

Vergaderjaar 2016–2017

**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. 7**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 oktober 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>1</b>
1.	Inleiding	1
2.	Doelstelling	2
3.	Rechtsontwikkelingen	5
	3.1 Nationaal	5
	3.2 Internationaal	6
4.	Bezwaren tegen de huidige regeling	7
5.	Gevolgen	9
6.	Overig	12
<b>II.</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>12</b>

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het 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 (hierna: het initiatiefwetsvoorstel). Zij complimenteren de initiatiefnemer met het werk. De genoemde leden ondersteunen het streven om het verbod op majesteitsschennis te laten vervallen. Ook de strafbaarstelling van belediging van

bevriende staatshoofden is deze leden al langere tijd een doorn in het oog. Daarom zijn zij verheugd met het voorliggende voorstel. Wel hebben zij enkele vragen, met name over de reikwijdte en over de precieze formulering van het voorgestelde artikel 267 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij complimenteren de initiatiefnemer.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en hebben hierover nog een vraag.

De leden van de CDA-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Geen enkel daarin opgenomen voorstel kan naar verwachting op steun van deze leden rekenen. Het voorstel om de artikelen 111 tot en met 113 Sr te schrappen roept de meeste weerzin op. Namelijk het verbod op het beledigen van de Koning, de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning of van diens echtgenoot.

De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij onderschrijven de gedachte dat aan de bijzondere bepalingen aangaande majesteitsschennis en de belediging van bevriende staatshoofden zwaarwegende bezwaren kleven vanuit het oogpunt van het belang van vrijheid van meningsuiting en deze bovendien niet meer in lijn zijn met de nationale en internationale rechtsontwikkeling sinds de invoering van strafbaarheid van majesteitsschennis. Het initiatiefwetsvoorstel zorgt voor een betere waarborging van de vrijheid van meningsuiting en brengt de wet beter in lijn met vaste jurisprudentie op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De leden hebben voorts nog enkele vragen.

De leden van de CU-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij betwijfelen of er voldoende nut en noodzaak is om de voorgestelde regeling te treffen. Verder delen zij niet de taxatie van de initiatiefnemer van de maatschappelijke en juridische ontwikkelingen, die zouden leiden tot aanpassing van de strafwetgeving. Zij menen dat het Nederlandse staatshoofd een uitzonderlijke en speciale verantwoordelijkheid heeft, die extra bescherming kan rechtvaardigen. Daarbij komt dat strafbaarstelling van belediging van het symbool van onze democratische rechtsstaat en de constitutionele monarchie van het Koninkrijk der Nederlanden op zichzelf ook een symbolische functie heeft.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming, kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben de indruk dat dit initiatiefwetsvoorstel niet zozeer een probleem oplost, maar vooral de suggestie oproept alsof het beledigen van de Koning of bevriende staatshoofden niet zo erg is. Deze leden begrijpen dat uiteraard nog steeds vervolging vanwege eenvoudige belediging mogelijk zou zijn, maar zij hebben de indruk dat de initiatiefnemer hiermee voorbijgaat aan de bijzondere positie en kwetsbaarheid die deze personen hebben ten opzichte van gewone burgers. Deze leden zijn daarom van mening dat een bijzondere strafbaarstelling nog steeds van waarde is.

## **2. Doelstelling**

De leden van de VVD-fractie constateren dat de titel van het initiatiefwetsvoorstel rept over het doen vervallen van de bijzondere bepalingen aangaande majesteitsschennis en de belediging van bevriende staats-

hoofden. De initiatiefnemer wil ook de strafverzwaring schrappen van belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling. Waarom heeft de initiatiefnemer hiervoor gekozen? Waarom heeft hij zich niet beperkt tot het schrappen van de strafbaarstelling van majesteitsschennis en belediging van bevriende staats-  
hoofden? Hoe vaak komt het voor dat vervolging wordt ingezet wegens belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling? Hoe vaak komt het tot een veroordeling? Vindt de initiatiefnemer vervolging wegens belediging van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling even kwalijk als vervolging wegens majesteitsschennis of belediging van bevriende staatshoofden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Blijft de strafverzwaring bij belediging van een politieagent bestaan, of wil de initiatiefnemer dat ook schrappen? Zo ja, waarom?

De leden van de CDA-fractie vragen welk signaal de initiatiefnemer wil afgeven. Met het schrappen van de eerdergenoemde bepaling wordt immers de boodschap verzonden dat de Koning voortaan straffeloos beledigd mag worden. Is dat een wenselijk signaal in onze gepolariseerde samenleving? Deze leden hebben een andere mening. De Koning en andere bestaande instituties in ons land verdienen louter respect. Deze leden onderschrijven de analyse van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) dat juist in een tijd waarin visies op de Staat en levensbeschouwelijke en culturele achtergronden uiteenlopen, gemeenschappelijke beleefde waarden en normen belangrijker worden. In het bijzonder geldt dat voor de Koning, een bijzonder symbool van de nationale gemeenschap. Realiseert de initiatiefnemer dat het te beschermen belang van het verbod op majesteitsschennis de infrastructuur van de Staat is en niet eens in de eerste plaats de persoon van de Koning?

De genoemde leden vonden het vrij bizar dat de initiatiefnemer in zijn oorspronkelijke memorie van toelichting de Koning omschreef als een «bekende Nederlander». Gelukkig is de initiatiefnemer op dit punt tot inkeer gekomen, maar dat neemt niet weg dat het initiatiefwetsvoorstel van bijzonder weinig besef getuigt van de genoemde symboliek van het koningschap. Het stelt de voornoemde leden teleur dat de initiatiefnemer in het nader rapport niet ingaat op de opmerkingen van de Afdeling over de bovengenoemde gemeenschappelijk beleefde waarden en normen. Kan de initiatiefnemer dat alsnog doen? Herkent hij dat in deze tijd visies op de Staat en levensbeschouwelijke en culturele achtergronden uiteenlopen en dat om die reden gemeenschappelijk beleefde waarden en normen belangrijk zijn? Erkent de initiatiefnemer de Koning hierin als symbool van de nationale gemeenschap? Zo niet, kan de initiatiefnemer ingaan op wat volgens hem gemeenschappelijke waarden en normen zijn en wie of wat daar symbool voor staan in ons land?

Uit dit voorstel doemt ook een treurig beeld op van hoe de initiatiefnemer denkt over de positie van ons koningshuis en de constitutionele monarchie in het algemeen. Het zou verhelderend zijn als de initiatiefnemer uitgebreid ingaat op zijn standpuntbepaling daarover, zodat inzichtelijk is vanuit welk perspectief het initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend. De voornoemde leden stellen deze vraag in het bijzonder omdat de initiatiefnemer in het nader rapport aangeeft dat het respect van publieke instellingen tegenwoordig aanzienlijk vaker en indringender onder druk staat. Deze leden vragen de initiatiefnemer daarom om enige zelfreflectie op dit punt. Draagt hij (en zijn partij als geheel met vergelijkbare symboolpolitiek) daar met dit initiatiefwetsvoorstel niet juist aan bij? Is hij daarmee niet een van de aanstichters van een oplaaierende discussie over de positie van gezaghebbende instituten en functionarissen? Is het de initiatiefnemer daar wellicht om te doen? Beoogt hij

afbreuk te doen aan de waarde die Nederlanders hechten aan het koningshuis als instituut?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer stelt dat veel meer dan strafrecht nodig is om een goed functionerende overheid te waarborgen. Bedoelt de initiatiefnemer daarmee te zeggen dat extra inzet naast het strafrecht nodig is? Of juist andere inzet in plaats van het strafrecht? De eerste uitleg kunnen deze leden beamen, de tweede niet. Ingeval van het tweede vernemen deze leden graag welke voorstellen de initiatiefnemer in gedachte heeft om een goed functionerende overheid te realiseren, meer dan dat thans al het geval is.

De vraag rijst voor welk probleem het initiatiefwetsvoorstel een oplossing vormt. De genoemde leden vragen of de burgers van Nederland behoefte hebben aan dit initiatiefwetsvoorstel of dat zij geheel andere zorgen hebben die geadresseerd dienen te worden. Zeker nu zij juist zoveel zorgen hebben over de wijze waarop wij in Nederland met elkaar omgaan. Is het niet zo dat de burgers ons er telkenmale op wijzen dat zij hechten aan waarden en traditie? Deze leden vragen de initiatiefnemer voorts duiding te geven aan de (jaarlijks terugkerende) onderzoeken en cijfers waaruit blijkt dat een overgrote meerderheid grote waardering heeft voor het koningshuis en de wijze waarop zij optreedt.

Deze leden vragen of de initiatiefnemer kan ingaan op de preventieve werking die de bepalingen hebben die hij voornemens is te schrappen of te wijzigen. Wat zijn de gevolgen van zijn initiatiefwetsvoorstel op dit punt?

De initiatiefnemer benoemt dat het verstrijken van 185 jaren sinds de strafbaarstelling van majesteitsschennis een goede reden vormt voor indiening van zijn wetsvoorstel. Kan de initiatiefnemer dat nader toelichten? Waarom vormt de verstreken tijd een plausibel argument om een wet af te schaffen? Kan de initiatiefnemer voorbeelden noemen van wetten (en daaraan ten grondslag liggende principes) uit de door hem aangehaalde periode die anno 2016 hun waarde nog steeds bewijzen?

De leden van de CU-fractie vragen hoe de initiatiefnemer het feit weegt dat ons staatshoofd symbool staat voor onze democratische rechtsstaat, althans onder het huidige grondwettelijke gesternte. Ziet de initiatiefnemer dat ook zo? Zo ja, waarom reduceert de initiatiefnemer het te beschermen belang van het staatshoofd dan tot een individuele beschermwaardigheid? Zo nee, waarom niet?

Deze leden vragen voorts naar de betekenis van het schrappen van de genoemde strafbepalingen voor het uitgangspunt dat ambtsdragers, overheidsbeambten en andere mensen met een publieke functie bijzondere bescherming verdienen tegen dreiging van geweld en belediging. Meent de initiatiefnemer dat dit uitgangspunt in beleid moet worden losgelaten? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom dan wel in het strafrecht? Waarom met name betreffende het staatshoofd en niet voor andere functies?

Heeft de initiatiefnemer ook overwogen om alleen aan de strafmaat wat bij te stellen, maar de symbolische en juridisch-praktische betekenis van de bestaande bepalingen niet aan te tasten door afschaffing? Deze leden wijzen erop dat ook de Afdeling van mening is dat het helemaal laten vallen van de bijzondere strafbepalingen doorschiet.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer niet heeft gekozen voor een andere titel voor het wetsvoorstel, nu immers ook de bijzondere bepalingen ten aanzien van bijvoorbeeld wethouders, volksvertegenwoordigers en anderen komen te vervallen. Zou dit dan niet ook in de titel van het wetsvoorstel tot uiting moeten komen?

### 3. Rechtsontwikkelingen

#### 3.1 Nationaal

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer duidelijk wil maken dat de tijd rijp is om juist nu de bijzondere bescherming van de Koning ten aanzien van belediging en majesteitsschennis aan te passen. Klopt die aanname? Uit het relaas begrijpen de leden dat er op wisselende momenten behoefte aan de artikelen 111 tot en met 113 Sr lijkt te zijn en dat deze artikelen de laatste jaren enkele keren zijn gebruikt. In die zin zijn de artikelen geen dode letter. Kan de initiatiefnemer hierop reageren en aangeven waarom dit initiatiefwetsvoorstel juist nu is ingediend?

De genoemde leden constateren dat de initiatiefnemer het initiatiefwetsvoorstel onderbouwt door te stellen dat de Koning «(...) een uitgekiende mediastrategie» heeft en dat de Ministers daar verantwoordelijk voor zijn. Waar blijkt dat uit? De initiatiefnemer stelt ook dat «Daardoor verliest de gedachte dat de Koning [zich niet kan verdedigen] aan betekenis». Deze leden begrijpen niet goed wat de initiatiefnemer hiermee bedoelt en begrijpen ook niet goed dat juist dit argument zou nopen tot het afschaffen van de speciale bescherming die de Koning geniet tegen beledigingen. Kan initiatiefnemer dit uitleggen? Daarnaast verdedigt de initiatiefnemer het wetsvoorstel door de auteurs A.J. Nieuwenhuis en A.L.M.A. Janssens aan te halen. Deze schrijvers van het boek *Uitingsdelicten* menen dat er weinig reden is om majesteitsschennis apart strafbaar te stellen. Zij menen ook dat het tegenargument, namelijk de relatie tussen het beledigen van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid, hout snijdt. Kan de initiatiefnemer nader ingaan op de relatie tussen majesteitsschennis en ministeriële verantwoordelijkheid?

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer de mening deelt dat de Staat, zoals hij dat zelf beschrijft, nog steeds in de eerste plaats de Koning is. Zo nee, wat is de Staat volgens de initiatiefnemer dan wel? Welke gevolgen moet dit volgens hem hebben voor de wijze waarop onze wetten, in het bijzonder het Sr, geordend worden?

De initiatiefnemer geeft aan dat een grote schare twitteraars en reaguurders op dit moment regelmatig op vervolging kan rekenen. Los van een waardeoordeel daarover, rijst de vraag of er inderdaad sprake is van regelmatige vervolgingen en of dit is toegenomen de afgelopen jaren. Kan de initiatiefnemer in dat kader een overzicht geven van het aantal vervolgingen sinds 2006 (lancering Twitter) op grond van de in het voorstel afgeschafte bepalingen?

De leden van de CU-fractie lezen dat de initiatiefnemer aangeeft dat hij met zijn initiatiefwetsvoorstel de wet in lijn wil brengen met de rechtsontwikkeling. Hij beschrijft die vervolgens alsof die tot de onvermijdelijke conclusie leidt dat dit initiatiefwetsvoorstel moet worden aangenomen. Kan de initiatiefnemer aangeven of hij van mening is dat het huidige verbod op majesteitschennis en het verbod op belediging van een buitenlands staatshoofd strijdig zijn met het internationaal recht? Zo ja, kan hij dat onderbouwen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemer de rechtsontwikkelingen bespreekt en onder meer benoemt dat het actuele beeld divers is. Deze leden vragen of de huidige vreedzame en gematigde benadering maatgevend is voor eventuele belediging in de toekomst. Zou wetgeving bij dergelijke situaties niet zozeer bij de actualiteit aan moeten sluiten, maar meer een principiële visie moeten weergeven waarin ook bijzondere vormen van belediging op specifieke wijze strafbaar gesteld worden? Is bij minder vreedzame vormen van belediging de strafmaat van de *commune delicten* wel voldoende?

Verder vragen deze leden of deze wetswijziging niet juist de grote schare twitteraars en reaguurders uitnodigt om zich nog scherper en beledigend uit te laten dan tot nu toe het geval is.

### *3.2 Internationaal*

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) een aparte strafbaarstelling afwijst. Gelijk aan de Afdeling constateren deze leden dat de initiatiefnemer voor de onderbouwing voor dit initiatiefwetsvoorstel leunt op de rechtspraak van het EHRM. In dit kader maakt de Afdeling een opmerking over de bijzondere bescherming van rechters en ambtenaren die intact blijft. De initiatiefnemer past hierop zijn initiatiefwetsvoorstel aan, maar de voornoemde leden moeten constateren dat er nog steeds een bijzondere positie voor de rechters en ambtenaren bestaat. Dit wordt ook in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel E erkend. Welke zwaarwegende overwegingen heeft de initiatiefnemer om ondanks de jurisprudentie van het EHRM, toch een afwijkende bepaling voor rechters en andere ambtenaren voor te stellen? Waarom is deze bijzondere bepaling niet van toepassing op de Koning en bevriende staatshoofden?

De voornoemde leden lezen dat de initiatiefnemer schrijft dat de Raad van Europa pleit voor het afschaffen van gevangenisstraffen voor beledigingsdelicten. Deze leden constateren dat de initiatiefnemer niet een dergelijke bepaling voorstelt, maar de strafbaarstelling van de beledigingsdelicten in ons strafrecht handhaaft. Heeft de initiatiefnemer overwogen om de vrijheidsbenemende straffen voor alle beledigingsdelicten te schrappen vanwege de oproep van de Raad van Europa? Zo ja, waarom heeft de initiatiefnemer daar toch van afgezien. Zo nee, waarom noemt de initiatiefnemer dit argument dan in zijn toelichting? Hoeveel landen hebben gehoor gegeven aan de oproep van de Raad van Europa en hebben gevangenisstraffen voor beledigingsdelicten afgeschaft? Welke landen zijn dat en welke landen kennen nog steeds een gevangenisstraf voor beledigingsdelicten?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer wijst op een oproep van de Raad van Europa en de overweging van het belang van het voorkomen van misbruik van vervolging wegens een beledigingsdelict. Kan de initiatiefnemer toelichten of hij door het voorgaande te benoemen wil suggereren dat in Nederland misbruik van vervolging plaatsvindt indien iemand opzettelijk de Koning heeft beledigd? Zo ja, waar baseert hij dat op? Welke vervolgingen zouden onterecht zijn geweest in Nederland?

De voornoemde leden vragen de initiatiefnemer om een overzicht van vergelijkbare strafbaarstellingen (belediging van Koning en buitenlandse staatshoofden) in alle andere EU-lidstaten, met daaraan gekoppeld een analyse per land (kwantitatief en kwalitatief) van het vervolgingsbeleid sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepalingen. Deze leden willen beoordelen op welke wijze andere lidstaten invulling geven aan de uitspraken van het EHRM, de Raad van Europa en het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de voorgestelde wetswijziging zich verhoudt tot wetgeving in andere landen. Kan de initiatiefnemer voorbeelden van landen noemen waar eveneens deregulering van majesteitsschennis en belediging van bevriende staatshoofden heeft plaatsgevonden, of waar al minder verstrekkende bepalingen aangaande de bijzondere bepalingen van majesteitsschennis bestaan? De leden herinneren zich in dit geval de maatschappelijke onrust in Duitsland nadat hier eerder vervolging van een cabaretier plaatsvond na zijn uitlatingen aan het adres van de Turkse president. Op welke wijze verwacht de

initiatiefnemer dat het initiatiefwetsvoorstel positieve of negatieve invloed kan hebben op maatschappelijke onrust zoals in de Duitse casus heeft plaatsgevonden?

De leden van de CU-fractie constateren dat de initiatiefnemer verwijst naar een uitspraak van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, dat aan zou geven dat zwaardere straffen niet enkel mogen zijn gebaseerd op de identiteit van de te beschermen persoon. Erkent de initiatiefnemer dat dat hier niet het geval is, nu het te beschermen belang niet enkel in de identiteit van het staatshoofd is gelegen, maar ook in de bijzondere staatsrechtelijke en ceremoniële positie die staatshoofden hebben, de bijzondere omstandigheden waaronder de belediging plaatsvindt en de invloed daarvan op diplomatieke interactie tussen staten of het respect voor instituties waar wij allen belang bij hebben? Kan de initiatiefnemer op deze bijzondere aspecten, die de initiatiefnemer lijkt te rekenen tot de identiteit van de persoon van het staatshoofd, ingaan en aangeven welke elementen daarvan hun beschermwaardigheid (die door de strafwetgever zijn aangenomen) zijn verloren in de ogen van de initiatiefnemer?

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de initiatiefnemer de uitspraak van het EHRM in de zaak Otegi Mondragon t. Spanje (2011) niet al te veel in zijn denkrichting samenvat. Is het juist bij die zaak niet belangrijk dat het gaat om een parlementariër in functie die om die reden meer vrijheid heeft om kritiek uit te oefenen? Hoe weegt de initiatiefnemer in dat verband het oordeel van het EHRM, namelijk: «While freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. (...) the limits of acceptable criticism are wider as regards a politician as such than as regards a private individual». Is het bij die zaak niet vooral een kwestie van proportionaliteit in plaats van een principieel onjuiste benadering van het Spaanse Constitutioneel Hof? Zeker gezien het EHRM uitdrukkelijk aangeeft dat op zichzelf de redenering van de Spaanse rechter van belang is, maar niet op deze manier noodzakelijk lijkt in een democratische samenleving.

#### **4. Bezwaren tegen de huidige regeling**

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemer als uitgangspunt heeft dat bestuurders van publieke instituties net zo goed als het Openbaar Ministerie (OM) in staat zijn om de vraag te beantwoorden of vervolging gewenst is wegens belediging van de organisatie waarvoor de bestuurders werken. Begrijpen deze leden dat correct? Hoe komt de initiatiefnemer tot deze stelling? Ziet hij niet in dat het OM andere expertises heeft dan een willekeurige bestuurder van een willekeurige publieke instelling? Of acht de initiatiefnemer die verschillen in expertise irrelevant? Zo ja, waarom?

Bij majesteitsschennis volgt de initiatiefnemer een soortgelijke redenering. Hij acht het uiterst onwaarschijnlijk dat het OM beter dan de Koning persoonlijk kan beoordelen of vervolging wegens majesteitsschennis wenselijk is. Haalt de initiatiefnemer hierbij niet het ambt en de persoon door elkaar? Is het punt niet veeleer dat in geval van majesteitsschennis of belediging van publieke instituties het ambt wordt aangevallen en niet de persoon? Maakt de initiatiefnemer dan niet een denkfout door te menen dat de persoon het beste in staat is om te bepalen of de belediging van het ambt over de schreef gaat? Is het dan niet juist goed dat een onafhankelijke instantie zoals het OM beter kan oordelen over de vervolging van belediging van het ambt, dan de persoon die het ambt op dat moment uitoefent?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer uitlegt wat de bezwaren zijn tegen de huidige regeling. De genoemde leden hebben behoefte aan nadere uitleg bij die bezwaren. Zo willen de leden nadere duiding waarom vanuit oogpunt van vrije meningsuiting de rechtvaardigingsgronden die genoemd zijn in artikel 266 Sr noodzakelijk zijn bij de delictomschrijving die thans hoort bij majesteitsschennis.

Bij belediging van een bevriend staatshoofd, waarbij de initiatiefnemer terecht opmerkt dat dat een staatshoofd kan betreffen die onze democratische waarden niet deelt, suggereert de initiatiefnemer dat «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». Hoe vaak is dat de afgelopen 50 jaar het geval geweest? Vreest de initiatiefnemer dat het OM de democratische waarde van het land waar het bevriend staatshoofd vandaan komt, eerder zal respecteren dan de waarden die wij in Nederland verdedigen? Zo ja, waar is dat op gebaseerd? Zo nee, welke angst spreekt initiatiefnemer hier dan eigenlijk uit?

De initiatiefnemer suggereert dat, gegeven het feit dat veel aangiftes in 2002 niet hebben geleid tot vervolging of een strafbeschikking, de aanhoudingen mogelijk zijn gebruikt voor een ander doel dan waarvoor hij is gegeven, namelijk het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Welke aanwijzingen heeft de initiatiefnemer voor deze aanname? Is dit gebaseerd op feitelijke onderbouwing? Zo ja, welke?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met «strafrechtelijk zwaar aangepakt». Wat vindt de initiatiefnemer zwaar en in relatie tot welke andere delicten? Indien onderhavig initiatiefwetsvoorstel het niet haalt en de betreffende artikelen gehandhaafd blijven, wil de initiatiefnemer dan de strafmaat van die andere delicten verhogen om ze zo meer in lijn te brengen met de artikelen omtrent het beledigen van de Koning? Dezelfde vragen leggen deze leden voor met betrekking tot de stellingname dat ook de maximumstraf van eenvoudige belediging «al bijzonder hoog» zou zijn. Welke plannen heeft de initiatiefnemer op dit punt?

De voornoemde leden vragen op welke gevolgen de initiatiefnemer doelt wanneer hij spreekt over de invloed van de te hanteren prioriteiten en de hoogte van strafeisen op het vervolgingsbeleid. Deze leden vragen ook naar de opmerking van de initiatiefnemer dat om ophef te voorkomen nu soms vergaande vormen van spot en satire in een theater en in de media strafrechtelijk worden getolereerd. Kan de initiatiefnemer daar voorbeelden van noemen? Is hij bereid de details daarvan ook te delen met het OM, zodat vervolging en opsporing ingesteld kan worden? Zo nee, belemmert de initiatiefnemer daarmee niet juist de opsporing en vervolging van strafbare feiten?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer er niet voor gekozen heeft om de rechtvaardigingsgrond in verband met het algemeen belang toe te voegen in plaats van het volledig schrappen van de bepaling omdat het teveel gevallen strafbaar zou stellen. Hoewel deze leden erkennen dat discussie over de strafmaat mogelijk is, vragen zij wel in hoeverre een zo vergaande verlaging van de maximumstraf gewenst is. Waarom heeft de initiatiefnemer daarvoor gekozen? Is de balans tussen het idee dat de straf nu onevenredig hoog is en de gedachte dat ongelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden niet teveel doorgeslagen naar dat laatste? Worden op deze manier gevallen die zeer ongelijkwaardig zijn niet teveel op een hoop gegooid?

De voornoemde leden hebben de indruk dat het advies van de commissie-Langemeijer selectief wordt geraadpleegd. Deelt de initiatiefnemer de opvatting dat deze commissie in meerderheid van oordeel was dat voor functionarissen die zich op een officiële missie in Nederland bevonden



een verdergaande volkenrechtelijke beschermingsplicht geldt? Hoe weegt de initiatiefnemer dit aspect mee in zijn voorstel? Deelt de initiatiefnemer de opvatting dat de functionele noodzakelijkheid van zo'n bescherming nog steeds nodig is?

Hoe oordeelt hij over de visie van deze commissie dat ook het betonen van gastvrijheid aan het bezoekende staatshoofd en de noodzaak hem aan zo min mogelijk pressie bloot te stellen bij zijn taakvervulling op vreemd terrein, in de overwegingen moet worden betrokken? (Kamerstuk 11 249). De genoemde leden constateren dat de initiatiefnemer blijkbaar een bijzondere strafbepaling ten aanzien van een aanslag tegen de Koning wel gerechtvaardigd acht. Hoewel het hier uiteraard om een veel ingrijpender delict gaat, vragen deze leden wel waarom er dan bij het strafbaar stellen van belediging of smaad geen bijzondere bepalingen voor de bescherming van de Koning gewenst zouden zijn. Waarom zou bij een aanslag tegen de Koning wel en bij belediging geen verschillende benadering gerechtvaardigd zijn?

## 5. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemer meerdere voorbeelden geeft waarbij de Koning langs civielrechtelijke weg opkomt voor zijn belangen. Hij concludeert hieruit dat de Koning ook geen problemen zal hebben om persoonlijk een strafklacht in te dienen als hij zich beledigd voelt. De initiatiefnemer noemt dit als een van de redenen waarom de strafbaarstelling van majesteitsschennis kan vervallen. Moeten deze leden concluderen dat de initiatiefnemer het een goede zaak acht dat de Koning regelmatig langs civielrechtelijke weg opkomt voor zijn belangen en dat de initiatiefnemer hoopt dat de Koning dit in het vervolg ook via strafrechtelijke zin doet? Als dat niet het geval is, hoe moeten deze leden de passage over het optreden van de Koning dan lezen?

De initiatiefnemer meent dat het handhaven van dit onderdeel van artikel 267 Sr een chilling effect tot gevolg kan hebben. Men zou terughoudend kunnen zijn in het bejegenen van het functioneren van het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling, zo vreest de initiatiefnemer. Maar op dit moment is er al een strafverzwaring bij belediging van de genoemde instituties. Heeft de initiatiefnemer het idee dat er nu sprake is van een chilling effect? Zo ja, waar blijkt dat uit? Kan de initiatiefnemer voorbeelden noemen? Zijn deze voorbeelden dusdanig ernstig dat het schrappen van dit gedeelte van artikel 267 Sr noodzakelijk is?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer meent dat het voordelen heeft als de Koning zelf een klacht indient wegens smaad, laster of eenvoudige belediging. Suggereert de initiatiefnemer hier dat het OM niet in staat zou zijn ernstige belediging van futiele feiten zou kunnen onderscheiden? Zo nee, wat heeft initiatiefnemer hier dan wel mee willen zeggen?

De initiatiefnemer handhaaft een extra bescherming voor de rechters en ambtenaren in functie. Wie worden hier specifiek bedoeld? Vallen hier ook politieagenten onder? Zo nee, waarom niet? De initiatiefnemer beargumenteert dat rechters (en ambtenaren in functie) hun functie moeten kunnen vervullen in de wetenschap dat zij extra bescherming mogen genieten tegen belediging. Dat zou niet gelden voor volksvertegenwoordigers. Deze leden delen dat uitgangspunt niet. Niet elke volksvertegenwoordiger is een «hoge boom» die zich beledigingen moet laten welgevallen. Een raadslid uit een kleine gemeente die tegen een kleine vergoeding zijn nek uitsteekt voor de gemeenschap heeft ook die extra bescherming nodig. Die kan je moeilijk scharen onder het hoge-bomen-vangen-veel-windargument. De voornoemde leden hebben meer onderbouwing nodig dan het hoge-bomen-vangen-veel-windargument.

Heeft de initiatiefnemer overwogen om iedereen dezelfde graad van wettelijke bescherming te geven bij belediging? Is dat niet consequenter dan wanneer bepaalde groepen extra bescherming nodig hebben, daarvoor extra criteria worden opgenomen ten behoeve van de vervolging? Zo nee, waarom niet?

De genoemde leden lezen dat naar aanleiding van meerdere opmerkingen van de Afdeling, de initiatiefnemer suggereert dat men ervan uit mag gaan dat er contact is tussen de Koning en de regering of tussen bestuurders en medebestuurders alvorens een klacht naar buiten wordt gebracht. Is dit met zekerheid vast te stellen? Zo ja, waar is die stelligheid op gebaseerd? Zo nee, waarom wordt dit argument hier gebruikt? De initiatiefnemer suggereert ook dat het nog maar de vraag is of het OM het staatsbelang beter behartigt dan de persoon in kwestie die, in zijn hoedanigheid als ambtsdrager, is beledigd. Deelt de initiatiefnemer de mening dat, met name het OM, bij elke zaak die zij beoordelen een afweging maakt in hoeverre verder vervolging in het belang van het slachtoffer (de aangever), het algemeen belang en het staatsbelang is? De voornoemde leden stellen vast dat, in tegenstelling tot hetgeen de initiatiefnemer beweert, met name het OM in staat is een juiste belangenafweging te maken.

De initiatiefnemer gaat er vanuit dat als een delict geen klachtdelict is uitsluitend het OM beslist over het in gang zetten van de vervolging. Deelt de initiatiefnemer de mening dat ook een aangifte van het slachtoffer de vervolging in gang kan zetten en dat niet gewacht hoeft te worden tot het OM een misdrijf registreert? Deelt de initiatiefnemer de mening dat het verschil tussen een klachtdelict en elk ander delict slechts de ambtshalve vervolging van het OM is. Immers, elke vervolging kan starten met een aangifte van het slachtoffer. Deelt de initiatiefnemer de mening dat er voorbeelden te bedenken zijn dat een ambtshalve vervolging wenselijk zou kunnen zijn? Deze leden denken dan aan de belediging van een staatshoofd dat op bezoek is in Nederland en hier wordt beledigd. In dat geval ligt het voor de hand dat het gastland het bezoekend staatshoofd de bescherming biedt van de Staat die hij bezoekt. Daar hoort ook bij dat hij bescherming geniet tegen belediging van een Nederlandse onderdaan. Dat houdt ook in dat hij niet zelf de vervolging hoeft te initiëren, maar dat de Staat dat voor hem doet in de vorm van een ambtshalve vervolging door het OM. Kan de initiatiefnemer reageren op deze gedachtelijn?

De leden van de SP-fractie steunen het uitgangspunt dat er geen bijzondere bescherming nodig is qua beledigingsdelicten in de vorm van aparte wetsartikelen over majesteitsschennis. Deze leden vragen of het echt noodzakelijk is dat de Koning hier zelf een klacht over indient. Is het ook mogelijk dat iemand dat namens de Koning doet?

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer kan reflecteren op het mogelijke effect van een aangifte door de Koning, gelet op het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de onschendbaarheid van de Koning. Kan de initiatiefnemer ingaan op de gevolgen voor de waardigheid en de positie van het Koningshuis, wanneer de Koning zelf de afweging moet maken wanneer hij aangifte doet? Deze leden vragen of de initiatiefnemer zijn keuze kan toelichten om naast ambtenaren in functie, enkel rechters te handhaven als het gaat om de strafverzwaring en het vervallen van het vereiste van een klachtvereiste. Waarom meent de initiatiefnemer deze beroepsgroep wel extra te moeten beschermen? Hebben rechters hierom verzocht? De genoemde leden hebben deze signalen niet ontvangen. Komen die wellicht uit de achterban van D66?

Deze leden vragen de initiatiefnemer of het voorstel om de kring van ambtenaren te beperken niet haaks staat op het programma Veilige Publieke Taak? Daarin is juist voor mensen met een publieke taak (die op

grond van geldende jurisprudentie vallen onder het begrip ambtenaar in artikel 267 Sr) extra bescherming geregeld. Sluit de initiatiefnemer, door de link te leggen met artikel 2 lid 1 Ambtenarenwet, al die mensen in de frontlinie uit die in dienst van een particuliere werkgever exact dezelfde werkzaamheden verrichten als overheidsdienaren? Welk signaal geeft de initiatiefnemer met het feit dat belediging naar deze mensen voortaan een klachtdelict is en geen extra strafhoogte verdient?

De leden van de D66-fractie constateren dat het OM ook onder de huidige wet in vele gevallen afhankelijk is van tipgevers uit de samenleving om tot vervolging in het geval van belediging over te gaan. Deze tips kunnen in feite gezien worden als klachten en de leden zijn het eens dat hiermee een lage drempel ontstaat voor het klachtenvereiste, los van de uitzonderingen die hierop in het wetsvoorstel gesteld zijn. De leden verwachten dat dit kan leiden tot meer klachten bij het OM. Heeft de initiatiefnemer enig idee in hoeverre dit kan leiden tot lastenverzwaring bij het OM? De genoemde leden hebben ook twijfels over het feit dat het klachtvereiste met dit initiatiefwetsvoorstel ook voor de Nationale (Kinder)ombudsman gaat gelden. Wat betreft rechters geeft de initiatiefnemer aan dat het hoge-bomen-vangen-veel-windargument niet opgaat. De leden vragen of dit argument niet ook voor de Ombudsman zou moeten gelden? Net als de rechter bekleedt de Ombudsman een soortgelijke, onafhankelijke positie binnen de rechtsstaat. Deze positie is van groot belang bij het uitvoeren van zijn takenpakket. Daarnaast kunnen publieke uitlatingen van de Ombudsman leiden tot maatschappelijke kritiek, zoals bij de recentelijke discussie over de uitlatingen van de Kinderombudsman over zwarte piet. Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat voor de Ombudsman het wellicht op zijn plaats is eenzelfde uitzondering als bij rechters toe te passen?

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting niet dat het goed zou zijn om van belediging van de Koning of bevriende staatshoofden een klachtdelict te maken. Zeker nu een klacht al binnen drie maanden ingediend moet worden, is het de vraag of de eisen voor het indienen van klachten niet te streng zijn. Is het indienen van een klacht wel gewenst nu niet zozeer de (privé)persoon van de Koning, maar vaak ook juist de belangen van de Staat in het geding kunnen zijn? In het bijzonder ten aanzien van buitenlandse staatshoofden is het de vraag of de procedure van het indienen van een klacht binnen zo'n korte tijd wel mogelijk is. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer deze termijn in het licht van de verschillende rechtssystemen waarmee de betrokkene te maken zal hebben? Wordt voor het betrokken staatshoofd de drempel niet te hoog op deze manier? De genoemde leden vragen of het gewenst is om te komen tot een verdergaande beperking van de groepen waarvoor specifieke bepalingen voor belediging gelden. Is bijvoorbeeld bij wethouders of volksvertegenwoordigers op plaatselijk niveau niet een bepaalde specifieke bescherming van belang? Hoe ziet de initiatiefnemer dit in het licht van de wens om de aantrekkelijkheid van het (lokale) bestuur te blijven waarborgen? Is er meer in het algemeen aan te geven in hoeveel gevallen er sprake is van al dan niet succesvolle vervolging voor de verschillende groepen die in artikel 267 Sr genoemd worden? Is het wijzigen van dit artikel niet vooral opgenomen om het herleven van de specifieke bepalingen voor de Koning via dit artikel te voorkomen? Heeft de initiatiefnemer de consequenties ervan voor andere groepen en personen wel voldoende doordacht?

## **6. Overig**

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer in overleg is getreden met het College van procureurs-generaal van het OM bij de totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel. Zo ja, hoe is dit overleg verlopen? Zo nee, is hij bereid dit alsnog te doen?

De leden van de PvdA-fractie missen de adviezen van maatschappelijke organisaties. Heeft de initiatiefnemer de belangrijkste organisaties geconsulteerd? Zo ja, dan stellen deze leden het op prijs om kennis te nemen van deze adviezen. Zo niet, dan willen de leden de initiatiefnemer adviseren om alsnog het initiatiefwetsvoorstel ter consultatie voor te leggen aan de gebruikelijke organisaties.

De leden van de CDA-fractie valt het op dat de initiatiefnemer geen deskundige partijen over zijn initiatiefwetsvoorstel geraadpleegd heeft en dat consultaties ontbreken. Waarom heeft de initiatiefnemer zijn voorstel niet voorgelegd aan bijvoorbeeld het OM, de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak? Het is toch heel gebruikelijk een initiatiefwetsvoorstel vanuit het oogpunt van zorgvuldige wetgeving ter consultatie aan te bieden? Is de initiatiefnemer hiertoe alsnog bereid? Bijvoorbeeld om de juridische kwaliteit van het initiatiefwetsvoorstel te verbeteren? Is hij vervolgens ook bereid de reacties naar de Kamer te sturen? In het bijzonder de keuze om het OM te passeren roept vragen op, vanwege de stelligheid van de uitspraken die de initiatiefnemer doet over het vervolgingsbeleid omtrent belediging. Vindt de initiatiefnemer dit geen bijzondere gang van zaken, gelet op het belang van de zorgvuldige totstandkoming van wetgeving en het daarbij inwinnen van juridisch advies? Graag vernemen de genoemde leden hierop een reactie.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### ***Artikel I Onderdeel E (artikel 267)***

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het nieuwe artikel 267 Sr. Waarom heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen het artikel geheel te herschrijven? Waarom is niet alleen sub 3 («het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat») geschrapt? Is dat niet eenvoudiger? In het voorgestelde artikel 267 Sr wordt bepaald dat belediging van een rechter of een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening zwaarder wordt gestraft dan eenvoudige belediging. Er zijn echter veel uitzonderingen op wie precies een ambtenaar is. Door de meeste functies genoemd in artikel 2, eerste lid, Ambtenarenwet uit te sluiten, geldt de strafverzwaring niet voor alle soorten ambtenaren. De initiatiefnemer legt uit waarom belediging van een Minister of een burgemeester (die immers ook ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet) niet zwaarder hoeft te worden bestraft. Deze leden kunnen begrip opbrengen voor deze keuze. Maar de keuze voor alle andere functies genoemd in het artikel wordt niet onderbouwd. Wat is bijvoorbeeld de ratio dat de strafverzwaring niet zou gelden bij belediging van gerechtsdeurwaarders, terwijl die wel geldt voor politieagenten? Gerechtsdeurwaarders zijn dienders met een publieke taak, net als politieagenten. Zij komen tijdens het uitoefenen van hun publieke taak in aanraking met veel geweld en agressie, net als politieagenten. Waarom dan dit verschil in behandeling? Vindt de initiatiefnemer dat rechtvaardig? Zo ja, waarom? Waarom vindt de initiatiefnemer belediging van een rijksambtenaar bij een willekeurig ministerie, die niet wordt genoemd in het artikel 2, ernstiger dan belediging van bijvoorbeeld personeel in dienst van de Sociaal Economische Raad of onbezoldigde ambtenaren behorende tot het personeel van de buitenlandse dienst? Dat

is toch de consequentie van de keuze van de initiatiefnemer om de ambtenaren genoemd in artikel 2 lid 1 Ambtenarenwet uit te zonderen van de werking van het voorgestelde artikel 267 Sr? Vooralsnog zien de genoemde leden hier de wijsheid niet van in. Zij vragen de initiatiefnemer om een nadere toelichting of anders aanpassing van het initiatiefwetsvoorstel.

**Artikel I Onderdeel F en G**

De leden van de VVD-fractie lezen in de artikelsgewijze toelichting tot hun verbazing dat de Wet militair tuchtrecht ook moet worden aangepast. De initiatiefnemer doet de suggestie dat de regering dit meeneemt bij een eerstvolgende Rijksreparatiewet. Waarom heeft de initiatiefnemer er niet voor gekozen dit zelf te doen? Is de conclusie gerechtvaardigd dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel eigenlijk onvoldragen is, nu er nog een reparatiewet achteraan moet worden gestuurd? Is de initiatiefnemer bereid deze omissie per nota van wijziging zelf recht te zetten, in plaats van te wachten op een mogelijke reparatiewet van regeringszijde?

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verstraten