

Vergaderjaar 2011–2012

**29 614**

## **Grondrechten in een pluriforme samenleving**

**Nr. 31**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2012

Bij de Regeling van werkzaamheden van 28 juni 2011 heeft de heer Dibi het kabinet verzocht om een brief waarin het alle wetsartikelen inventariseert die te maken hebben met het recht op de vrijheid van meningsuiting en ze voorziet van nut en noodzaak en historische context. Helaas is het verzoek van de heer Dibi in het ongerede geraakt. Daardoor heeft de behandeling van het verzoek enige tijd stilgelegen. Door middel van deze brief voldoen wij alsnog aan het verzoek.

De vrijheid van meningsuiting is een groot goed in een democratische samenleving als de onze. Een democratische samenleving veronderstelt een vrij maatschappelijk debat, waarin een ieder zijn of haar gedachten kan verwoorden. De vrijheid van meningsuiting is verankerd in de Nederlandse Grondwet (artikel 7), het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten (IVBPR; artikel 19), het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; artikel 10) en het EU-Handvest van de grondrechten (EU-Grondrechtenhandvest; artikel 11).

Artikel 19, tweede lid, IVBPR bevat het recht op vrijheid inlichtingen te vergaren, te ontvangen en door te geven. Binnen de reikwijdte vallen niet alleen persoonlijke opvattingen, maar ook kunst en reclame. Dit geldt ook voor het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op de vrijheid van meningsuiting. In zoverre is de reikwijdte van deze bepalingen in een aantal opzichten groter dan die van artikel 7 Grondwet. Niet alleen de vrijheid zich te uiten, maar ook het koesteren van bepaalde meningen en het ontvangen van informatie en ideeën zijn expliciet beschermd, terwijl de bescherming van handelsreclame in beginsel niet is uitgesloten zoals dat in artikel 7 Grondwet wel het geval is. Daar staat tegenover dat artikel 7 Grondwet een expliciet verbod op censuur kent, hetgeen ontbreekt in de artikelen 19 IVBPR, 10 EVRM en 11 EU-Grondrechtenhandvest.

De vrijheid van meningsuiting is een hoeksteen van een pluriforme samenleving en levendige democratie. Het recht biedt niet alleen bescherming aan denkbeelden die positief of onverschillig worden ontvangen, maar ook aan meningsuitingen die mogelijk worden ervaren als kwetsend, schokkend en/of verontrustend, mits deze een bijdrage behelzen aan het maatschappelijk debat (zie o.a. EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236; Handyside t. Verenigd Koninkrijk). Dit geldt eveneens voor het publiceren van culturele en artistieke uitingen (o.a. EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456; Oberschlick t. Oostenrijk) en in vergelijkbare zin voor de journalistieke vrijheid (EHRM 6 mei 2003, Mediaforum 2003–06, nr. 28; Pema t. Italië).

#### *Beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting*

Onbegrensd is de vrijheid van meningsuiting niet. Beperking ervan is soms noodzakelijk wegens zwaarwegende maatschappelijke belangen. Dit komt tot uitdrukking in de beperkingclausule van het grondrecht. Zo is de vrijheid van meningsuiting in artikel 7 Grondwet gegarandeerd «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Dit competentievoorschrift brengt met zich dat de wetgever bevoegd is om inhoudelijke beperkingen vast te stellen. Specifieke doelcriteria zijn daarbij niet genoemd in artikel 7 Grondwet, met uitzondering van de regeling van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar ter bescherming van de goede zeden (artikel 7, derde lid, Grondwet). Doelcriteria worden wel genoemd in de beperkingclausules van de desbetreffende verdragsbepalingen.

Op grond van artikel 10, tweede lid, EVRM kunnen beperkingen worden gesteld aan de vrije meningsuiting, nu de uitoefening van deze vrijheid ook verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich brengt (artikel 10, tweede lid, EVRM). Deze beperkingen dienen te zijn voorzien bij wet ten behoeve van één of meer van de in dat artikellid genoemde beperkingsgronden. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De andere verdragsbepalingen kennen soortgelijke beperkingsmogelijkheden.

Tot slot is van belang de mogelijkheid personen die activiteiten of daden verrichten die als doel hebben de rechten en vrijheden van het EVRM teniet te doen of verdergaand te beperken dan bij het verdrag is voorzien, uit te sluiten van bescherming. Het betreft hier met andere woorden uitsluiting van bescherming wegens misbruik van recht (artikel 17 EVRM). Deze uitsluiting wordt (terecht) zelden toegepast. Zij kent een equivalent in artikel 54 EU-Grondrechtenhandvest.

#### *Beperkingen gesteld door Nederlandse wetgeving*

Op grond van de hiervoor genoemde grondwettelijke beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» zijn verschillende beperkingen mogelijk (gemaakt) op de vrijheid van meningsuiting. Daarbij valt te denken aan beperkingen in de Auteurswet, het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad) en het Wetboek van Strafrecht. In het navolgende wordt nader stil gestaan bij de strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen. Die beperkingen, al dan niet voortvloeiend uit internationale verplichtingen, zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat de grenzen van de vrijheid van meningsuiting liggen bij de uitingen die onze vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting zelf, bedreigen. Beperkingen in de zin van de strafwet komen derhalve pas in beeld indien de ruime grenzen van het toelaatbare worden overschreden. Er kunnen meerdere categorieën van bepalingen worden onderscheiden die in strafrechtelijke zin het recht op vrijheid van meningsuiting beperken.

In de eerste plaats de zogenoemde antidiscriminatiebepalingen. Deze zien op het beschermen van groepen mensen in de samenleving tegen discriminatie, haat en geweld, op grond van hun ras, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap. Artikel 137c Sr stelt het zich in het openbaar beledigend uitlaten over een groep wegens wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap strafbaar. Artikel 137d Sr bevat een verbod tot het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld tegen leden van groepen wegend genoemde karakteristieken alsmede geslacht. Artikel 137e Sr verbiedt het openbaar maken, verspreiden of ter bestrijding in voorraad hebben van publicaties met een dergelijke inhoud anders dan voor zakelijke berichtgeving; het ongevraagd toezenden van dergelijk materiaal is eveneens strafbaar gesteld.

Hoewel de genoemde bepalingen voordien in andere vorm in ons wetboek bestonden, zijn ze vooral een uitvloeisel van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1966). Dit VN-Verdrag moet worden gezien als een poging om verschrikkingen als die veroorzaakt door de rassenleer van nazi-Duitsland, tegen te gaan. De antidiscriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht stellen ons in staat in gevallen waarin dit is aangewezen op te treden tegen onder andere antisemitisme, homohaat, en bedreigingen met fysiek geweld.

Een tweede categorie bepalingen stelt opruiing tot geweld en opruiing tot het plegen van strafbare feiten strafbaar (artikelen 131 en 132 Sr). Deze strafbaarstellingen zien vooral op het beschermen van de openbare orde – handhaving van het gezag – en het voorkomen van gewelddadigheden.

Een derde categorie van bepalingen die kunnen worden gezien als beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, wordt gevormd door de strafbaarstellingen van smaad (artikel 261 Sr), laster (artikel 262 Sr) en eenvoudige belediging (artikel 266 Sr). Hier is het beschermde belang dat van het individu, dat kan opkomen tegen onterechte beschuldigingen aan zijn adres of beledigingen.

Naast de genoemde categorieën bestaat er nog een aantal meer separate strafbaarstellingen, waarmee de vrijheid van meningsuiting potentieel wordt beperkt. Het gaat onder andere om smalende godslastering, die is strafbaar gesteld in artikel 147 Sr. Met het verbod op godslastering hangen samen het verbod op de verspreiding van godslasterlijke afbeeldingen of geschriften (artikel 147a Sr) en het verbod dat aan de openbare weg zichtbaar te maken (artikel 429bis Sr). Deze bepalingen stammen uit 1931 en zijn sinds het zogenoemde Ezel-arrest van de Hoge Raad (Hoge Raad 2 april 1968, NJ 1968, 373) in onbruik geraakt. Tevens zijn er beperkingen die voortvloeien uit bijzondere regelgeving. Ik noem bijvoorbeeld regelgeving op financieel-economisch terrein. De uitingsvrijheid wordt hierin in zekere mate beperkt door het verbod informatie naar buiten te brengen die voor de financiële markten als misleidend kan gelden (zie artikel 334 Sr en artikel 5:58 Wet financieel toezicht).

### *Ruime grenzen*

Dit kabinet heeft de vrijheid van meningsuiting hoog in het vaandel. Zoals verwoord in het Regeerakkoord hecht het kabinet aan een debat dat open en vrij, en *midden* in de samenleving plaatsvindt. Het strafrecht dient dan ook bij grote uitzondering in beeld te komen. Daarbij kan gedacht worden aan antisemitisme, homohaat en bedreiging met fysiek geweld (zie ook de brief van het kabinet over de aanscherping van maatregelen ter bestrijding van discriminatie; Kamerstukken II 2010/11, 30 950, nr. 34). Ik meen dat deze lijn ook duidelijk zichtbaar is in het vervolgingsbeleid van

het Openbaar Ministerie. De lijn vindt tevens steun in de rechtspraak van de Hoge Raad (zie o.a. Hoge Raad 10 maart 2009, NJ 2010, 19 met noot P.A.M. Mevis; Hoge Raad 29 november 2011, NJ 2012, 37 met noot E.J. Dommering).

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies