevens geeft zij aan dat artikel 137d Sr nader gespecificeerd kan worden met toevoeging van de bestaande discriminatiegronden. De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemer op deze alternatieven. Met deze aanscherpingen kan worden voorkomen dat Nederland met dit initiatiefwetsvoorstel in strijd handelt met het internationale en Europese recht.

Het lid Klein merkt op dat een van de beoogde doelen die initiatiefnemer met dit wetsvoorstel wil bereiken is het herstellen van het *lex certa*-beginsel. Volgens de initiatiefnemer wordt momenteel aan het *lex certa*-beginsel, ingevolge waarvan delictsomschrijvingen voldoende duidelijk en toegespitst moeten zijn om de rechtsgenoten in staat te stellen hun gedrag daarop af te stemmen, door meergenoemde bepalingen absoluut geen recht gedaan. Het strafrecht, dat diep kan ingrijpen in de persoonlijke vrijheid, is gebaseerd op de gedachte dat het verschil tussen strafwaardig en niet strafwaardig gedrag zonneklaar moet zijn. De huidige praktijk laat volgens de initiatiefnemer echter zien dat ambigue delictsomschrijvingen een «verkillend effect» kunnen hebben op de vrijheid van meningsuiting. Burgers zullen hun mening niet meer vrij durven te uiten uit vrees zich daarvoor voor de strafrechter te moeten verantwoorden, aldus de initiatiefnemer. Bovendien worden de artikelen 137c en d Sr in de rechterlijke praktijk zodanig opgerekt dat de door de wetgever beoogde limitatieve en restrictieve strafbaarstelling op lossen schroeven wordt gezet. Verschillende rechters kunnen de delictsomschrijvingen aldus verschillend interpreteren *casu quo* uitleggen. Het gevolg is dat dezelfde zaak voor een andere rechter tot een geheel andere uitkomst leidt. De initiatiefnemer concludeert derhalve dat omdat de meergenoemde delictsomschrijving niet voldoet aan de fundamentele uitgangspunten van de rechtsstaat van ons strafrechtstelsel, zij naar het oordeel van de initiatiefnemer dienen te worden geschrapt. Het lid Klein vraagt in hoeverre middels dit wetsvoorstel en het voornemen om artikel 137 c Sr te schrappen niet het kind met het badwater wordt weggegooid. Dit lid is van mening dat het *lex certa*-beginsel een groot goed is in onze democratische rechtsstaat en vraagt derhalve of het in dezen niet passender is artikel 137 c Sr te behouden. Is dit artikel niet juist helderder en concreter geformuleerd dan artikel 266 Sr? Dit artikel stelt namelijk dat elke opzettelijke belediging strafbaar is terwijl artikel 137 c Sr nog een opsomming geeft van hetgeen strafbaar gesteld is. Kan de initiatiefnemer hier nader op ingaan? Welk argument of argumenten hanteert initiatiefnemer in dezen?

In aanvulling op de bovenstaande vragen vraagt het lid Klein of de initiatiefnemer zich ervan bewust is dat bij het schrappen van artikel 137 c Sr en het behouden van art 266 Sr in feite de strafmaat voor belediging, anders dan smaad en laster, substantieel daalt. Artikel 137 c Sr kent namelijk een strafmaximum van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie, terwijl artikel 266 Sr een strafmaximum heeft van ten hoogste drie maanden of een geldboete in de tweede categorie. Overweegt de initiatiefnemer zijn initiatiefwetsvoorstel aan te passen zodat deze daling teniet wordt gedaan? Is de initiatiefnemer bereid de strafmaat van artikel 266 Sr te verhogen indien overgegaan wordt tot schrapping van artikel 137 c Sr? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

### *3. Het voorkomen van conflicten tussen verdragsrechtelijke verplichtingen*

De leden van de VVD-fractie danken de initiatiefnemer voor zijn suggestie om een boek aan te schaffen indien zij behoefte hebben aan een rechtsvergelijkend exposé. De aan het woord zijnde leden zullen deze suggestie in overweging nemen, maar willen ondertussen toch graag antwoord van de initiatiefnemer. Hoe ligt het door de initiatiefnemer voorgestelde stelsel van vrijheid van meningsuiting in internationaal verband? Welk rechtstelsel lijkt er het meeste op? Welk land komt het dichtste in de buurt? Kan de initiatiefnemer hiervan een rechtsvergelijkend overzicht geven?

Tot slot constateren de leden van de SP-fractie constateren nogmaals dat de initiatiefnemer niet ingaat op de argumenten van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) waarom met het schrappen en wijzigen van de drie artikelen niet wordt voldaan aan internationale verdragen en het unierecht. Initiatiefnemer geeft slechts aan dat het IVUR niet uitdrukkelijk verplicht tot opnemning van het delict ter zake van het in het openbaar beledigen van groepen mensen vanwege hun ras. Kan de initiatiefnemer alsnog ingaan op het commentaar van de Afdeling advisering, uitgesplitst per verdrag dan wel uniebesluit? Dit mede gelet op soortgelijke kritiek zoals geuit in het voornoemde NJB-artikel.

Het lid Klein leest dat een derde doel van de initiatiefnemer is het voorkomen van een conflict tussen op Nederland rustende verdragsverplichtingen. Het moet aldus vermeden worden dat Nederlandse wetgeving botst met andere (hogere) verdragen die Nederland met andere, internationale instanties en organisaties gesloten heeft. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat voortaan artikel 137 c Sr geschrapt zal worden en dat art. 137 d en 137 e Sr gewijzigd zullen worden. Hierdoor wordt het aanzetten tot haat of discriminatie van mensen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap voortaan niet meer strafbaar gesteld. Tegelijkertijd valt in het advies van de Afdeling advisering te lezen dat in de Straatsburgse jurisprudentie erkend is dat publicaties en andere vormen van meningsuiting die aanzetten tot haat, geweld of racisme, of nodeloos kwetsend zijn, en derhalve geen enkele bijdrage leveren aan het openbare debat, met straf bedreigd of anderszins belemmerd mogen worden. In extreme gevallen kan zelfs het beroep op de vrijheid van meningsuiting worden ontzegd, daar waar de uitingen gericht zijn tegen de kernwaarden waarop het EVRM is gebaseerd, zoals tolerance, social peace en non-discrimination, aldus de Afdeling advisering. Erkent de initiatiefnemer dat hierin een tegenstrijdigheid schuilt? Erkent de initiatiefnemer dat deze Straatsburgse jurisprudentie in strijd is met één van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Kan initiatiefnemer hier nader op ingaan? Op het moment dat artikel 137c wordt geschrapt en artikel 137 d en 137 e Sr wijzigt en men aldus niet op grond van de in deze artikelen genoemde delictomschrijvingen – zoals het aanzetten tot haat of discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst et cetera – kan overgaan tot vervolging in Nederland maar zich wel tot het EHRM kan richten met een dergelijk verzoek, in hoeverre heeft een wetsvoorstel dat deze wijzigingen beoogt dan nut of zin? Indien het Europese hof de wetsartikelen ruimer interpreteert en in bepaalde gevallen zelfs burgers helemaal de vrijheid van meningsuiting kan ontzeggen lost het immers niets op. Kan initiatiefnemer hier nader op ingaan? Voornoemd lid is voorts benieuwd hoeveel uitspraken er de afgelopen twintig jaar zijn geweest waarin mensen een straf opgelegd hebben gekregen op grond van artikel 137 c en/of 137d en/of 137e Sr en op grond

van de artikelen 131, 261, 262, 266 en 284 Sr? Hierin kan nog het onderscheid gemaakt worden tussen aanklachten van het openbaar ministerie en daadwerkelijke rechterlijke uitspraken. Kan initiatiefnemer hierop ook ingaan?

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

De adjunct-griffier van de commissie,  
Loeffen