

Vergaderjaar 2015–2016

**34 051**

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

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 7 oktober 2015

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

I	Algemeen	1
1.	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
2.	<b>Herstel van het lex certa beginsel</b>	<b>6</b>
3.	<b>Het voorkomen van conflicten tussen verdragsrechtelijke verplichtingen</b>	<b>6</b>
4.	<b>Overig</b>	<b>9</b>

### **I ALGEMEEN**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) in verband met een verruiming van de vrijheid van meningsuiting (hierna: initiatiefwetsvoorstel). Graag willen zij de initiatiefnemer van harte complimenteren. Het is altijd prijzenswaardig als Kamerleden gebruik maken van het recht op initiatief. Wel hebben de aan het woord zijnde leden een groot aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Zij vinden dat in Nederland iedereen moet kunnen zeggen wat hij/zij wil maar dat wij, als wij goed willen samenleven, niet kunnen accepteren dat mensen tegen elkaar worden opgestookt. De vrijheid van meningsuiting mag daarom niet ten koste gaan van de bescherming van mensen tegen haat en discriminatie.

Extremisten die oproepen tot haat, discriminatie of geweld moeten wij juist hard aanpakken en bestraffen. Daarvoor zijn wettelijke grenzen nodig die voorkomen dat de vrijheid van meningsuiting wordt gedegradeerd tot een vrijbrief voor het zaaien van haat en verdeeldheid. Om deze reden betreuren de voornoemde leden dat de initiatiefnemer middels de voorgestelde wetswijzigingen er voor wil zorgen dat mensen straffeloos kunnen aanzetten tot haat, discriminatie en het beledigen van groepen.

De leden van de SP-fractie hechten veel waarde aan de vrijheid van meningsuiting, maar hebben sterke twijfels bij de afschaffing van de in de ogen van deze leden geoorloofde inperking daarvan, zoals voorgesteld door de initiatiefnemer.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en hebben daarover geen nadere vragen. Zij delen de opvatting van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volledig, namelijk dat in de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten voor de Mens (EHRM) geen aanleiding te vinden is om beide wetsartikelen te schrappen, dat onderhavig wetsvoorstel niet verenigbaar is met het EU-recht en internationale verdragen en dat het schrappen van genoemde wetsvoorstellen geen proportionele oplossing is voor de veronderstelde interpretatieproblematiek.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de initiatiefnemer. Voornoemde leden constateren dat initiatiefnemer bepleit dat vrijheid van meningsuiting niet langer begrensd wordt door groepsbelediging en aanzetten tot haat jegens bevolkingsgroepen. Daarmee stelt de initiatiefnemer voor dat het niet langer strafbaar is om in het openbaar groepen mensen wegens hun ras te beledigen en aan te zetten tot haat jegens deze personen.

Deze leden zijn van opvatting dat zowel de vrijheid van meningsuiting als het recht om gevrijwaard te zijn van discriminatie en haat een fundamenteel recht is binnen onze rechtsstaat. Het recht om je mening te uiten kent zijn grens daar waar het opzettelijk discrimineren, zaaien van haat en het oproepen tot geweld jegens bevolkingsgroepen begint. De genoemde leden delen de opvatting van de initiatiefnemer dat de opzettelijke belediging van bevolkingsgroepen en het opzettelijk aanzetten tot discriminatie en haat jegens bevolkingsgroepen uit het wetboek moet worden geschrapt, dan ook niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Deze leden onderkennen het belang van de vrijheid van meningsuiting maar betwijfelen sterk of het onderhavige wetsvoorstel de open ruimte waarin het publieke debat plaatsheeft ten goede komt. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatief wetsvoorstel. Zij vragen of de initiatiefnemer met dit voorstel de vrijheid van meningsuiting niet zozeer als (nagenoeg) absoluut stelt, dat andere rechten zoals de bescherming van bevolkingsgroepen niet voldoende tot hun recht komen.

## **1. Inleiding**

De leden van VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemer meermaals stelt dat de vrijheid van meningsuiting volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en de jurisprudentie van het EHRM een preferente positie inneemt. Het is deze leden voorsnog niet geheel duidelijk wat de initiatiefnemer hiermee bedoelt. Kan de initiatiefnemer uitleggen wat hij bedoelt met de preferente positie? Preferent ten

opzichte van wat? Is de initiatiefnemer van mening dat het recht op vrije meningsuiting boven andere grondrechten gaat, zoals het recht op vrijheid van godsdienst, het recht op vereniging of het gelijkheidsbeginsel? Zo ja, uit welke specifieke uitspraken van het EHRM blijkt dit dan? Of bedoelt de initiatiefnemer met een preferente positie dat de vrijheid van meningsuiting slechts in uitzonderingsgevallen mag worden beperkt? Dat is toch ook het geval bij andere grondrechten? In hoeverre heeft de vrijheid van meningsuiting dan een meer preferente positie dan de andere grondrechten? Graag krijgen de voornoemde leden een duidelijke uitleg. Volgens de initiatiefnemer bepaalt de jurisprudentie van het EHRM dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting alleen zijn toegelaten als het opruiende uitingen betreft of artistieke uitingen die kwetsend kunnen zijn voor gelovigen. Kan de initiatiefnemer dit onderbouwen? Uit welke concrete uitspraken van het EHRM haalt de initiatiefnemer deze jurisprudentiële lijn? Als het waar is, dan zouden alle overige beperkingen van de vrijheid van meningsuiting toch consequent moeten worden berispt door het EHRM? Is dit het geval? Wat vindt de initiatiefnemer eigenlijk van de twee beperkingen die het EHRM volgens de initiatiefnemer stelt? Is hij het hiermee eens? Hoe verhoudt het initiatiefwetsvoorstel zich tot deze jurisprudentie van het EHRM? Staat aanzetten tot geweld volgens de initiatiefnemer gelijk aan «opruiende uitingen»? Zijn artistieke uitingen die kwetsend kunnen zijn voor gelovigen, volgens de initiatiefnemer niet mogelijk in Nederland? Graag horen deze leden de opvattingen van de initiatiefnemer over deze punten.

De leden van de PvdA-fractie valt het op dat de initiatiefnemer zijn wetsvoorstel vooral onderbouwt vanuit de juridische argumentatie en niet ingaat op de bescherming die uitgaat van de te schrappen onderdelen van het Sr. Dat terwijl juist de bescherming van mensen tegen haat en discriminatie van groot belang is. Daarom vragen deze leden welke strafrechtelijke middelen er nog open staan als het voorstel wordt aangenomen om burgers te beschermen tegen groepsbelediging en het oproepen tot haat en discriminatie. Deze leden zien tevens mogelijke ontwrichtende maatschappelijke gevolgen als gevolg van dit wetsvoorstel. Zij vragen de initiatiefnemer welke middelen hij voor ogen heeft om de samenleving te beschermen tegen mogelijke maatschappelijke onrust en ontwrichting (zoals toenemende verdeeldheid in de samenleving en grotere spanningen tot aan (gewelddadige) escalaties) als gevolg van uitingen die evident aanzetten tot haat of oproepen tot discriminatie en groepen nodeloos kwetsen. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemer in de voorbereiding van zijn wetsvoorstel koepelorganisaties van groepen heeft geconsulteerd die regelmatig getroffen worden door belediging, discriminatie of haat, zoals organisaties die opkomen voor de rechten van lesbo's, homo's, biseksuelen en transgenders en moslims of joden. Zo ja, wat is de uitkomst daarvan? Zo nee, waarom niet en heeft de initiatiefnemer nog plannen om dit doen? Kan de initiatiefnemer de Kamer hierover informeren?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of er delicten zijn die wel onder de te schrappen artikelen 137c en 137d Sr zouden vallen, die niet onder de overblijvende artikelen over discriminatie en opruiing vallen. Waarom is er in de voorbeelden die de initiatiefnemer noemt, zoals de vervolging van de heer Wilders, niet gekozen voor andere routes dan de artikelen 137c t/m 137e Sr, zoals de artikelen 131, 261, 262, 266 en 284 e.v. Sr? De genoemde leden lezen dat bij de wijziging van de artikelen 137c en 137d Sr destijds in de memorie van toelichting werd vermeld dat iedere onnodige beperking van de vrijheid van meningsuiting dient te worden verworpen. Toch werd destijds deze inperking nodig geacht. Wat was daar toen de reden van? Bestonden er in die tijd geen soortgelijke artikelen in het Sr over onder andere discriminatie, haatzaaien en opruiing? Wat is er

in de tussentijd veranderd dat de inperking nu wél onnodig is, volgens initiatiefnemer?

De genoemde leden blijven met dezelfde vraag zitten als de Afdeling, namelijk waarom de initiatiefnemer er niet voor heeft gekozen de te schrappen of te wijzigen artikelen te specificeren of te moderniseren? In de reactie van initiatiefnemer op het advies van de Afdeling wordt niet aangegeven waarom er niet voor die oplossing is gekozen. Wel waarom er voor schrapping is gekozen, maar dat maakt nog niet duidelijk wat de reden was om het alternatief niet voldoende te achten.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de vrijheid van meningsuiting niet zou moeten worden uitgebreid in het Sr door het schrappen van artikelen, maar juist ingeperkt zou moeten worden door de verheerlijking van terroristisch geweld strafbaar te stellen. Deze leden zouden de initiatiefnemer willen vragen hierop te reageren in het licht van onderhavig wetsvoorstel. Zij wijzen op de aanleiding voor hun eigen pleidooi, namelijk hetgeen zich sinds de zomer van 2014 heeft voortgedaan, onder andere het zwaaien met IS-vlaggen in de Schilderswijk en via social media waardering uiten voor bijvoorbeeld een filmfragment van een door IS uitgevoerde onthoofding. Zij vernemen hierop graag een reactie van de initiatiefnemer.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de initiatiefnemer onder meer de mogelijk tweede strafrechtelijke vervolging van zijn voormalige fractievoorzitter Geert Wilders als aanleiding ziet om artikel 137c en 137d Sr te schrappen. Net als de Afdeling in zijn advies naar voren heeft gebracht, zijn ook deze leden van mening dat de initiatiefnemer onvoldoende motiveert waarom schrapping aan de orde moet zijn en niet een verduidelijking van de wetsbepalingen. De rigoureuze keuze van de initiatiefnemer roept de vraag op welke waarde hij hecht aan het tegengaan van discriminatie en haat jegens bevolkingsgroepen in onze samenleving, temeer aangezien de initiatiefnemer in zijn reactie op de Afdeling aangeeft dat hij groepsbelediging en haatzaaien op grond van ras beschouwd als bepalingen die «ten overvloede» in de wet zijn opgenomen.

De genoemde leden missen in het wetsvoorstel een deugdelijke analyse van de noodzaak om de artikelen uit het Sr te schrappen. De initiatiefnemer verwijst weliswaar naar interpretatieverschillen in de rechtspraak, maar geeft geen analyse van de precieze onduidelijkheden en wat de reden daarvan is en gaat bovendien niet in op de meer proportionele mogelijkheid van de wetgever om de twee wetsartikelen te verduidelijken. In reactie op hetzelfde punt van de Afdeling antwoordt de initiatiefnemer slechts dat «zelfs de meest restrictieve en limitatieve strafbaarstelling in de rechtspraak toch weer wordt opgerekt en daardoor in zijn tegendeel gaat verkeren». Het is de leden van de genoemde fractie niet duidelijk waarop de initiatiefnemer dat baseert. Kan de initiatiefnemer deze bewering toelichten?

Het valt de leden van de D66-fractie op dat de initiatiefnemer een eigen interpretatie geeft aan de jurisprudentie van het EHRM die niet strookt met hetgeen de Afdeling aangeeft. Zo stelt de initiatiefnemer onder meer dat het EHRM ruimte laat voor sprekers in publieke discussies over bijvoorbeeld migratie, om zich polemisch te mogen uiten, grote woorden te mogen gebruiken en zelfs verwijzingen naar het nationaal-socialisme niet hoeven te worden geschuwd.» In welke mate maakt de initiatiefnemer in zijn wetsvoorstel onderscheid tussen debatten in de politieke arena en debatten daarbuiten?

De initiatiefnemer meent dat volgens jurisprudentie van het EHRM slechts twee uitzonderingen worden erkend, namelijk opruiing en artistieke uitingen die kwetsend kunnen zijn voor aanhangers van een bepaalde

religie. Echter, in het advies van de Afdeling wordt aangegeven dat op grond van jurisprudentie van het EHRM een bredere categorie bestaat waarbij wel degelijk andere vormen van meningsuiting die aanzetten tot haat of nodeloos kwetsend kunnen zijn, met een straf bedreigd of anderszins belemmerd mogen worden. De initiatiefnemer geeft in reactie hierop aan dat die uitleg valt onder de twee uitzonderingsgronden die hij zelf heeft aangehaald. Dat staat echter haaks op hetgeen de Afdeling hierover naar voren heeft gebracht. Kan de initiatiefnemer ingaan op hetgeen de Afdeling hierover opmerkt en waar de initiatiefnemer zijn beperkte interpretatie van de EHRM-jurisprudentie op baseert?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de initiatiefnemer het beledigen of aanzetten tot haat als een verrijking van het politieke en publieke debat beoordeelt. Ook vragen deze leden de initiatiefnemer naar een inschatting van de gevolgen van de onderhavige wet op de maatschappelijke normen die in de te schrappen bepalingen zijn vastgelegd. Zij vragen tevens of het schrappen van bepalingen uit het strafrecht niet in de hand zal werken dat het maatschappelijk debat verhard? Voorts vragen zij of het schrappen van de bepaling en daarmee het wegnemen van de mogelijkheid om kwesties aan de rechter voor te leggen niet ook eigenrichting in de hand zou kunnen werken?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de initiatiefnemer met zijn wetsvoorstel beoogt het geldende juridische kader te verduidelijken. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom hij het geldende juridische kader onduidelijk vindt? Erkent de initiatiefnemer dat er in juridische zin geen noodzaak bestaat om tot een dergelijke verduidelijking over te gaan? Heeft de initiatiefnemer overwogen of er minder vergaande wijzigingen mogelijk zijn om tot een dergelijke verduidelijking te komen, zou dit al nodig zijn? Heeft de initiatiefnemer overwogen de genoemde artikelen niet te schrappen maar aan te scherpen?

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer hoe hij tegen haatzaaien als zodanig aankijkt. Welke definitie van haatzaaien gebruikt de initiatiefnemer? Is dat de opvatting van de wetgever, zoals door hem beschreven in de memorie van toelichting? Is het zaaien van haat, ook al is dat niet bedoeld als oproep tot geweld, naar zijn idee moreel verwerpelijk of volstrekt normaal of wellicht soms zelfs noodzakelijk? Deelt hij de opvatting dat het niet altijd wijs is om alles te zeggen, ook al is het niet direct in strijd met het strafrecht?

Als één van de doelen van de vrijheid van meningsuiting beschrijft de initiatiefnemer dat het noodzakelijk is om het maatschappelijk debat open te houden en te bevorderen. Heeft initiatiefnemer de indruk dat dit debat nu onvoldoende kan plaatsvinden? Wat zou op basis van dit wetsvoorstel voortaan wel gezegd kunnen worden, wat nu niet kan? Geldt diezelfde inbreuk op het maatschappelijk debat niet voor de overige strafbepalingen? Kan initiatiefnemer aangeven waarom dan wel de strafbaarheid van enkelvoudige belediging, opruiing, smaad of laster (artikel 261 e.v. Sr) gehandhaafd worden? Kan de initiatiefnemer voorts aangeven hoe ver de vrijheid van meningsuiting, ongeacht verdragsverplichtingen, naar zijn mening dient te strekken?

Voornoemde leden vragen er aandacht voor dat één van de argumenten bij het schrappen van het verbod op godslastering was dat hiertegen ook opgetreden kon worden op basis van onder meer artikel 137c Sr. Zij vragen daarom in hoeverre het strafrecht na het eventueel aannemen van dit wetsvoorstel nog bescherming biedt tegen belediging door middel van godslasterlijke uitingen?

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

De leden van de VVD-fractie constateren dat een van de doelen van de initiatiefnemer is om het lex certa-beginsel te verzekeren. In de woorden van de initiatiefnemer: «Het strafrecht, dat diep kan ingrijpen in de persoonlijke vrijheid, is gebaseerd op de gedachte dat het verschil tussen strafwaardig en niet strafwaardig gedrag zonneklaar moet zijn.» (pagina 4, memorie van toelichting.) Hier hebben deze leden enkele vragen over. In hoeverre wordt het lex certa-beginsel beter verzekerd na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel? Is het niet zo dat straks alsnog onduidelijk is of een bepaalde uitlating aanzet tot geweld of niet? Wordt het probleem niet simpelweg verschoven? Kan de initiatiefnemer duidelijke voorbeelden geven welke uitlatingen volgens hem wel aanzetten tot geweld en welke niet? Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen uitlatingen die neerkomen op ontkenning van de holocaust? Of uitlatingen over de vermeende zondigheid van homoseksualiteit? Of uitlatingen over de onwenselijkheid van grote groepen Marokkanen op Nederlands grondgebied? Zetten deze uitlatingen aan tot geweld tegen de betrokken personen of niet? De genoemde leden menen dat het goed zou zijn als de initiatiefnemer duidelijke voorbeelden geeft, zodat het duidelijker wordt wat volgens de wetgever wel en niet strafbare uitlatingen zijn. De initiatiefnemer spreekt over het gevaar van de zogenaamde chilling effect doctrine: «Wanneer burgers niet meer zeker zijn of wat zij zeggen is toegestaan als onderdeel van het maatschappelijk debat of zelfs kan leiden tot de oplegging van een vrijheidsstraf, zal een verkillend effect uitgaan op de vrijheid van meningsuiting: burgers zullen hun mening niet meer vrij durven uiten uit vrees zich daarover voor de strafrechter te moeten verantwoorden» (pagina 5, memorie van toelichting). Deze leden kunnen meevoelen met deze redenering. Zij twijfelen wel of dit effect daadwerkelijk optreedt. Hoe vaak hebben mensen een vrijheidsstraf opgelegd gekregen op grond van de huidige artikelen 137c en 137d Sr? Kan de initiatiefnemer hiervan een overzicht geven? Is het aantal vrijheidsstraffen op grond van deze artikelen de afgelopen jaren of de afgelopen decennia toegenomen? Meent de initiatiefnemer werkelijk dat het maatschappelijk debat de laatste jaren is verkild en mensen minder voor hun mening durven uit te komen dan enkele decennia geleden? Is de waarheid niet precies omgekeerd, dat mensen, mede onder invloed van de opkomst van de sociale media, veel meer voor hun mening uitkomen dan enkele decennia geleden? Als dat het geval is, kunnen we dan concluderen dat het argument van de initiatiefnemer over het chilling effect niet opgaat? Graag horen de genoemde leden de opvattingen van de initiatiefnemer hierover.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemer of er concrete aanwijzingen zijn dat de in de memorie van toelichting genoemde chilling effect doctrine in de Nederlandse context van toepassing is als gevolg van art. 137c en 137d Sr.

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

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Afdeling stelt dat het wetsvoorstel in strijd is met het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat (hierna: Kaderbesluit), het Aanvullend Protocol bij het Cybercrimeverdrag (hierna: Aanvullende protocol), het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (hierna: Verdrag uitbanning rassendiscriminatie) en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: Verdrag burgerrechten). De initiatiefnemer stelt in zijn reactie op het advies dat het wetsvoorstel wél voldoet aan al deze verdragen, overigens zonder uitgebreide

onderbouwing. Als toelichting bij deze stelling schrijft de initiatiefnemer: «De initiatiefnemer is van mening dat Nederland op dit terrein binnen de grenzen van zijn internationale verplichtingen blijft met behulp van de commune delictomschrijvingen. Indien Nederland dreigt deze bandbreedte te overschrijden, is dit een signaal aan de internationale instanties in het kader van de dialoog om zich bij deze benadering aan te sluiten.» Dit bevreemdt de genoemde leden. Moeten zij deze opmerking zo opvatten, dat de initiatiefnemer vindt dat wij de bandbreedte momenteel niet overschrijden maar dat initiatiefnemer het niet erg zou vinden als we die bandbreedte wel overschrijden? Zou de initiatiefnemer voorts dieper kunnen ingaan op de onderbouwing waarom het voorstel niet in strijd met de genoemde verdragen zou zijn?

Deze leden zijn verheugd te lezen dat de initiatiefnemer zich aansluit bij de ambitie die tot uitdrukking is gebracht in het initiatiefwetsvoorstel van het lid Taverne tot wijziging van artikel 94 van de Grondwet (Kamerstuk 33 359-(R1986)). Kunnen zij hieruit concluderen dat de leden van de fractie van de initiatiefnemer voornemens zijn vóór dit initiatiefwetsvoorstel te stemmen?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de Nederlandse wetgeving zich zou verhouden tot wetgeving in soortgelijke landen als het onderhavige initiatiefwetsvoorstel zou worden aangenomen. Kan de initiatiefnemer een overzicht geven van de wetgeving rondom de vrijheid van meningsuiting in de landen van de Europese Unie en in de Verenigde Staten?

De leden van de PvdA-fractie hebben wat betreft de juridische onderbouwing van het wetsvoorstel met verbazing kennisgenomen van de wijze waarop de initiatiefnemer meent te kunnen volhouden dat zijn wetsvoorstel niet zou botsen met tal van door hem genoemde internationale verdragen. Het advies van de Afdeling dat dit wel degelijk het geval is, vinden deze leden overtuigend. Des te teleurstellend achten zij de reactie van de initiatiefnemer die het advies geheel lijkt te negeren. De genoemde leden achten het overbodig om de vragen van de Afdeling te herhalen. Zij zouden de initiatiefnemer wel willen oproepen om nog eens goed te kijken naar wat de Afdeling opmerkt. Daarbij komt dat ook anderen hebben gewezen op het feit dat vanwege de verplichtingen in internationale verdragen, het schrappen van de door de initiatiefnemer genoemde bepalingen niet kan.

De genoemde leden zouden de initiatiefnemer willen wijzen op het artikel «Herziening van het strafrecht over groepsbelediging en haatzaaien» (Mediaforum, 27 (5)). De auteur van dit artikel legt per relevant internationaal verdrag haarfijn uit waarom de voorstellen van de initiatiefnemer niet houdbaar zijn. Deze leden vragen de initiatiefnemer hier goed onderbouwd en puntsgewijs op in te gaan.

Deze leden achten het dus onwenselijk om artikel 137c en 137d Sr te schrappen respectievelijk uit te hollen. Bovendien achten zij het juridisch onhoudbaar. Zij zijn van mening dat de bescherming die deze artikelen nu bieden tegen groepsbelediging, het aanzetten tot haat en discriminatie in het strafrecht van zichzelf respecterende rechtsstaten hoort. In dat kader zouden deze leden graag willen weten of in andere landen die het Verdrag uitbanning rassendiscriminatie, het Aanvullend protocol, het Kaderbesluit en het EVRM hebben onderschreven, strafrechtelijke bescherming tegen groepsbelediging, het aanzetten tot haat en discriminatie bestaat en in welke van die landen niet. Zou de initiatiefnemer een rechtsvergelijkend onderzoek willen doen waarbij hij per verdrag aangeeft hoe het verdragsland gevolg geeft aan de bepalingen uit dat desbetreffende verdrag ten aanzien van de strafrechtelijke bescherming tegen groepsbelediging en het aanzetten tot haat en discriminatie? Uiteraard zouden deze leden het op prijs stellen als de initiatiefnemer dit voor alle verdragslanden zou doen maar zij kunnen zich voorstellen dat de initiatiefnemer een representatief beeld geeft indien hij slechts naar het Verenigd

Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Italië kijkt.

De leden van de SP-fractie lezen dat het EHRM heeft aangegeven dat beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van een lid van de oppositie met argusogen moeten worden bekeken. Dat vinden deze leden logisch waar het gaat om het beschermen van een lid van de oppositie tegen willekeur en macht van regerende partijen. Situaties zoals veelvuldig voorkomen bij dictaturen moeten wij vermijden. Het is echter geen vrijbrief om op basis van dat argument groepen weg te zetten en te discrimineren of haat tegen bepaalde groepen aan te wakkeren. Graag de visie van initiatiefnemer hierop. Daarbij zijn voornoemde leden ook erg benieuwd naar de visie van de initiatiefnemer op de begrippen discriminatie en haatzaaien zelf, en dan vooral waar volgens hem de grens ligt tussen de vrijheid van meningsuiting en discriminatie dan wel haatzaaien. De genoemde leden concluderen dat de initiatiefnemer niet ingaat op de argumenten van de Afdeling waarom met het schrappen en wijzigen van de drie artikelen niet wordt voldaan aan internationale verdragen en unierecht. De initiatiefnemer geeft slechts aan dat het Verdrag uitbanning rassendiscriminatie niet uitdrukkelijk verplicht tot opnemng van het delict ter zake van het in het openbaar beledigen van groepen mensen vanwege hun ras. Kan de initiatiefnemer alsnog ingaan op het commentaar van de Afdeling, uitgesplitst per verdrag dan wel uniebesluit?

De leden van de D66-fractie wijzen de initiatiefnemer met name op de strijdigheid van zijn wetsvoorstel met de internationale verplichtingen die voortvloeien uit verdragen. Te weten het Kaderbesluit, het Aanvullend protocol, het Verdrag uitbanning rassendiscriminatie en het Verdrag burgerrechten. De initiatiefnemer bestrijdt dat er sprake is van strijdigheid en is het niet eens met de Afdeling op dit punt. Kan de initiatiefnemer toelichten op grond waarvan hij meent dat zijn interpretatie van internationale verplichtingen de juiste is?

De initiatiefnemer meent dat Nederland middels commune delictomschrijvingen alsnog aan de internationale verplichtingen kan voldoen. Kan de initiatiefnemer toelichten waar dat uit blijkt? Welke jurisprudentie en literatuur heeft hij hiervoor geraadpleegd en heeft hij hierover advies ingewonnen bij de rechtspraak? De initiatiefnemer meent dat «niets de mogelijkheid tot het schrappen van artikel 137c Sr in de weg staat, de wetgever heeft immers reeds enkelvoudige belediging (artikel 266 Sr) strafbaar gesteld». Kan hij toelichten wat de juridische verschillen zijn tussen enkelvoudige belediging en groepsbelediging? Kan initiatiefnemer verduidelijken hoe een belediging van een groep mensen op grond van hun ras valt te scharen onder enkelvoudige belediging van een individu? Hoe verhoudt voorts de verwijzing van de initiatiefnemer naar de beschikbaarheid van commune delictomschrijvingen omtrent opruiing en belediging zich tot het primaire pleidooi van de initiatiefnemer om ten behoeve van de vrijheid van meningsuiting geheel geen bescherming meer te bieden tegen belediging van bevolkingsgroepen op grond van hun afkomst en haatzaaien op grond van ras?

De initiatiefnemer meent dat «indien Nederland dreigt de [internationale] bandbreedte te overschrijden, dit een signaal is aan de internationale instanties om zich bij deze benadering aan te sluiten». Kan de initiatiefnemer ingaan op de mogelijke publiekrechtelijke gevolgen die voortvloeien uit het niet naleven van verdragsrechtelijke verplichtingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Afdeling zorgen heeft geuit over de toelaatbaarheid van delen van het onderhavige wetsvoorstel in internationaal en Europees-juridische context. Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij een andere mening is toegedaan. Hoe gaat initiatiefnemer deze juridische kwetsbaarheden adresseren?



De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de Afdeling de bestanddelen «aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen» noodzakelijk zijn om de verdragsrechtelijke verplichting rond cybercrime te waarborgen. Deze leden vragen of het schrappen van die onderdelen wel voldoende waarborgen laat bestaan voor het tegengaan van haatuitingen via computernetwerken en dergelijke. Hoe kan hier concreet strafrechtelijk tegen worden opgetreden?

Het Kaderbesluit noodzaakt tot het waarborgen van het tegengaan van groepsbelediging. De genoemde leden vragen de initiatiefnemer in hoeverre hier na het aannemen van dit wetsvoorstel nog steeds tegen opgetreden kan worden. Is juist het beledigen van groepen niet mede gericht op verstoring van de openbare orde? Geeft de initiatiefnemer niet een te beperkte interpretatie van het tweede lid van artikel 1?

De initiatiefnemer ziet dit wetsvoorstel mede in het licht van het dialoogmodel met de Europese instanties. De voornoemde leden vragen of een wetsvoorstel dat (mogelijk) strijdt met het verdragsrecht hiervoor de beste keuze is. Is het dan niet logischer de Minister van Veiligheid en Justitie via bijvoorbeeld een motie op te dragen meer ruimte te creëren voor de vrijheid van meningsuiting op bepaalde concrete punten?

De initiatiefnemer ziet zijn wetsvoorstel als een middel om duidelijk te maken wat de juiste interpretatie van het verdragsrecht is, omdat hierover onduidelijkheid is. De genoemde leden vragen of die onduidelijkheid wordt weggenomen als er weliswaar een nieuwe wet zou zijn, maar onzekerheid over de uitkomst van de Europese dialoog of de precieze inhoud van de consensus. Biedt dit wetsvoorstel dan wel duidelijkheid? Zijn de begrippen voldoende nauwkeurig om dit te bereiken? Hoe weten burgers of politici hoe ver zij precies mogen gaan zonder in aanraking met het strafrecht te komen? Valt bijvoorbeeld ook het indirect aanzetten tot geweld tegen mensen hieronder, als er politieke of maatschappelijke uitingen zijn die anderen aanzetten tot fysiek of verbaal geweld, zonder dat hiertoe expliciet wordt opgeroepen? Bijvoorbeeld doordat gesteld worden dat bepaalde mensen minderwaardig zijn of verkeerde opvattingen hebben?

#### **4. Overig**

Het is de leden van de VVD-fractie niet ontgaan dat het initiatiefwetsvoorstel grote gelijkenissen vertoont met een initiatiefwetsvoorstel uit 2012 van het toenmalige lid Driessen (Kamerstuk 33 369). Ook de Afdeling constateert dat het onderhavige wetsvoorstel gelijklopend is aan dat andere wetsvoorstel. De Afdeling heeft op 15 november 2012 advies uitgebracht op dat voorstel, maar daar heeft de initiatiefnemer (of zijn opvolger) nog niet op gereageerd. Op grond van het bepaalde in artikel 26 van de Wet op de Raad van State is het advies nog niet openbaar gemaakt. Aangezien de beide initiatiefwetsvoorstellen zeer veel op elkaar lijken, is het logisch te veronderstellen dat de adviezen van de Afdeling over beide voorstellen ook gelijklopend zullen zijn. Dit lijkt op gespannen voet te staan met artikel 26 van de Wet op de Raad van State. Door een gelijklopend initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken is immers een advies aan de Afdeling ontlokt dat hoogstwaarschijnlijk overeenkomt met een ander, nog niet openbaar gemaakt advies. Wat is de reactie van de initiatiefnemer hierop? Deelt initiatiefnemer de mening dat het opnieuw indienen van een gelijklopend initiatiefwetsvoorstel, waarmee de Afdeling ertoe wordt bewogen een nog niet geopenbaard advies toch te openbaren, op gespannen voet staat met artikel 26 van de Wet op de Raad van State? Kan de initiatiefnemer voorbeelden noemen uit het verleden

waarin leden van verschillende fracties een gelijkloidend of vrijwel gelijkloidend initiatiefwetsvoorstel aanhangig hebben gemaakt? Hoe verhoudt een dergelijke gang van zaken zich tot de parlementaire mores?

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verstraten