

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 september 2018

Hierbij bied ik u de memorie van antwoord inzake het 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 instellingen te doen vervallen (34 456) aan.

In het voorlopig verslag zijn eveneens vragen gesteld aan de regering. Ik heb begrepen dat de regering een separate brief aan uw Kamer zal sturen om deze vragen te beantwoorden.

Hopelijk u voldoende geïnformeerd te hebben.

K. Verhoeven

1. Inleiding

De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van de **VVD**, het **CDA**, **D66**, de **PvdA**, **GroenLinks**, de **ChristenUnie** en de **SGP** voor de interesse waarmee zij van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. Hij doet zijn best de gestelde vragen naar zo groot mogelijke tevredenheid van deze leden te beantwoorden.

2. Nut en noodzaak

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de initiatiefnemer nader in te gaan op zijn stelling dat het «apart strafbaar stellen van majesteitsschennis niet meer van deze tijd [is]. Het past niet bij een modern koningschap.»

De initiatiefnemer schrapt met zijn wetsvoorstel de bijzondere strafbaarstellingen voor majesteitsschennis in artikelen 111 tot en met 113 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Deze delicten komen uit een tijd waarin anders tegen de staat en de rol van het Koningshuis daarin gekeken werd. Invoering van een eerste vorm van strafbaarstelling van majesteitsschennis vond rond 1830 plaats tegen de achtergrond van de vrees voor revolutie. Wie tegen het Koningshuis was, werd al snel gezien als iemand die ook tegen de in opbouw zijnde staat was. De vrijheid van meningsuiting was nog tamelijk beperkt. De herinnering aan de terechtstelling van de Franse Koning Lodewijk XVI was nog betrekkelijk vers. Die angst speelt nu niet meer. De bijzondere strafbepalingen hadden niet alleen een hoger strafmaximum dan de gewone beledigingsdelicten, maar misten ook rechtvaardigingsgronden. Zo staat in artikel 266 Sr dat de uiting in het openbaar gedaan moet zijn en dat uitingen niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn als zij ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen (en niet onnodig grievend zijn). Dergelijke rechtvaardigingsgronden ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting worden tegenwoordig wel noodzakelijk gevonden. Ook ten aanzien van uitingen over de Koning. In een modern koningschap werft en behoudt de Koning gezag door zijn doen en laten, niet door de dreiging van bijzonder strafrecht.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat het wetsvoorstel oorspronkelijk een volledige gelijkstelling van belediging van de Koning met commune beledigingsdelicten beoogde, maar het wetsvoorstel in uiteindelijk vorm alsnog verschillen ten opzichte van belediging van «gewone» burgers handhaaft. Tegen die achtergrond verzochten zij de initiatiefnemer nog eens te onderbouwen wat hij met dit wetsvoorstel tracht te bereiken.

De initiatiefnemer stelt voorop dat hij op verzoek van de Tweede Kamer het wetsvoorstel verdedigt zoals dat in de Tweede Kamer is aangenomen en door die Kamer bij de Eerste Kamer is ingediend. Dat doet hij uit volle overtuiging. Daarbij is van belang, dat de kern van het wetsvoorstel, het schrappen van de bijzondere strafbepalingen over majesteitsschennis, nog ongewijzigd in het wetsvoorstel staat. Daarmee wordt bereikt dat de Koning, zijn familie en bevriende staatshoofden niet langer buiten de gewone, op eenieder toepasselijke wetgeving met betrekking tot belediging worden geplaatst. Daarmee kan door de burger die de betreffende uiting deed ook het openbare belang als rechtvaardigingsgrond ingeroepen worden en kunnen slechts in het openbaar gedane uitlatingen vervolgd worden.

Ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel zijn slechts twee relatief kleine wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. Allereerst worden de Koning, diens echtgenoot, de vermoedelijk opvolger, diens echtgenoot en de Regent ook aan artikel 267 Sr toegevoegd. Daardoor wordt de

maximale gevangenisstraf voor belediging van de Koning en de zijnen geen drie maanden maar vier maanden (verhoging met een derde). In de praktijk worden overigens vooral boetes opgelegd, en zijn gevangenisstraffen – als ze al voorkomen – eerder in de ordegrrootte van dagen dan maanden. Verder is besloten de huidige situatie te handhaven waarbij het openbaar ministerie (OM) ambtshalve kan vervolgen.

De leden van de **D66**-fractie vroegen of het eerder is voorgekomen dat in Nederland iemand vervolgd c.q. veroordeeld is om het beledigen van een bevriend staatshoofd.

De initiatiefnemer kan op rechtspraak.nl één recente zaak vinden waarin een veroordeling voor belediging van een bevriend staatshoofd gevorderd werd door het Openbaar Ministerie.¹ Die zaak leidde tot vrijspraak en richtte zich op een uiting gedaan over de Israëlische president. Verder terug in de tijd is vaker gebruik gemaakt van (de voorganger van) het artikel. Het OM vervolgde naar aanleiding van beledigingen van de Amerikaanse president bij demonstraties tegen het VS-beleid in Vietnam. Dit leidde tot veroordelingen en hevige maatschappelijke discussie.² Recent werd bekend dat het Openbaar Ministerie een man uit Sittard gaat vervolgen wegens het sturen van mails waarin de Turkse president Erdogan wordt beledigd aan de Turkse ambassade in Den Haag.³

De hier aan het woord zijnde leden vroegen de initiatiefnemer ook om in de context van de ministeriële verantwoordelijkheid toe te lichten wat in de memorie van toelichting staat over het aan betekenis verliezen van de opvatting dat de Koning zich niet kan verdedigen, omdat de Koning zich bedient van professionele woordvoerders, goed voorbereide interviews en een uitgekende mediastrategie nader toe te lichten hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning zich verhoudt tot de in de memorie van toelichting geuite opvatting dat de Koning zich steeds beter weet te verdedigen met behulp van professionele woordvoerders en interviews. Zij vroegen zich ook in hoeverre in het licht van dit voorstel relevant is dat de Koning daardoor in zijn uitingen kan worden beperkt.

Zoals de initiatiefnemer reeds in de memorie heeft opgemerkt, zijn Ministers volledig verantwoordelijk voor de activiteiten van professionele woordvoerders, interviews en de daarbij gehanteerde mediastrategie. Op zich kan de ministeriële verantwoordelijkheid er wel toe leiden dat de Koning in zijn uitingen wordt beperkt, maar dat hoeft niet te betekenen dat hij zich niet kan verdedigen. De initiatiefnemer ziet een Koning die goed voor zijn belangen weet op te komen. Wanneer (verondersteld) onrechtmatig foto's genomen worden van zijn gezin, startte hij in het verleden meermaals een rechtszaak. Toen hij beschuldigd werd van het niet voorrang verlenen op het water, heeft de RVD voor hem gereageerd. In de eerste jaren van zijn Koningschap heeft hij ook meerdere interviews gegeven om zijn volk hem beter te laten kennen en inzicht te geven in zijn doen en denken. Daarin mengt hij zich ten dele ook in het maatschappelijk debat, bijvoorbeeld tijdens zijn Kersttoespraak. Dit laat een zelfbewuste Koning zien, waarvoor de Minister-President ministeriële verantwoordelijkheid draagt, maar die waar mogelijk en nodig ook zelf het woord neemt. Om de Koning goed te beschermen tegen belediging vond de initiatiefnemer het dus niet per se nodig het OM ambtshalve beledigingen van de Koning te laten vervolgen – de Koning, of voor hem een ander, kon

¹ Rb. Den Haag, 12 januari 2015, ECLI:RBDHA:2015:5392, r.o. 4.4. <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:5392>.

² Zie onder andere: NJ 1969, 78: HR, 05-11-1968.

³ <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/man-uit-sittard-voor-rechter-om-beledigen-erdogan>.

ook een klacht indienen als voorwaarde voor vervolging. Ten gevolge van de tweede nota van wijziging, waarin de initiatiefnemer tegemoet kwam aan een wens van de Tweede Kamer, is dat klachtvereiste weer vervallen. Daarmee kent deze beschouwing geen directe relevantie voor het wetsvoorstel meer.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen de initiatiefnemer duidelijk te maken wat in zijn visie de positie van het staatshoofd onderscheidt van andere dienaren van staat. Zij vroegen ook of hij van mening is dat diens rechten en plichten het staatshoofd extra kwetsbaar maken en hij uit dien hoofde ook extra bescherming behoeft. Daarbij verzochten deze leden om vanuit de staatsrechtelijke positie van het staatshoofd toe te lichten waarom een bijzondere bescherming via strafrechtelijke bepalingen volgens hem niet op zijn plaats is.

De initiatiefnemer ziet meerdere onderscheiden tussen de Koning en andere dienaren van staat. Het voornaamste is dat het Koningschap een geboorterecht is, terwijl andere dienaren van de staat in hun functie benoemd worden. Meestal tijdelijk, soms voor het leven. Dat zijn echter geen onderscheiden die hij in het kader van dit wetsvoorstel relevant acht. Het delict majesteitsschennis is ooit in het leven geroepen met oog op de bescherming van de Koninklijke macht en waardigheid in een nog in opbouw zijnde staat. Nu geldt zeker niet meer dat een belediging van de Koning gelijk het gevaar van revolutie inhoudt. Wat betreft het erfelijk karakter van het koningschap is de initiatiefnemer van mening dat dit niet met zich mee hoeft te brengen dat het gezag van en waardering voor de overheid of de Koning afgedwongen zou moeten worden door middel van het strafrecht, althans niet met een bijzondere, op het staatshoofd betrekking hebbende bepaling. Het integer handelen van de ambtsdragers dient hiervoor de basis te zijn.

In andere opzichten is de Koning wel vergelijkbaar met andere dienaren van staat, zoals ambtenaren. Beiden vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning schermt hem grotendeels af van de risico's die hij kan lopen. Zoals in antwoord op een voorgaande vraag al betoogd, is de Koning daarbij niet weerloos – maar zelfbewust. Waar het oorspronkelijke wetsvoorstel hem geen bijzondere bescherming gaf, doet het nu voorliggende gewijzigde voorstel dat wel. Voor belediging van de Koning geldt – net als voor ambtenaren – de strafverzwaring van artikel 267 Sr en geldt geen klachtvereiste om te kunnen vervolgen (artikel 269 Sr). Mede in het licht van de jurisprudentie van EHRM zou het echter niet passen een geheel op de Koning toegesneden delict, zonder de gebruikelijke rechtvaardigingsgronden, met maximale strafoplegging van 5 jaar en bijkomende straffen als het ontzeggen uit het kiesrecht, in stand te houden.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen de initiatiefnemer om reflectie op het feit dat de Koning boven alle partijen dient te staan en zo een symbool is van eenheid voor onze diverse, nationale gemeenschap. Zij vroegen of hij vindt dat het ambt van Koning met zich meebrengt dat dit bekleed dient te worden met koninklijke waardigheid en of de keuze voor een constitutionele monarchie niet met zich meebrengt dat de Koning een bijzondere positie heeft.

De initiatiefnemer onderschrijft dit. Dit betekent echter niet, als dat de onderliggende veronderstelling van de aan het woord zijnde leden is, dat deze waardigheid en bijzondere positie niet kunnen bestaan zonder een speciaal op de Koning toegesneden bijzondere strafbaarstelling van belediging. Waardigheid en gezag volgen uit de invulling van het ambt – niet uit dreiging naar het volk met overheidsmacht.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen de initiatiefnemer precies te beschrijven welke effecten dit wetsvoorstel heeft bij een opzettelijk beledigende uiting ten aanzien van de Koning. Zij wilden weten of dit tot andere vervolgingsbeslissingen dan thans door het OM leidt en welke problemen zich nu voordoen en straks niet meer. Ook vroegen zij of hij onderkent dat strafrechtelijk optreden van een andere orde is dan civiele rechtszaken.

De initiatiefnemer verwacht dat wanneer een belediging van de Koning ter kennis komt van het OM, het OM zich erop zal beraden of vervolging haalbaar en opportuun is. Daarbij is niet uitgesloten dat het OM daarover advies inwint van de regering, en dat binnen de regering overleg plaats vindt met de Koning. Dit eventuele beraad binnen de regering pleegt vertrouwelijk te blijven. Nu voor vervolging een klacht niet vereist is, kan het OM ook zonder klacht tot vervolging overgaan. Maar de initiatiefnemer hoopt – en verwacht – dat het OM niet tegen de uitdrukkelijke wens van de Koning vervolging zal inzetten.

Mocht de belediging niet in het openbaar gedaan zijn of de Koning zelf niet ter ore zijn gekomen, dan was op grond van artikel 111 Sr veroordeling mogelijk. Op grond van artikel 266 Sr kan dat niet. Mocht de beledigende uiting gedaan zijn in het kader van het openbaar debat en niet onnodig grievend zijn, dan ziet artikel 266 Sr dat als een rechtvaardigingsgrond, waardoor het geen strafbaar feit oplevert. Artikel 111 Sr kent die nuance niet. De initiatiefnemer kan zich goed voorstellen dat het OM dus minder snel tot een vervolgingsbeslissing zal komen. Hij acht het verder een probleem dat in theorie 5 jaar gevangenisstraf opgelegd kon worden, evenals ontzegging uit het kiesrecht. Dat werkt legitimerend voor buitenlandse regimes en kan ook binnenlands de vrijheid van meningsuiting onnodig beperken wegens een onevenredig zware strafbedreiging. De initiatiefnemer erkent dat strafrechtelijke optreden iets anders is dan het aanspannen van civiele rechtszaken. Maar een belediging kan ook een onrechtmatige daad opleveren, en daarmee voorwerp worden van een civielrechtelijke procedure. In algemene zin ziet hij een internationale trend om uitingen uit de strafrechtelijke sfeer te halen. Dat gaat hem op dit moment te ver, omdat uitingsdelicten naast het voorkomen van eigenrichting tot doel hebben kwetsbare groepen in de samenleving te beschermen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en van de **SGP**-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer niet een zelfde redenering toepast op de strafbaarstelling van een aanslag op het leven van de Koning. De initiatiefnemer betoogt dat het verschil tussen strafbepalingen inzake het beschermen van het leven van de Koning en inzake belediging is, dat bij strafbaarstelling van belediging het grondrecht van vrije meningsuiting in het geding is. Bij het beperken daarvan past in een moderne democratische en rechtsstatelijke samenleving terughoudendheid. Daarin is het redelijk dat de belediging van de Koning, net als belediging van een ieder ander, via het commune beledigingsdelict vervolgd kan worden.

De leden van de fractie van het **SGP** vroegen voorts wat het precieze argument van de initiatiefnemer is om de bepalingen inzake belediging te laten vervallen, nu hij enerzijds stelt dat hij het beledigen van de Koning niet straffeloos wil laten en anderzijds stelt dat dit niet in een afzonderlijke strafbepaling moet gebeuren. Zij vroegen ook wat de bijzondere waarde van de grondwettelijke positie van de persoon van de Koning is. Op die positie is de initiatiefnemer al hiervoor, in antwoord op vragen van de PvdA-fractie, ingegaan. Daarbij is ook reeds aangegeven dat die positie, en in het bijzonder de ministeriële verantwoordelijkheid, het redelijk maakt om in geval van belediging van de Koning, net als wanneer het gaat om ambtenaren in brede zin, waaronder ook militairen en

rechters, een licht hogere strafmaat te hanteren. Wat initiatiefnemer buitenproportioneel acht is het hanteren van een geheel op de Koning toegesneden beledigingsartikel. Redenen daartoe zijn in voorgaande antwoorden reeds aan bod gekomen. Verschil met bijvoorbeeld de bijzondere bescherming tegen een aanslag op het leven van de Koning is er voorts in gelegen dat ook naar huidige standaarden dit direct onze democratische rechtstaat zou schokken, zo niet de stabiliteit ervan zou raken. Waar dit rond 1830 ook voor belediging van de Koning nog het geval geacht kon worden, is dat nu niet meer zo. Om die reden is het niet meer nodig op deze wijze de Koninklijke waardigheid te beschermen.

3. Reikwijdte wetsvoorstel en strafmaat

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of medewerkers van private bedrijven die werkzaamheden verrichten voor of in opdracht van de overheid, ook tot de ambtenaren behoren bedoeld in het voorgestelde artikel 267, onder 2, en het voorgestelde artikel 269, tweede lid, in overeenstemming met het ruime begrip «ambtenaar» van artikel 84 Sr. En dus of voor hen ook een verhoging van het strafmaximum en het ontbreken van het klachtvereiste geldt.

De initiatiefnemer licht dit graag toe. Het begrip ambtenaar is in het strafrecht breder dan in het normale taalgebruik. Het bestaat uit meerdere groepen personen. Allereerst personen die op grond van artikel 1 Ambtenarenwet ambtenaar zijn. Hieronder vallen, naast de personen die in het normale spraakgebruik als ambtenaar worden aangeduid, ook bewindspersonen, decentrale bestuurders, e.d. Ook worden als ambtenaar gezien de personen die in artikel 84 Sr genoemd worden. Dat betreft in lid 1 volksvertegenwoordigers, in lid 2 administratieve rechters en arbiters, en in lid 3 leden van de gewapende macht. Tot slot is in de jurisprudentie van de Hoge Raad bepaald dat onder het begrip «ambtenaar» ook moeten worden begrepen personen wiens werkgever niet de overheid in strikte zin is, maar die wel onder verantwoording en toezicht van de overheid werken. Dat zijn dus de door de VVD-fractie genoemde «medewerkers van private bedrijven die werkzaamheden verrichten voor of in opdracht van de overheid», mits zij voldoen aan de daarvoor in de jurisprudentie ontwikkelde criteria.

Ten aanzien van artikel 267, de verhoging van het strafmaximum, sluit het wetsvoorstel alleen leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen (feitelijk gelijk aan de groep die tot het ambtenarenbegrip gerekend wordt ingevolge artikel 84 lid 1 Sr) daarvan uit. Het vervallen van het klachtvereiste geldt voor alle ambtenaren gelijk.

De leden van de **D66**-fractie vroegen om nader toe te lichten in welke zin onafhankelijke rechters en leden van Hoge Colleges van Staat in het licht van dit wetsvoorstel vergelijkbaar zijn.

De initiatiefnemer wijst er allereerst op dat zij beiden vallen onder het brede begrip «ambtenaar» in artikel 1 Ambtenarenwet en in het Wetboek van Strafrecht. Voor beiden geldt ook dat zij vergelijkbaar zijn in die zin die de aan het woord zijnde leden al aanhalen: zij hebben een belangrijke functie in onze democratische rechtsstaat. Hun functievervulling kan emoties kan oproepen, die ook kunnen ontaarden in beledigingen, terwijl hun positie het lastig kan maken zich als persoon te verdedigen. Dit uiteraard uitgezonderd de leden van de Eerste Kamer en Tweede Kamer die lid zijn van een Hoog College van Staat, maar zich als volksvertegenwoordiger bij uitstek goed kunnen verdedigen. Voor anderen acht de initiatiefnemer die extra bescherming van groot belang gegeven

EHRM-jurisprudentie ten aanzien van de positie van rechters, zoals toegelicht door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen de initiatiefnemer uit te leggen wat verstaan wordt onder «openbare lichamen» en «openbare instellingen» in artikel 267 Sr en waarin deze verschillen van «openbaar gezag». Zij vroegen ook hoe hij deze bijzondere strafbepaling verenigt met de uitspraak van het EHRM in de zaken *Oberschlick I* en *Oberschlick II*.

Bij openbare lichamen moet gedacht worden aan de staat, gemeenten, provincies, de BES-eilanden e.d. Bij openbare instellingen aan (overheids-)organen wie bij of krachtens de wet de feitelijke uitvoering van overheidstaken is opgedragen (bijvoorbeeld de politie en de brandweer). Betekenis heeft artikel 267 Sr alleen voor de maximumgevangenisstraf en voor de bevoegdheid van het OM. Van belang blijft dat in geval van belediging van deze lichamen en instellingen al snel sprake zal zijn van het geven van een oordeel over de behartiging van een openbaar belang dat de uiting, mits niet onnodig grievend, kan rechtvaardigen. De initiatiefnemer heeft er dan ook vertrouwen in dat de rechtstoepassing in lijn kan zijn met de genoemde *Oberschlick*-uitspraken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen of de initiatiefnemer oplegging van een bijkomende straf als ontzegging uit het kiesrecht enkel als strafverzwaring en/of leedtoevoeging beschouwt.

De initiatiefnemer ziet in de ontzetting van rechten als bedoeld in artikel 28 Sr niet enkel leedtoevoeging en/of strafverzwaring, maar ook een democratisch rechtsstatelijke waarborg. Het kiesrecht is echter een van de meest fundamentele rechten in onze samenleving. Mogelijkheid tot oplegging van tijdelijke ontzegging daaruit door de rechter moet voorbehouden zijn aan strafbare feiten die een «ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel» behelzen.⁴ Om die reden is er slechts een beperkte groep delicten waarbij ontzetting uit dat recht opgelegd kan worden, en alleen indien er eveneens een veroordeling is tot een gevangenisstraf van minstens een jaar. Voor het beledigen van de Koning zou dat een buitengewoon disproportionele reactie zijn. Relevant in dit kader is de zaak *Otegi Mondragon* tegen Spanje bij het EHRM.⁵ Daaruit blijkt dat een straf van die orde grootte met kiesrechtontzegging door het Hof niet zondermeer geaccepteerd werd.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen om een nadere beschouwing over deze uitspraak. Zij vroegen naar het verschil dat de initiatiefnemer in het licht van die uitspraak, en specifiek rechtsoverweging 50, ziet voor een politicus in functie en een privépersoon, en hoe dat in het wetsvoorstel tot uiting komt.

Deze uitspraak betrof een Baskisch volksvertegenwoordiger die wegens belediging van de Koning van Spanje uit het (passief) kiesrecht ontzet werd. In de door de hier aan het woord zijnde leden geciteerde rechtsoverweging zijn twee verschillende aspecten van de positie van een volksvertegenwoordiger aan de orde.

In de eerste plaats gaat het om de situatie waarin een volksvertegenwoordiger zijn mening uit. Het Hof komt tot de genoemde rechtsoverweging in het kader van de toets of de beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving. Uit de uitspraak kan worden afgeleid dat de ruimte om de vrijheid van meningsuiting te beperken in het kader van een politiek debat beperkt is. De initiatiefnemer

⁴ *Kamerstukken II* 1984/85, 18 973, nrs. 2–5.

⁵ EHRM 15 maart 2011, nr. 2034/07 (*Otegi Mondragon t. Spanje*).

leest in het eerste deel van de overweging dat dit in het geval van uitingen van volksvertegenwoordigers nog belangrijker is dan bij privépersonen. Dit doordat hij of zij kiezers vertegenwoordigt en namens hen spreekt. Het tweede deel van het aangehaalde citaat gaat over het omgekeerde geval: de vraag in welke mate een volksvertegenwoordiger zich kritiek moet laten welgevalen. Voor politici ligt die grens hoger omdat zij zich «inevitably and knowingly» (onvermijdelijk en bewust) bloot stellen aan het moeten afleggen van publieke verantwoording. Ook andere publieke figuren («public officials») moeten zich meer laten welgevalen dan privépersonen.

In beide gevallen gaat het onmiskenbaar vooral om de politicus in functie. Indien een politicus zich laat verleiden tot een belediging, of beledigd wordt, in het kader van een burenruzie, dan zal de afweging mogelijk anders uitvallen.

Al met al kan worden gesteld dat uitingen die een bijdrage kunnen leveren aan het publieke debat als zodanig dienen te worden beschermd. In het wetsvoorstel komt dit tot uiting doordat na het schrappen van de artikelen ten aanzien van majesteitsschennis veroordeling wegens enkelvoudige belediging van de Koning nog slechts mogelijk is op grond van artikel 266 Sr, waarvan het tweede lid stelt: «Niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op gericht zijn ook in ander opzicht zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.» Dat kan zowel van belang zijn voor een volksvertegenwoordiger die bijvoorbeeld een bestuurder beledigt, als voor een burger die een volksvertegenwoordiger beledigt.

De hier aan het woord zijnde leden misten in de overwegingen van de initiatiefnemer het aspect dat het zweren of beloven van trouw aan de Koning gevraagd wordt bij de bekleding van diverse publieke ambten. Zij vroegen of dit tot ongelooftwaardige situaties zou kunnen leiden. Het door deze leden genoemde aspect heeft bij de initiatiefnemer geen rol gespeeld, omdat het strafrecht daarbij niet in het geding is. De eed van trouw aan de Koning wordt geacht een eed van trouw aan het grondwettelijke instituut van het Koningschap te zijn. Daarop mag niet alleen kritiek geleverd worden, Kamerleden mogen ook streven naar een andere staatsvorm, of naar een beperking van de bevoegdheden van de Koning, zo lang zij zich daarbij maar niet van ongrondwettige middelen bedienen.⁶ Dat geeft uiteraard geen vrijbrief voor het beledigen van de Koning, maar van strafbaar gedrag zal – gelet ook op de hiervoor besproken uitspraak van het EHRM in de zaak Mondragon tegen Spanje – niet snel sprake zijn. De initiatiefnemer ziet niet waarom dit tot ongelooftwaardige situaties zou leiden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts in welke andere EU-landen belediging van het staatshoofd een specifiek delict is en in welke monarchieën in de EU majesteitsschennis strafbaar is.

De initiatiefnemer kan aan de hand van het in januari 2015 verschenen rapport «Out of balance» van het International Press Institute daarop als volgt antwoorden: België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Italië, Malta, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden kennen een specifieke delict dat staatshoofden beschermd tegen belediging. Daarvan zijn België, Denemarken, Spanje en Zweden een monarchie.

De leden van de **SGP**-fractie stelden dat er voor buitenlandse staatshoofden niet langer een bijzondere regeling is. Deze leden vroegen zich af of dit als consequentie heeft dat door deze staatshoofden feitelijk alleen

⁶ *Kamerstukken II 1988–89 21 208, nr. 3 en 5.*

nog in persoon een klacht kan worden ingediend en dat het hierdoor vrijwel ondenkbaar zou zijn dat er ooit nog dergelijke aanklachten zullen zijn.

De initiatiefnemer heldert hier graag een misverstand op. Artikel 166a van het Wetboek van Strafvordering blijft gewoon gelden. Dit artikel bepaalt dat een buitenlands staatshoofd langs diplomatieke weg een verzoek om strafvervolgning kan indienen. Hoewel de bijzondere strafbaarstelling in artikelen 118, 119 en 267 onderdeel 3 vervallen, blijft er daarmee wel sprake van een bijzondere regeling. De initiatiefnemer is dan ook niet van mening dat het ondenkbaar wordt dat er nog klachten van buitenlandse staatshoofden zullen komen.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts waarom voor de in artikel 267 onderdelen 1 tot en met 3 genoemde personen en instellingen verhoging van de strafmaat voor de gevangenisstraf gewenst is.

De initiatiefnemer verwijst daarvoor graag naar zijn tweede nota van wijziging en de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. In het kort komt het op het volgende neer: voor ambtenaren, waaronder ook hulpverleners, staat het volgens initiatiefnemer voor een ieder buiten kijf dat maatschappelijk gezien het signaal moet bestaan dat belediging van deze groep als ernstiger gezien wordt dan belediging van een willekeurig persoon. Dat geldt ook voor de Koning, diens echtgenoot, zijn vermoedelijke opvolger, diens echtgenoot of de Regent. Ook zij hebben, in verband met de (afgeleide) ministeriële verantwoordelijkheid voor (een deel van) hun handelen, een bijzondere positie. Ten slotte is ook de vermelding van openbare lichamen en openbare instellingen gehandhaafd (in het huidige artikel 267 Sr opgenomen onder 1°).

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af waarom leden van algemeen volksvertegenwoordigende organen in artikel 267 zijn uitgezonderd van de verhoogde strafmaat, terwijl zij op grond van het voorgestelde artikel 269 niet zelf een klacht hoeven in te dienen.

De initiatiefnemer wijst erop dat verhoging van de maximale gevangenisstraf en het al dan niet van toepassing zijn van het klachtvereiste twee verschillende zaken zijn. Hij acht het principiële ongerechtvaardigd als in een discussie tussen een volksvertegenwoordiger en kiezer er sprake van zou kunnen zijn dat de kiezer die de volksvertegenwoordiger beledigt zwaarder gestraft zou kunnen worden dan andersom. Om die reden is deze groep uitgezonderd in artikel 267 Sr.

Een dergelijke principiële overweging is niet aan de orde bij het klachtvereiste. Daarom is in artikel 269 de bestaande regeling op dat punt gehandhaafd. Dat maakt het voor het OM mogelijk om in het algemeen belang over te gaan tot vervolging wegens belediging van een volksvertegenwoordiger, ook zonder dat de volksvertegenwoordiger een klacht indient. De initiatiefnemer denkt niet dat dat zich snel voor zal doen.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de initiatiefnemer van mening is dat een strafmaat voor belediging van vier maanden voldoende is om afschrikkende werking te hebben, ook in het geval het niet gaat om een losse opmerking, maar om een fundamentele ondergraving van de Koning als fundamentele staatsinstelling.

De initiatiefnemer ziet niet snel een uiting van een persoon leiden tot een fundamentele ondergraving van een staatsinstelling zonder dat daarbij ook andere delicten dan smaad, laster en belediging in zicht komen. Goed functionerende instituties zijn weerbaar voor kennelijk ongefundeerde kritiek. Overigens is vier maanden gevangenisstraf voor een belediging

uitzonderlijk hoog. De Raad van Europa heeft aanbevolen de gevangenisstraf voor beledigingsdelicten onverwijld af te schaffen.⁷

De leden van de SGP-fractie stelden ten slotte een vraag over de invulling van het begrip «ambtenaar» in het voorgestelde artikel 267. Zij vroegen waarom dit begrip wel geldt voor burgemeesters en wethouders, en niet voor volksvertegenwoordigers. Zij vroegen ook of de bepaling geldt ten aanzien van commissarissen, gedeputeerden en Ministers.

De initiatiefnemer verwijst deels naar het antwoord op een vraag leden van de VVD-fractie aan het begin van deze paragraaf. Doordat in het strafrecht bij de invulling van het begrip «ambtenaar» aansluiting gezocht wordt bij artikel 1 Ambtenarenwet worden niet alleen burgemeesters en wethouders, maar ook commissarissen van de Koning, gedeputeerden en bewindspersonen gerekend tot de «ambtenaren». Waarom in artikel 267 een uitzondering is gemaakt voor volksvertegenwoordigers is door de initiatiefnemer al hiervoor, op een eerdere vraag van de hier aan het woord zijnde leden, uiteengezet.

4. Vrijheid van meningsuiting

De leden van de **VVD**-fractie vroegen wat een *chilling effect* is en waarom dit effect onvermijdelijk is, zoals genoemd in de tweede nota van wijziging. Ook vroegen deze leden of zij uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer mochten opmaken dat de initiatiefnemer een relatie legt tussen de vrijheid om kritiek te uiten enerzijds en anderzijds de strafbaarstelling van belediging. Zij zouden dat graag uit elkaar houden.

Ook de initiatiefnemer houdt beide begrippen graag uit elkaar. Zoals de hier aan het woord zijnde leden al aangeven: men kan kritiek hebben zonder het beledigen, en beledigen zonder kritiek te uiten. Het gedeelte uit de Handelingen waarnaar zij verwezen, probeerde hetzelfde te zeggen. Dat neemt niet weg dat er wel een verband is. Felle kritiek kan ontstaan in belediging. Daarbij is van belang, dat de wet duidelijk maakt wanneer die grens wordt overschreden. Artikel 266 Sr doet dat in het tweede lid; een element dat in de artikelen 111–113 Sr ontbreekt. Als de wet te streng of onduidelijk is, kan een «chilling effect» optreden. «Chilling effect» is een term die een omstandigheid aanduidt waarin een persoon zich niet geheel vrij voelt gebruik te maken van zijn of haar rechten uit angst voor dreigende sancties. Het EHRM gebruikt het geregeld in haar jurisprudentie inzake de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van pers. De initiatiefnemer noemde zo'n effect onvermijdelijk indien belediging van het «openbaar gezag» als zodanig strafbaar zou blijven. Waar strafrecht voorzienbaar dient te zijn, is het begrip «openbaar gezag» dat niet. Niet voorzienbaar is of een kritische uiting in de publieke sfeer op enig moment als belediging van het «openbaar gezag» gezien gaat worden en gaat worden vervolgd. Om die reden kan iemand ertoe komen zich terughoudender op te stellen in het kritiek uiten op de overheid, dan in een democratische samenleving nodig is. Dàt – en niet het strafbaar stellen van belediging op zich – werkt remmend op het publieke debat en dat is in een democratische samenleving een slechte zaak. De initiatiefnemer deed zijn uitspraak hierover in het kader van een discussie over het al dan niet in stand houden van de strafbaarstelling van de belediging van het openbaar gezag. Hij verwees daarbij naar landen over de grens waar de balans tussen vrijheid van meningsuiting en strafbare uiting dankzij de onduidelijkheid en oprekbaarheid van

⁷ «Towards decriminalisation of defamation», Resolutie 1577 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

begrippen als «belediging van het openbaar gezag» en «de eer van de natie» op zo'n manier zoek is, dat dit onverenigbaar is met een democratische rechtsstaat.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de initiatiefnemer nader te verduidelijken waaruit de door hem in de memorie van toelichting veronderstelde onwenselijke en onnodige beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en de mogelijkheden tot het voeren van een maatschappelijk debat uit bestaat. Daarbij verzochten zij hem in te gaan op de wijze waarop de Nederlandse rechter met het verbod op majesteitsschennis omgaat en om uiteen te zetten op welke wijze de beperking die het verbod op majesteitsschennis oplevert verschilt met de beperking voor de uitingsvrijheid als gevolg van de commune beledigingsdelicten.

De initiatiefnemer heeft in antwoord op vragen van andere leden al uiteengezet waarin het commune beledigingsdelict en het bijzondere majesteitsschennisdelict van elkaar verschillen. Dat gaat om de strafmaat die hij niet proportioneel acht, de mogelijkheid tot een bijkomende ontzegging uit het kiesrecht en het ontbreken van een openbaarheids- of kenbaarheidsvereiste en van een rechtvaardigheidsgrond met oog op het openbaar belang. Er is geen vaste jurisprudentie van de rechter waaruit blijkt dat bij vervolging wegens majesteitsschennis voldoende aan deze bezwaren tegemoet wordt gekomen. En zelfs al zou die er wel zijn, dan blijft van belang wat de initiatiefnemer hiervoor heeft opgemerkt in antwoord op vragen van de VVD-fractie: juist bij uitingsdelicten moet de wet duidelijk zijn. Anders kan er gemakkelijk een «chilling effect» optreden, dat remmend werkt op het publieke debat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer ervan afgezien heeft om gevangenisstraf voor beledigingsdelicten onverwijld af te schaffen, nu hij zelf aangeeft dat strafbaarstelling een beperking van de vrijheid van meningsuiting impliceert en dat de Raad van Europa heeft aangeraden gevangenisstraf ervoor af te schaffen.

De initiatiefnemer heeft dit overwogen. Hij achtte de tijd rijp voor het afschaffen van bijzondere strafbaarstellingen voor majesteitsschennis en het beledigen van bevriende staatshoofden, maar ziet – ook in de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer – nog geen draagvlak voor het geheel afschaffen van gevangenisstraffen bij belediging.

5. Verhouding overheid en burger, rechtsbescherming

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen aan welke criteria een ambtenaar wat de initiatiefnemer betreft moet voldoen om van deze extra rechtsbescherming gebruik te kunnen maken. In het bijzonder vroegen zij of het proportioneel is dat bestuurders meer rechtsbescherming genieten dan gewone burgers.

De ratio voor een extra bescherming van ambtenaren boven gewone burgers is, dat zij hun werk meestal doen in een zekere anonimiteit en soms ook in moeilijke omstandigheden. Dat geldt wellicht niet altijd voor alle ambtenaren, maar in het strafrecht wordt nu eenmaal, zoals de initiatiefnemer in paragraaf 3, in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie, al heeft uiteengezet, een ruim begrip «ambtenaar» gebruikt, waaronder ook bestuurders vallen. Het is dus niet zo, dat een ambtenaar aan bepaalde criteria moeten voldoen om van deze extra rechtsbescherming gebruik te kunnen maken. Wel gelden ingevolge de jurisprudentie criteria voor werknemers van bedrijven die voor de overheid werken. Zij moeten, om voor de toepassing van het strafrecht

gelijkgesteld te kunnen worden met ambtenaren, «onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid zijn aangesteld in een functie waaraan het openbaar karakter niet kan worden ontzegd ten einde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten» (zie o.a. HR 30 mei 1995, NJ 1995/620 en HR 7 april 2009, NJ 2009/187).

Het vorenstaande neemt niet weg dat er in de toepassing van de betreffende artikelen met betrekking tussen verschillende «ambtenaren» wel een verschil zal optreden. Politici en bestuurders dienen zich volgens vaste EHRM-jurisprudentie meer te laten welgevallen dan burgers; en rechtvaardigingsgronden met oog op het openbaar belang zullen bij hen eerder aanwezig zijn. De initiatiefnemer denkt dat daardoor de oordelen van rechters proportioneel zullen zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie zetten de door de initiatiefnemer aangehaalde ongelijke verhouding tussen burgers en overheid uiteen, en voegen toe dat ook als klachten van burgers terecht zijn zij zelden volledig gecompenseerd worden. Deze leden vroegen of de initiatiefnemer mogelijkheden ziet om burgers beter te compenseren of meer rechtsbescherming te bieden dan nu in het voorstel is opgenomen.

De initiatiefnemer ziet binnen het wetsvoorstel daar geen ruimte voor, nu dit zich richt op de vaststelling wat strafbare feiten zijn en welke strafmaat daarop staat – en niet op compensatie naar aanleiding van overheidshandelen. Hij denkt evenwel graag met de aan het woord zijnde leden mee voor verbeteringen daarbuiten, en doet zelf op het vlak van digitale overheid ook geregeld voorstellen voor het online gelijkrekken van burger en overheid.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen of het niet inherent is aan de taak van overheidsinstellingen dat zij transparantie hoog in het vaandel hebben staan en te allen tijde waarheidsgetrouw hebben te berichten over hun werkzaamheden in het publieke domein. Zij vroegen zich af hoe dit zich verhoudt tot het door de initiatiefnemer genoemde «leger van spin-doctors».

De initiatiefnemer ziet dat de Rijksvoorlichtingsdienst de Koning ondersteunt in zijn uitingen en beeldvorming. Hij ziet ook dat overheidsinstellingen – anders dan burgers – beschikken over communicatieadviseurs en spin-doctors, die dagelijks bezig zijn om de reputatie van hun instelling te verdedigen. Daarmee heeft hij niet willen suggereren dat hun activiteiten per definitie in de weg staan aan transparantie of waarheidsgetrouwe berichtgeving. Hij heeft slechts willen wijzen op de ongelijke positie van de burger tegenover deze instellingen, die in hun taakuitoefening burgers – soms onterecht – ervan kunnen beschuldigen de wet te hebben overtreden of anderszins hun goede naam aantasten. Waarna de burger nogal wat moeite moet doen als hij dat wil redresseren.

De initiatiefnemer is het met de hier aan het woord zijnde leden eens, als zij bedoelen dat die ongelijkheid er tot op zekere hoogte wel altijd zal blijven, gezien de omvang en organisatiegraad van de overheid. Maar dat is nog geen reden om niet – waar mogelijk en gerechtvaardigd – de positie van de burger te versterken. En dat kan als in alle gevallen van belediging het tweede lid van artikel 266 Sr gaat gelden. En het is uiteraard ook geen reden voor het in stand houden van de strafbaarstelling van belediging van een abstract begrip als «het openbaar gezag».

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen ten slotte of de initiatiefnemer het openbaar ministerie, de Nationale Politie en de Rechtspraak geraadpleegd heeft over het wetsvoorstel.

De initiatiefnemer heeft dat niet nodig geacht.

6. Overige

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de initiatiefnemer te motiveren waarom hij ervoor gekozen heeft belediging van de Koning over te brengen van titel II naar titel XVI van het Wetboek van Strafrecht. De initiatiefnemer heeft dat gedaan omdat titel XVI algemeen van aard is. Hij is niet beperkt tot belediging van burgers en gaat zelfs mede over belediging van rechtspersonen en openbare instellingen. In dat kader iets regelen over belediging van de Koning – wat de hier aan het woord zijnde leden een «instituut van de Staat» noemen – acht de initiatiefnemer zeker niet in strijd met de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij wijst de initiatiefnemer erop dat, hoewel persoon en functie soms moeilijk van elkaar te scheiden zijn, het bij de strafbaarstelling van belediging – ook bij majesteitschennis – toch in de eerste plaats vooral gaat om de aantasting van de eer en goede naam – of, zo men wil, waardigheid – van een natuurlijk persoon.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lazen in de memorie van toelichting de suggestie dat de artikelen met betrekking tot majesteitschennis mogelijk ingezet worden ter bevordering van de openbare orde en veiligheid. Zij vroegen zich af of de initiatiefnemer dit besproken heeft met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, en wilden weten of er volgens hen aanvullende maatregelen nodig zijn om de openbare orde te handhaven.

De initiatiefnemer heeft in zijn memorie van toelichting een mogelijk patroon benoemd, waarbij aanhoudingen omwille van majesteitschennis plaatsvonden tijdens evenementen in relatie tot het Koningshuis, maar deze niet tot vervolging leidden. Dat resulteerde in een these dat hier mogelijk sprake kon zijn van inzet ter bevordering van de openbare orde en veiligheid. Dergelijke strafbaarstellingen worden in andere landen hier weleens voor ingezet. Nu het geen zelfstandig argument voor of tegen het voortbestaan van de bijzondere majesteitsschennisdelicten is, heeft hij niet nader nagevraagd of uitgewerkt. Hij heeft in ieder geval geen signalen gekregen dat burgemeesters zich zorgen zouden maken over het afschaffen van de betreffende majesteitsschennisbepalingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn geconsulteerd en of hij bereid is dat alsnog te doen, mocht dat niet gebeurd zijn. De initiatiefnemer heeft dat niet gedaan. Hij zag – en ziet – niet waarom dit wetsvoorstel in het bijzonder van belang zou zijn voor die openbare lichamen; zoals hij ook de in Europees Nederland gelegen gemeenten niet geconsulteerd heeft.

Verhoeven