

**‘De aanslagen van 9/11 als kunstwerk.’**  
Over apologie en vrijheid van meningsuiting in tijden van terrorisme.

Ingrid Vledder (0127205)  
Doctoraalscriptie Nederlands Recht  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Universiteit Leiden  
Begeleider: mr H.C. Wiersinga  
5 augustus 2005

**'The idea that any kind of free society can be constructed in which people will never be offended or insulted, or in which they have the right to call on the law to defend them against being offended or insulted is absurd. Democracy is not a tea party where people sit around making polite conversation.'**

**Salman Rushdie, 2005**

Proloog.....	1
Inleiding.....	2
Hoofdstuk 1 Apologie .....	4
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Het Nederlandse wetgevingsproces.....	5
1.3 Het Nederlandse wetsvoorstel .....	5
1.4 Reacties op het wetsvoorstel .....	10
1.5 Apologie in Europees verband .....	12
1.6 Aangescherpte probleemstelling .....	15
Hoofdstuk 2 Vrijheid van meningsuiting .....	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Verenigde Naties.....	16
2.3 Raad van Europa .....	18
2.4 Jurisprudentie van het Europees Hof .....	19
2.5 Artikel 10 EVRM in tijden van terrorisme.....	22
Hoofdstuk 3 Vrijheid van meningsuiting in Nederland.....	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 De Grondwet .....	24
3.3 Wetboek van Strafrecht.....	25
3.4 Nederlandse jurisprudentie .....	26
Hoofdstuk 4 Toetsing aan (inter)nationale normstelling .....	31
4.1 Apologie en internationale standaarden .....	31
4.2 Apologie en nationale standaarden .....	34
Conclusie.....	37
Epiloog .....	40
Literatuurlijst .....	41
Bijlage 1 Relevante Verdrags- en wetsartikelen.....	44
Bijlage 2 Het wetsvoorstel .....	46
Bijlage 3 Artikel 6 Handvest Internationale Militaire Tribunaal .....	48

## Proloog

In 1996 deed Janmaat, fractievoorzitter van de Centrum Democraten, op een demonstratie van rechts-extremisten de uitlating: 'Wij schaffen, zodra wij de mogelijkheid en macht hebben, de multiculturele samenleving af.' Janmaat werd door de Hoge Raad veroordeeld wegens verboden aansporing tot discriminatie. Hoeveel mensen waren toen van mening dat Janmaat's recht op vrijheid van meningsuiting te zeer werd beperkt?

In hetzelfde jaar dat Janmaat zijn uitspraken deed vergeleek Leen van Dijke in een interview homoseksuelen met dieven. Hij werd door het Hof vrijgesproken, de Hoge Raad bevestigde deze uitspraak. Het recht op vrijheid van meningsuiting én godsdienst werd afgewogen ten opzichte van het discriminatieverbod en viel voor Van Dijke positief uit. Mag je op basis van je geloof meer zeggen?

In augustus 2001 schreef Theo van Gogh: 'Als iemand kanker verdient, is 't Paul Rosenmöller, de hopman van politiek correct Nederland; mogen de cellen in zijn hoofd zich tot een juichende tumor vormen (...) Laat ons pissen op zijn graf.'<sup>1</sup> Niemand nam daar toentertijd (althans publiekelijk) aanstoot aan. In een uitzending van het Elfde Uur<sup>2</sup> bevestigde Abdul Jabbar van de Ven na veelvuldig aandringen van Andries Knevel dat hij Kamerlid Geert Wilders graag dood zou willen zien. Deze keer was er een storm van verontwaardiging. Neigt dit niet naar willekeur? Of maakt het veel uit wie en in welke context wat zegt?

---

<sup>1</sup> Geciteerd in de Volkskrant, 25 november 2004.  
<sup>2</sup> Nederland 1, 23 november 2004.

## Inleiding

Mag ik in de toekomst in Nederland zeggen dat ik de aanslagen op 11 september 2001 het grootste kunstwerk dat je je kan voorstellen vind?<sup>3</sup> Er zijn wellicht mensen die het niet smaakvol vinden, maar is het strafwaardig? In het kort gaat deze scriptie over die vraag.

In het afgelopen jaar is er in Nederland gepassioneerd gediscussieerd over de vrijheid van meningsuiting. Velen meenden dat met de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 een aanslag was gepleegd op het 'vrije woord', waarbij stellig gepostuleerd werd dat de vrijheid van meningsuiting een 'absoluut' recht is. De moord op Theo van Gogh confronteerde Nederland voor de eerste keer met een daad van terrorisme gepleegd door een geradicaliseerde moslim binnen de eigen landsgrenzen. Onder invloed van deze gewelddaad en de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en 11 maart 2004 heeft het Nederlandse antiterrorismebeleid een sterke impuls gekregen.

Het kabinet heeft de afgelopen maanden een scala aan preventieve maatregelen voorgesteld en/of ingevoerd. Ik noem er een paar: strafbaarstelling van samenspanning, meldingsplicht, geheim houden van processtukken voor de verdediging, en de strafrechtelijke bescherming tegen radicalisering door middel van strafbaarstelling van de verheerlijking of het goedpraten van een terroristisch misdrijf (apologie).

Deze scriptie richt zich op het laatste voorstel. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel<sup>4</sup> ter consultatie om het verheerlijken en goedpraten van ernstige misdrijven strafbaar te stellen. Dit voorstel zal, zo is de wens van de minister van Justitie, dit kalenderjaar nog aangenomen worden.

Het apologieverbod is een uitingsdelict. Een uitingsdelict is een delict waarbij de uiting vanwege de inhoud strafbaar gesteld wordt, zoals smaad, belediging, opruiing, godslastering, bedreiging. Een dergelijke categorie delicten is te beschouwen als een strafrechtelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting.<sup>5</sup> Het apologieverbod vormt een nieuwe categorie.

De vraag die centraal in deze scriptie staat is: hoe verhoudt dit voorstel zich tot het recht op vrijheid van meningsuiting?

In hoofdstuk 1 besteed ik aandacht aan het wetsvoorstel en plaats het in een Europees kader. In de twee daarop volgende hoofdstukken wordt uiteengezet wat de

---

<sup>3</sup> Zoals de Duitse avant-garde componist Karlheinz Stockhausen vlak na de aanslagen stelde. (*the Guardian*, 16 oktober 2001)

<sup>4</sup> Voor de volledige tekst van het wetsvoorstel verwijs ik de lezer naar bijlage 2. In het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting wordt niet meer gesproken over 'apologie'. Gesteld wordt dat het gebruik van dit woord in deze context evenwel oneigenlijk is. Het ziet namelijk op de verdediging van een (christelijk) leerstuk (MvT, p.1). Aangezien apologie als term zo ingeburgerd is (ook internationaal) kies ik ervoor om de term te blijven gebruiken voor die uitlatingen die (terroristische) misdrijven verheerlijken, vergoelijken en rechtvaardigen.

reikwijdte van het recht op de vrijheid van meningsuiting is. In hoofdstuk 2 spelen internationale standaarden zoals die door de VN en de Raad van Europa zijn ontwikkeld een belangrijke rol. In hoofdstuk 3 komt het Nederlandse kader aan bod. Ik zal uitgebreid ingaan op de wetsartikelen inzake oproepen tot discriminatie, geweld en haat en jurisprudentie van de afgelopen jaren. In het vierde hoofdstuk toets ik het wetsvoorstel aan zowel de internationale als nationale standaarden inzake de vrijheid van meningsuiting. Ten slotte formuleer ik in de conclusie een antwoord op de vraag of het voorgestelde wetsvoorstel in strijd is met de vrijheid van meningsuiting zoals die tot nu toe vorm heeft gekregen.

---

<sup>5</sup> Janssens & Nieuwenhuis, 2005, pp. 2-3.

## Hoofdstuk 1 Apologie

### 1.1 Inleiding

Het Nederlandse antiterrorismebeleid heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Angst voor onveiligheid en risicoreductie door preventie zijn leidende principes geworden waarbij grondrechten door gezagsdragers bewust in een negatief daglicht geplaatst worden.<sup>6</sup> In de strijd tegen het terrorisme lijkt het alsof grondrechten alleen maar ballast zijn.

Het is opvallend dat de ingevoerde en voorgestelde maatregelen tegen terrorisme in Nederland veelal tot het strafrechtelijke domein behoren.<sup>7</sup> Ik noem een paar van de meest in het oog springende. Zo trad in 2004 de Wet op de terroristische misdrijven in werking waarin nieuwe op terrorisme toegesneden strafbaarstellingen staan zoals de rekrutering voor de jihad.<sup>8</sup> Daarnaast wil het kabinet de bevoegdheid tot het doen van verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 126 gg Wetboek van Strafvordering (Sv) verruimen bij misdrijven van terroristische aard en ligt er een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt AIVD-informatie te kunnen gebruiken in het strafproces. Met name vanuit juridische hoek is er een storm van kritiek gekomen. G.J.M. Corstens, raadsheer bij de Hoge Raad, sprak zich in de media en vakbladen uiterst kritisch uit over de effecten van de maatregelen.<sup>9</sup>

Al deze voorstellen zouden moeten balanceren tussen aan de ene kant het verzekeren van een zo groot mogelijke veiligheid voor de burgers en aan de andere kant het waarborgen van een zo groot mogelijke rechtsbescherming. Vrees dat de balans doorslaat naar een instrumentele rechtsopvatting is echter niet denkbeeldig gezien de taakopvatting van de minister van Justitie Piet Hein Donner (CDA): 'Ik moet primair terrorisme en radicalisering bestrijden.'<sup>10</sup> Het is te betwijfelen of binnen een dergelijke taakopvatting grondrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting binnen het huidige terrorismebeleid goed gewaarborgd wordt. In de volgende paragraaf geef ik een korte beschrijving van het Nederlandse wetgevingsproces om inzicht te bieden in welk stadium het wetsvoorstel zich – begin augustus 2005 – bevindt.

---

<sup>6</sup> Zo noemde Bernard Welten, korpschef Amsterdam-Amstelland, privacy 'schuilplaats van het kwaad'. En worden allerlei maatregelen ingevoerd die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers onder het mom van 'zolang je niets te verbergen hebt...'. Voorbeelden hiervan zijn de uitgebreide identificatieplicht, het preventief fouilleren, cameratoezicht etc. Serieuze kanttekeningen zijn te zetten bij de inbreuk die deze maatregelen maken op burgerlijke vrijheden ten opzichte van hun effectiviteit.

<sup>7</sup> De Roos, 2005, p. 129. Andere landen kiezen een andere insteek. De Verenigde Staten laten met hun 'war against terror' een militaire strategie prevaleren. In België zijn de huidige inspanningen met name gericht op een verbeterde informatie-uitwisseling. (Kamerstuk 27954, nr. 24)

<sup>8</sup> Wet van 24 juni 2004, Stb. 2004, 290.

<sup>9</sup> Een artikel van Corstens in *NJB*, 2005 was de aanleiding voor vele interviews.

<sup>10</sup> *NRC*, 18 februari 2005.

## 1.2 Het Nederlandse wetgevingsproces

Voordat een wet in formele zin van kracht wordt is er een uitgebreid proces aan voorafgegaan. Het Nederlandse staatsbestel heeft twee organen die wetsvoorstellen kunnen indienen: de regering en Tweede Kamerleden. Het is usance om een voorontwerp van het wetsvoorstel voor commentaar voor te leggen aan officiële adviesorganen en aan organisaties of belangengroepen die geconfronteerd zullen worden met het voorstel. Dit wordt binnen het wetgevingsproces de 'consultatiefase' genoemd. De wetsvoorstellen van het ministerie van Justitie worden vaak voorgelegd aan het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. Deze kunnen de minister van advies voorzien. Hierna gaat het voorstel, eventueel aangepast, naar de Ministerraad. Deze beslist of het naar de Raad van State gestuurd wordt. Na de advisering van de Raad van State is het ter bespreking in de Tweede Kamer. Er kunnen amendementen ingediend en de Kamer kan het voorstel aanvaarden of verwerpen. De Eerste Kamer is het laatste orgaan in het wetgevingstraject. Deze kan alleen een wetsvoorstel aannemen of verwerpen. Na ondertekening door de Koningin en minister en publicatie in het Staatsblad treedt de wet in werking.<sup>11</sup>

Het wetsvoorstel inzake de strafbaarstelling van apologie is in voorbereiding en is op 26 juli 2005 gezonden naar de betrokken adviesorganen.<sup>12</sup> Naar verwachting wordt het dit najaar bij de Tweede Kamer ingediend.

## 1.3 Het Nederlandse wetsvoorstel

De Raad van Europa heeft de afgelopen jaren geworsteld met de vraag of het verheerlijken van terroristische misdrijven strafbaar gesteld moet worden. Het gaf aan het Nederlandse T.M.C. Asser Instituut de opdracht te onderzoeken hoe in de lidstaten van de Raad van

---

<sup>11</sup> Dit is een summiere samenvatting van het Nederlandse wetgevingsproces ([http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/over\\_wetgeving/wetgevingsproces/](http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/over_wetgeving/wetgevingsproces/)). Zie voor een uitgebreide uiteenzetting Van der Pot – Donner, 2001, pp. 550-562.

<sup>12</sup> Het voorstel werd in een brief d.d. 10 september 2004 aangekondigd en voorts bevestigd begin 2005 in Kamerstukken 2004-2005, 29754, nr. 5, p. 12-13. In het *Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten* behorende bij de brief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 10 juni 2005 (te vinden op [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)) wordt gesteld dat het in mei 2005 al naar de adviesorganen zou zijn gegaan. Dit is dus onjuist. De inhoud van het wetsvoorstel kreeg nadat het verzonden was meteen veel aandacht in de media. Zo opende *de Telegraaf* er bijvoorbeeld mee op 28 juli 2005.

Europa de wetgeving geregeld is.<sup>13</sup> Voor dit onderzoek werd aan alle lidstaten gevraagd of apologie van en aanzetten tot terrorisme strafbare feiten zijn. Toen aan de Nederlandse overheid in de zomer van 2003 in het kader van dit onderzoek gevraagd werd of het vergoelijken van terrorisme in Nederland strafbaar is was het antwoord 'nee'. Sterker nog, men voorzag niet dat een dergelijke voorziening in het Nederlandse strafrecht zou worden opgenomen, aangezien 'that would seriously infringe the constitutional freedom of expression.'<sup>14</sup> Inmiddels zijn we twee zomers verder en ligt er een wetsvoorstel ter consultatie dat onder meer het vergoelijken van terroristische misdrijven strafbaar beoogt te stellen. Alhoewel het wetsvoorstel breder is dan enkel het strafbaarstellen van de verheerlijking van terroristische misdrijven staat het wetsvoorstel wel primair in de sleutel van bestrijding van terrorisme.<sup>15</sup> Aan de hand van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting zal ik kritisch de inhoud van het voorstel bespreken. Verschillende vragen komen hierbij aan de orde. Wat is bijvoorbeeld het doel van de strafbaarstelling? Wat is het bereik? Moet een pleger opzet of schuld hebben? Welk rechtsgoed beoogt het voorstel te beschermen? In hoofdstuk 4 zal ik het voorstel toetsen aan het recht op de vrijheid van meningsuiting.

Het wetsvoorstel laat duidelijk zien hoe lastig het is om te balanceren tussen het belang van een open publiek debat en het tegengaan van een voedingsbodem voor strafbare gedragingen. Het uitgangspunt blijft dat een ieder het recht heeft zijn of haar mening te uiten, maar dat aan dit recht nadere grenzen gesteld moeten worden. De minister van Justitie stelt voor de huidige grenzen<sup>16</sup> verder te beperken door in Titel V Misdrijven tegen de openbare orde van het Wetboek van Strafrecht (Sr) na art. 137 g Sr een nieuw art. 137 h in te voegen. De tekst van het eerste lid van het artikel luidt als volgt:

'Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een misdrijf, omschreven in de Wet internationale misdrijven, een misdrijf, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945,<sup>17</sup> of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verheerlijkt, vergoelijkt, bagatelliseert of ontkent, welke verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.'

De delictomschrijving bevat geen afzonderlijk geformuleerd schuldbestanddeel en in de Memorie van Toelichting staat niet of opzet of schuld besloten is in het artikel. Analoog aan

---

<sup>13</sup> Weerslag van deze studie is Ribbelink (2004).

<sup>14</sup> Ribbelink, 2004, p. 141.

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting, p. 2.

<sup>16</sup> Zie voor uitgebreide bespreking van deze grenzen hoofdstuk 3.

<sup>17</sup> Zie bijlage 3.

art. 137 e Sr leid ik af dat de delictshandeling opzet impliceert.<sup>18</sup> Een dader moet dus opzet hebben op het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding een misdrijf te verheerlijken. Daarnaast moet de dader ‘weten’, wat gelijk is aan opzet, of ‘redelijkerwijs moet vermoeden’, wat culpa inhoudt, dat de openbare orde ernstig verstoord of verstoord kan worden door zijn uitlating.

Het voorstel wordt in de Memorie van Toelichting als volgt gemotiveerd:

‘De schok die deze misdrijven<sup>19</sup> teweeg brengen is zodanig dat het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen van deze misdrijven burgers diep kan kwetsen, groepen van burgers tegen elkaar kan opzetten, haat kan zaaien, tot grote onrust in het maatschappelijk verkeer kan leiden, ontwijking in de samenleving teweeg kan brengen, radicalisering kan bevorderen en dus een voedingsbodem kan scheppen voor het opnieuw begaan van deze misdrijven.’<sup>20</sup>

Dit voorstel beoogt niet enkel het tegengaan van nieuwe misdrijven zoals terroristische aanslagen. Het is ook ‘ingegeven door de noodzaak de samenleving beter te beschermen tegen uitlatingen die de grenzen van het toelaatbare hebben overschreden.’<sup>21</sup> Donner vindt dat het wetsvoorstel een belangrijke toegevoegde waarde heeft op de huidige wetgeving. Het is belangrijk dat de wetgever een expliciet signaal afgeeft dat uitlatingen die misdrijven verheerlijken, vergoelijken of bagatelliseren onder bepaalde omstandigheden strafbaar zijn.

Met dit voorstel heeft de minister het oogmerk de navolgende gedragingen in een glijdende schaal strafbaar te stellen: verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van ernstige misdrijven. Met verheerlijken en vergoelijken komt een hoge waardering voor het misdrijf naar voren. Door te bagatelliseren wordt de ernst van het misdrijf ontkend of gerelativeerd. Ontkenning beoogt de negatie van het gepleegde feit. Al deze uitingen, zo stelt de Memorie van Toelichting, hebben het vermogen te kwetsen aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld of de openbare orde ernstig te verstoren.

Indien art. 137 h Sr in deze vorm wet wordt, wordt hiermee in titel V van het Wetboek van Strafrecht expliciet in de wettekst een nieuw criterium geïntroduceerd, namelijk de (mogelijke) ernstige verstoring van de openbare orde. Aan de strafbaarstelling is een nadere voorwaarde verbonden en dat is of de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zijn uitlating de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren. Het is dus niet noodzakelijk dat de openbare orde daadwerkelijk ernstig verstoord is. De minister is van mening dat strafbaarstelling met een dergelijk doelcriterium onder het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) toelaatbaar is. Ik kom hier in hoofdstuk 4 uitgebreid op terug.

---

<sup>18</sup> Tekst & Commentaar, 2004, 137 e Sr., aant. 9.

<sup>19</sup> Het gaat hier om misdrijven omschreven in de Wet internationale misdrijven en in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945, of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr waarop levenslange gevangenisstraf staat.

<sup>20</sup> Memorie van Toelichting, p. 1.

<sup>21</sup> Memorie van Toelichting, p. 1.

Het is te betreuren en mogelijk in strijd met het *lex certa* beginsel dat in de Memorie van Toelichting het begrip ‘verstoring van de openbare orde’ niet eenduidig gedefinieerd of ingekleurd wordt. De Memorie schetst niet wanneer er sprake is van een (mogelijk) ernstige verstoring van de openbare orde. In geval van onduidelijke descriptieve wettelijke bestanddelen kan men trachten via verschillende interpretatiemethoden een duidelijker beeld te krijgen. Men kan kijken naar de letter van de wet (grammaticaal of taalkundig), de totstandkoming of de voorgeschiedenis van de bepaling (wetshistorisch), het systeem van de regeling waarvan de bepaling deel uitmaakt (wetsystematisch), of naar de strekking of het doel van de betreffende strafbepaling (teleologisch).<sup>22</sup>

Ik hanteer een teleologische en wetshistorische analyse. Door de Memorie van Toelichting heen worden verschillende doelen van de strafbaarstelling genoemd. Ik noem er een paar: strafrechtelijke bescherming tegen beledigende, haatzaaiende en verontrustende uitlatingen, tegengaan vergroving publieke debat, bevordering van een open publiek debat, tegengaan van radicalisme, tegengaan voedingsbodem voor opnieuw begaan van misdrijven, afgeven van expliciet signaal dat sommige uitlatingen strafbaar zijn. Uit deze kaleidoscopische opsomming is moeilijk een eenduidig beeld van het begrip ‘openbare orde’ te destilleren.

Een iets duidelijker beeld krijgen we als we bezien waarom Donner van mening is dat bepaalde uitlatingen strafwaardig zijn. De strafwaardigheid is gelegen in de onrust die zij in de samenleving kunnen teweegbrengen of aanwakkeren.<sup>23</sup> Verstoring van de openbare orde kan dus gedefinieerd worden als het teweegbrengen of aanwakkeren van onrust in de samenleving. Dit laat onverlet dat het nog steeds niet duidelijk is wat hieronder verstaan moet worden. Is er sprake van onrust wanneer tien mensen verontrust zijn of moeten dat er honderd zijn, maakt het nog uit wie of waar deze mensen zijn, geldt het ook als de onrust voor een belangrijk deel door de media aangewakkerd wordt?<sup>24</sup>

Uit een wetshistorische analyse komt ook niet bepaald een helder beeld naar voren. Met ‘misdrijven tegen de openbare orde’ werden volgens de Memorie van Toelichting uit 1874 gedragingen bedoeld die gevaar opleveren voor ‘het maatschappelijk leven’ en ‘de natuurlijke orde der maatschappij’. Ze hoeven derhalve niet rechtstreeks tegen de veiligheid van de staat, tegen handelingen van zijn organen of tegen lijf of goed van bepaalde personen gericht te zijn.<sup>25</sup> Het is de vraag of het negentiende-eeuwse begrip ‘natuurlijke orde der maatschappij’ nog van toepassing is op de Nederlandse rechtsorde in de eenentwintigste eeuw.

---

<sup>22</sup> Kelk, 2001, p. 85.

<sup>23</sup> Memorie van Toelichting, p. 9.

<sup>24</sup> Zoals we zagen bij de onrust die ontstond naar aanleiding van de uitspraken van Abdul Jabbar van de Ven in het televisieprogramma *Het elfde uur*. Zie ook proloog.

<sup>25</sup> Tekst & Commentaar, 2004, titel V, aant. 1.

Naast het feit dat het een omissie is dat de Memorie van Toelichting niet duidelijker stelt wat nu precies verstaan moet worden onder het verstoren van de openbare orde plaats ik ook een kanttekening bij de bestanddelen 'redelijkerwijs moet vermoeden' en 'kan verstoren'. In de toekomst kan iemand dus een uitlating doen en vervolgd worden omdat hij redelijkerwijs had moeten vermoeden dat de openbare orde verstoord had kunnen worden. Maar hoe kan iemand weerspreken dat hij niet redelijkerwijze had kunnen vermoeden dat de openbare orde, die door zijn uitlatingen niet verstoord is, verstoord had kunnen worden?

Met de mond wordt in de Memorie van Toelichting nog steeds beleden dat het strafrecht *ultimum remedium* is. 'De inzet van het strafrecht is sluitstuk van het zelfreinigende vermogen in de samenleving om het publieke debat op orde en binnen aanvaardbare perken te houden. Goede strafwetgeving als laatste schakel in de aanpak van mensen die misbruik maken van hun grondwettelijke vrijheden ten koste en ten nadele van anderen, is onmisbaar.'<sup>26</sup> Men kan twijfels hebben in hoeverre dit voorstel nog voldoet aan de eisen van terughoudendheid die onze strafrechtscultuur kenmerken als er met geen woord gerept wordt over andere niet-strafrechtelijke initiatieven om radicalisering, vergroving van het publieke debat, een voedingsbodem voor het opnieuw begaan van misdrijven tegen te gaan en een open publiek debat te bevorderen.

Het bereik van het voorgestelde art. 137 h Sr is ruimer dan in eerste instantie aangekondigd werd. Donner sprak in een eerder stadium over de strafbaarstelling van 'apologie van terroristische misdrijven'. In het huidige voorstel heeft de minister echter gekozen voor een ruimer bereik. 'Niet goed is immers in te zien waarom verheerlijking etc. van terrorisme wél en verheerlijking van internationale misdrijven en van in de Tweede Wereldoorlog begane misdaden niet uitdrukkelijk strafbaar zouden moeten worden gesteld.'<sup>27</sup> Wanneer we deze redenering volgen dan is het ook niet goed in te zien waarom andere ernstige misdrijven niet zouden moeten vallen onder het apologieverbod. Het is mijns inziens niet goed uit te leggen waarom het bagatelliseren van de moord op Theo van Gogh wel volgens de minister strafwaardig is en het bagatelliseren van de moord op Pim Fortuyn niet.<sup>28</sup> Deze redenering is overigens wat mij betreft eerder een reden om niet over te gaan tot strafbaarstelling van het verheerlijken etc. als zodanig dan het voorstel uit te breiden tot andere ernstige misdrijven (want waarom bijvoorbeeld moord/doodslag wel en verkrachting niet?)

---

<sup>26</sup> Memorie van Toelichting, p. 2.

<sup>27</sup> Memorie van Toelichting, p. 6.

<sup>28</sup> De dader Mohammed B. werd veroordeeld voor moord met een terroristisch oogmerk, een misdrijf dat valt onder de definitie van het voorgestelde art. 137 h Sr. (Rechtbank Amsterdam 26 juli 2005, LJN: AU0025) Volkert van der G. pleegde een 'gewone' moord. (Gerechtshof Amsterdam 18 juli 2003, NJ 2003/580)

Naast deze uitbreiding ziet het voorstel ook op de verheerlijking etc van *toekomstige* zeer ernstige misdrijven en is voor het aannemen van strafbaarheid niet nodig dat een er (onherroepelijke) uitspraak is van een (internationale) rechter. Dit zorgt dus enerzijds voor een enorme uitbreiding van uitlatingen die vallen onder strafbare apologie en anderzijds geeft het de rechter een (te) grote beoordelingsruimte om te beslissen of een uitlating als ‘er vindt geen genocide plaats in Darfur’<sup>29</sup> moet leiden tot een veroordeling wegens ontkenning van een zeer ernstig misdrijf ex art. 137 h Sr.

Helaas geeft het wetsvoorstel geen concrete voorbeelden van uitlatingen die in de toekomst onder art. 137 h Sr strafwaardig zijn noch wordt overtuigend aannemelijk gemaakt hoe dit voorstel concreet zal bijdragen aan het tegengaan van radicalisering, de vergroving van het publieke debat, het kwetsen van burgers etc.

Overigens stelt het wetsvoorstel ook voor een art. 137 i Sr toe te voegen dat het mogelijk maakt mensen die zich in de uitoefening van zijn beroep schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten, omschreven in de artikelen 131 tot en met 134 en 137 c tot en met 137 h te ontzetten van de uitoefening van dat beroep. Het lijkt me niet ondenkbeeldig dat het ontzetten van priesters, dominees en imams van oefening van hun beroep in strijd is met de nationale en internationale normstelling aangaande de vrijheid van godsdienst.<sup>30</sup>

Dit voorstel mag, in een tijdsgewricht waarin de vrijheid van meningsuiting enerzijds onder vuur ligt en anderzijds bewierookt wordt, op de nodige maatschappelijke aandacht rekenen. In de volgende paragraaf laat ik voor- en tegenstanders aan het woord.

#### *1.4 Reacties op het wetsvoorstel*

Donner's aankondiging om apologie strafbaar te stellen heeft zowel binnen als buiten de Kamer al in een vroeg stadium tot verhitte reacties geleid. Boris Dittrich (D66) stelde vraagtekens bij de effectiviteit van het voorstel. Wat draagt het strafbaarstellen van apologie bij aan het bestrijden van terrorisme?<sup>31</sup> Ook GroenLinks uitte zich kritisch over het voorstel. Femke Halsema vond dat het niet nodig was om cruciale burgerlijke vrijheden verder in te

---

<sup>29</sup> In Darfur vinden misdrijven plaats die vallen onder art. 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal behorende bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 (zie ook rapporten Amnesty International en Human Rights Watch). Stel dat iemand in het openbaar stelt dat er geen genocide plaatsvindt. En dit leidt tot een rel, aangestoken door de media en de Sudanese diaspora in Nederland?

<sup>30</sup> Art. 6 Gw, art. 9 EVRM, art. 16 IVBPR en de VN Verklaring inzake godsdienstvrijheid. Uit Kokkinakis, 25 mei 1993, Series A, nr. 260, par. 31 komt de richtinggevende regel: 'While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest (one's) religion.' Aernout Nieuwenhuis laat ook zien dat vergaande overheidsbemoeienis met kerkelijke (lees: religieuze) aangelegenheden volgens het EHRM al snel kan leiden tot schending van art. 9 EVRM (2004, p. 155).

<sup>31</sup> Handelingen 2004-2005, nr. 48, p. 3055.

perken.<sup>32</sup> Tijdens de bespreking van het terrorismebeleid van de regering in de Kamer diende in februari D66 samen met GroenLinks en de SP een motie in waarin de regering werd opgeroepen af te zien van het opstellen van een wetsvoorstel om apologie strafbaar te stellen.<sup>33</sup> Deze motie werd verworpen.<sup>34</sup> Vanuit de regeringspartijen, ChristenUnie en SGP was er bijval voor Donner's voornemen. Zo sprak André Rouvoet tijdens het debat waar Dittrich zijn motie aankondigde de volgende woorden:

'Het verheerlijken van terrorisme, of het nou is wat in New York en Washington is gebeurd of wat er op 2 november hier is gebeurd, pikken wij niet in Nederland. Wij gaan daartegen optreden, desnoods met strafrechtelijke middelen. Wij zullen dat uitbannen, want het draagt bij aan een klimaat dat wij allemaal niet willen. Daarom hecht ik er zo aan dat wij ook de apologie, het verheerlijken en verdedigen van terroristisch geweld, beetpakken.'<sup>35</sup>

Miranda Boone, Chrisje Brants en Bart Stapert, verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen van de Universiteit Utrecht, stelden in een opinieartikel in *de Volkskrant* dat de overheid het strafrecht misbruikt en dat op deze manier meningen strafbaar worden en dat het in het vervolg aan de overheid is om te beslissen welke standpunten wel en welke niet meer kunnen worden geuit.<sup>36</sup> *De Volkskrant* plaatste in haar hoofdartikel vraagtekens bij de effectiviteit van het voorstel,<sup>37</sup> net zoals Dittrich dat eerder in de Kamer gedaan had.

Bij de presentatie van haar Jaarboek 2005 uitte Amnesty International zich in mei van dit jaar terughoudend kritisch over de toekomstige strafbaarstelling. 'Het [...] zou een ernstige inbreuk op de vrijheid van meningsuiting kunnen betekenen.'<sup>38</sup>

Na de bekendmaking van de tekst van het wetsvoorstel eind juli van dit jaar uit Ybo Buruma, hoogleraar strafrecht te Nijmegen, twee kritiekpunten. Ten eerste is opruien en haatzaaien nu al strafbaar. De minister zou veel meer werk moeten maken van opsporing, vervolging en berechting van dergelijke misdrijven op internet in plaats van een nieuwe wet te introduceren. Ten tweede is Buruma van mening dat deze wet averechts zal uitpakken. Volgens hem zijn 'boze moslims' de doelgroep van deze wet. Door invoering van deze wet drijf je deze mensen alleen maar verder van de samenleving. Buruma is ervan overtuigd dat

---

<sup>32</sup> *GroenLinks kritisch over extra maatregelen tegen terrorisme*, 24 januari 2005. Vindplaats: [www.groenlinks.nl/2ekamer/nieuws/Nieuwsbericht.2005-01-24.2208/view](http://www.groenlinks.nl/2ekamer/nieuws/Nieuwsbericht.2005-01-24.2208/view) (aldaar op 6 juli 2005).

<sup>33</sup> Motie van het lid Dittrich c.s., Kamerstuk 29754, nr. 9. Aannee van deze motie werd – uiteraard – door de minister ontraden.

<sup>34</sup> Handelingen 2004-2005, nr. 49, p. 3188.

<sup>35</sup> Handelingen 2004-2005, nr. 48, p. 3111.

<sup>36</sup> *De Volkskrant*, 26 februari 2005.

<sup>37</sup> *De Volkskrant*, 10 februari 2005.

<sup>38</sup> Persbericht Amnesty International, 25 mei 2005.

de wet aangenomen zal worden. 'In heel Nederland zijn er waarschijnlijk zo'n 140 stemhebbende mensen die er echt voor zijn en die zitten in de Tweede Kamer.'<sup>39</sup>

Ook vanuit taalkundige hoek is er kritiek op het voorstel. Liesbeth Koenen ziet niets in het voorstel. 'Donner opent er een snelweg mee die regelrecht naar het moeras voert.'<sup>40</sup> Wat we vandaag de dag terroristen noemen waren twintig jaar geleden vrijheidsstrijders, het toejuichen van het Nederlands militair optreden in Irak zou door het voorstel ook gezien kunnen worden als het verheerlijking van een oorlogsmisdrijf. Wouter Bos (PvdA) maakte in het debat over terrorismebestrijding ook een opmerking over het veranderende historisch besef: 'Het antwoord op de vraag wie de radicaal, wie de extremist en wie de gematigde is, is op zijn best vandaag duidelijk, maar kantelt elke dag.'<sup>41</sup>

Meerdere criticasters namen in eerder stadium het woord 'symboolwetgeving' in de mond.<sup>42</sup> Criminoloog Gerben Bruinsma, werkzaam bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, is niet tegen dit soort symboolwetten. Hij vindt de symbolische waarde van het voorstel ook belangrijk. Het heeft een signalerende functie en de overheid laat ermee zien waar 'wij met z'n allen voor staan'.<sup>43</sup> Een andere voorstander is Sybrand Haersma Buma (Tweede-Kamerlid CDA) die op televisie volmondig instemde met Donner's voorstel.<sup>44</sup>

Als je de vele discussies van de afgelopen maanden op televisie en de kranten gevolgd hebt komt er een uiterst gepolariseerd debat naar voren waarin veiligheid systematisch tegenover rechten gezet worden als het recht op privacy en het recht op de vrijheid van meningsuiting. Tegenstanders van de uitbreiding van bevoegdheden (of mensen die zich daar kritisch over uitlaten) worden heel snel beschuldigd dat ze het gevaar niet serieus nemen of dat ze zelfs een terroristische aanslag willen.

We hebben in het voorgaande gezien wat de inhoud is van het wetsvoorstel van de Nederlandse regering en de reacties hierop. Maar hoe is het eigenlijk in andere Europese landen geregeld? Is het daar strafbaar om (terroristische misdrijven) te verheerlijken?

### *1.5 Apologie in Europees verband*

Het huidige terrorisme dat zich kenmerkt door het grensoverschrijdende karakter vereist bij de bestrijding een internationale samenwerking. Door zowel de Europese Unie als de Raad

---

<sup>39</sup> *Rotterdams Dagblad*, 29 juli 2005.

<sup>40</sup> *NRC Handelsblad*, 3 augustus 2005.

<sup>41</sup> Handelingen 2004-2005, nr. 48, p. 3051.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld Aksu, 2005, p. 397.

<sup>43</sup> *Rotterdams Dagblad*, 29 juli 2005.

<sup>44</sup> *NOS Journaal*, 28 juli 2005.

van Europa<sup>45</sup> zijn er de afgelopen jaren veel initiatieven ontwikkeld die buiten het bestek van deze scriptie vallen.<sup>46</sup> Ik zal aandacht besteden aan een recent aangenomen Verdrag van de Raad van Europa waarin bij de onderhandelingen uitgebreid gesproken is over al dan niet strafbaar stellen van het verheerlijken van terroristische misdrijven.

In het ontwerpverdrag<sup>47</sup> van het Europees Verdrag inzake de Bestrijding van Terrorisme wordt in art. 4 voorgesteld om niet alleen het oproepen tot terrorisme, maar ook het rechtvaardigen van terroristische daden met het strafrecht te bestrijden. De tekst van het artikel stelt:

“Public provocation to commit an act of terrorism’ means the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of an act of terrorism, including the message, although not directly advocating such acts, that would be reasonably interpreted to have that effect, *inter alia*, by presenting an act of terrorism as necessary and justified.”<sup>48</sup>

Over dit artikel ontstond de nodige commotie. De ruime delictomschrijving is namelijk niet alleen in strijd met het *lex certa* beginsel, maar zou ook in strijd met de vrijheid van meningsuiting kunnen zijn. De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) adviseerde de Raad van Ministers om het gedeelte te verwijderen dat doelt op het indirecte opwekken van terroristische daden. Dit zou zowel bevorderlijk zijn voor de rechtszekerheid van de burger (want minder vage delictomschrijving) als de vrijheid van meningsuiting (want minder uitgebreide strafbaarstelling). In de uiteindelijke versie die door de Raad van Ministers op 16 mei te Warschau werd aanvaard is het artikel in die vorm niet meer opgenomen.<sup>49</sup> Het huidige art. 5 (dit is een aangepaste versie van het oude art. 4) draagt staten op maatregelen te nemen om een ‘public provocation to commit a terrorist offence’ indien wederrechtelijk en opzettelijk gepleegd strafbaar te stellen. ‘Openbare provocatie’: ‘means the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not

---

<sup>45</sup> De Europese Unie telt per 1 mei 2004 25 lidstaten. De Raad van Europa heeft er momenteel 46. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens is door de Raad van Europa tot stand gekomen.

<sup>46</sup> Zie voor opsomming van initiatieven door EU preambule 4 en 5 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding en voor standaarden van de Raad van Europa *The fight against terrorism – Council of Europe Standards*. (2004).

<sup>47</sup> <http://www.assembly.coe.int/Documents/workingDocs/Docs/05/EDOC10396.htm> (Aldaar op 22 juli 2005.)

<sup>48</sup> Ook geciteerd in Dommering, 2005. Vreemd genoeg citeert de Memorie van Toelichting (gedateerd 12 juli 2005) het oude art. 4 en niet het aangepaste art. 5 waarbij het nog enkel gaat over het *aanzetten* tot terrorisme en het bestanddeel ‘by presenting an act of terrorism as necessary and justified.’ vervallen is. In hoofdstuk 4 kom ik hier nog op terug.

<sup>49</sup> Nederland heeft het Verdrag nog niet ondertekend dan wel geratificeerd (20/7/2005).

directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed.’

Dit nieuwe artikel gaat expliciet over het aanzetten tot het plegen van terroristische daden en niet meer over het goedpraten van terrorisme. Het is echter helaas nog steeds geen schoolvoorbeeld van een precies omschreven delictsomschrijving. Niet in de laatste plaats doordat het begrip terrorisme zelf zo vaag is.

Uit de reeds eerder aangehaalde studie die uitgevoerd is in opdracht van de Raad van Europa blijkt dat in de nationale wetgeving van de afzonderlijke lidstaten grote verschillen zijn met betrekking tot apologie en het aanzetten tot terrorisme.<sup>50</sup> Zo kan strafbaarstelling impliciet dan wel expliciet geregeld zijn. Het is impliciet indien het niet als zodanig benoemd wordt in het Wetboek van Strafrecht maar de rechter het wel in een algemene delictsomschrijving kan inlezen. Expliciete strafbaarstelling geschiedt indien het in een aparte delictsomschrijving ondergebracht is. Ten tijde van het onderzoek waren er negen landen die impliciet dan wel expliciet apologie criminaliseerden.<sup>51</sup> Frankrijk heeft apologie expliciet strafbaar gesteld in art. 24 van de Wet inzake de persvrijheid.<sup>52</sup> Dit artikel leidt niet echt een actief bestaan. De Franse rechter sprak tussen 1992 en 2001 vier keer een veroordeling uit. Na de aanslagen van 11 september 2001 werd er in een paar gevallen op basis van dit artikel vervolgd. In Portugal is apologie van terrorisme impliciet strafbaar.<sup>53</sup> Tot nu toe zijn er in Portugal geen mensen veroordeeld voor apologie van terrorisme. Op grond van het onderzoek kan gesteld worden dat de strafbaarstelling van apologie een weinig gebruikte delictsomschrijving is in de nationale rechtssystemen.

Net zoals de Raad van Europa heeft de Europese Unie (EU) tot op heden geen stappen genomen om apologie van terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding<sup>54</sup> stelt juist in punt 10 van de preambule dat het Kaderbesluit niet zo uitgelegd kan worden dat de bestrijding van terrorisme leidt tot een beperking of belemmering van rechten of fundamentele vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting.

---

<sup>50</sup> Ribbelink, 2004.

<sup>51</sup> Dit zijn België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Spanje, Polen, Portugal, en Roemenië.

<sup>52</sup> ‘Likewise [vijf jaar gevangenisstraf en boete van 45 000 euro – IV] shall be punished with the same sanctions those, who by one of the means announced in Article 23, commit ‘*apologie* of crimes provided for in the first paragraph, war crimes, crimes against humanity or crimes and misdemeanours of collaboration with the enemy.’ (Geciteerd in Ribbelink, 2004, p. 100)

<sup>53</sup> Art. 298 van het Portugese Wetboek van Strafrecht stelt een straf van zes maanden gevangenisstraf of een boete tot ‘sixty day-fines’ voor: ‘anyone who, in a public meeting, by means of mass media, publishing or any other form of technical reproduction, rewards or praises a person for having committed a crime, if this may give rise to other crimes of the same nature.’ (Geciteerd in Ribbelink, 2004, p. 148)

<sup>54</sup> Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ).

De EU heeft wel binnen de derde pijler een Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat aangenomen waarin lidstaten opgedragen worden strafbaar te stellen het met racistische of xenofobe doelstellingen publiekelijk vergoelijken van misdaden tegen de mensheid en schendingen van humanitair recht en het publiekelijk ontkennen van de in art. 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 omschreven delicten voor die gevallen dat de ontkenning minachting of vernedering inhoudt van een groep personen op basis van hun huidskleur, 'ras', religie of nationale of etnische afstemming.<sup>55</sup>

### *1.6 Aangescherpte probleemstelling*

In dit hoofdstuk heb ik kritisch de inhoud van het recente wetsvoorstel besproken. Hoofdstuk 1.3 liet zien dat Donner met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven de openbare orde beoogt te beschermen. In hoofdstuk 1.4 kwamen diverse voor- en tegenstanders van dit voorstel aan het woord. We zagen dat uit verschillende sectoren van de samenleving bezorgdheid werd geuit over een mogelijke inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Vervolgens heb ik in hoofdstuk 1.5 gekeken of andere Europese landen apologie van terroristische misdrijven gecriminaliseerd hebben. Daaruit bleek dat 9 van de 46 lidstaten van de Raad van Europa expliciet dan wel impliciet apologie in nationale wetgeving tot strafbare feiten hebben gemaakt. Deze strafbaarstellingen leiden echter zelden tot vervolging en veroordeling.

Naar aanleiding van de inhoud van het wetsvoorstel kom ik tot een aanscherping van mijn probleemstelling zoals die in de inleiding is geformuleerd. In deze scriptie wil ik de vraag beantwoorden of het voorstel van de minister van Justitie om de verheerlijking etc. van zeer ernstige misdrijven strafbaar te stellen *met een beroep op de bescherming van de openbare orde* in strijd is met de vrijheid van meningsuiting zoals die internationaal en nationaal genormeerd is. Om tot een afgewogen oordeel te komen zal ik in de volgende twee hoofdstukken uitgebreid uiteenzetten wat de reikwijdte is van de vrijheid van meningsuiting en hoe staten deze mogen beperken en welke rol de openbare orde hierbij speelt. Daarbij zal ook de vraag aan bod komen of staten sneller mogen overgaan tot strafrechtelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting indien ze een beroep doen op terrorismebestrijding.

---

<sup>55</sup> Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, Titel I, A, onderdelen b en c.

## Hoofdstuk 2 Vrijheid van meningsuiting

### 2.1 Inleiding

Vrijheid van meningsuiting is van oorsprong een klassiek grondrecht dat in eerste instantie beoogt burgers te beschermen tegen inmenging door de staat. Het is een cruciaal recht aangezien het de private sfeer van burgers waarborgt. Het stelt de burger in de gelegenheid om zonder vrees van vervolging in vrijheid zijn of haar mening te ventileren. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het recht op vrijheid van meningsuiting internationaal vorm heeft gekregen, waarbij aan de orde komt hoe dit recht ingekleurd is binnen intergouvernementele organen als de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Speciale aandacht gaat, gezien de inhoud van het wetsvoorstel, uit naar hoe beperkingen met het doel de openbare orde te beschermen internationaal genormeerd zijn en naar het vraagstuk of staten een ruimere bevoegdheid hebben om de vrijheid van meningsuiting te beperken als ze een beroep doen op terrorismebestrijding.

### 2.2 Verenigde Naties

De eerste internationale tekst waarin grondrechten worden beschreven is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948. In art. 19 werd de vrijheid van meningsuiting als volgt geformuleerd: 'Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.' Dat is mooi gezegd, maar het levert gezien de juridische status van een Verklaring geen bindende verplichting op aan staten om absolute vrijheid van meningsuiting aan haar burgers te garanderen.

Een bindende verplichting voor staten volgt wel uit art. 19<sup>56</sup> van het Internationale Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR, 1966). Uit lid 3 volgt dat de beperkingsgronden niet gelden met betrekking tot het recht een eigen mening te koesteren (zoals vastgelegd in lid 1), maar wel met betrekking tot het uiten ervan (lid 2). Beperkingen dienen bij wet voorzien te zijn en nodig te zijn:

- a. in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
- b. in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

---

<sup>56</sup> Voor de volledige tekst van de besproken artikelen wordt de geïnteresseerde lezer verwezen naar bijlage 1.

In art. 20 lid 2 IVBPR wordt gesteld dat het bij wet verboden is om haatgevoelens te propageren die gebaseerd zijn op nationale afkomst, 'ras' of godsdienst en die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld. Dit artikel kwam tot stand na lange debatten.

Tegenstanders waren bang dat dit artikel zou leiden tot misbruik en inbreuk zou maken op het recht op vrije meningsuiting. 'Haatgevoelens' is namelijk een subjectieve notie. Dit artikel zou door de staat gebruikt kunnen worden als censuur vooraf en op deze manier oppositiegroepen monddood maken. Daarnaast vonden tegenstanders van dit lid dat wetgeving niet de meest effectieve manier is om nationalistische, racistische en religieuze vijandigheden aan te pakken. Het artikel verplicht staten om wetten in te voeren die voorzien in een gepaste sanctie in geval van een inbreuk.<sup>57</sup>

Bij het IVBPR hoort een protocol dat het individuele klachtrecht regelt. Het Verdrag kent geen internationale rechterlijke instantie die bindend uitspraak kan doen over de vraag of het Verdrag wel of niet geschonden is. Aangezien uitspraken van het toezichthoudend comité wel als gezaghebbend beschouwd worden en zicht werpen op mogelijke beperkingen van de vrijheid van meningsuiting door staten bespreek ik één casus. In de zaak van de heer Taylor en de Western Guard Party ging het om de vraag of in Canada via een telefoonlijn antisemitische uitspraken verspreid mag worden.<sup>58</sup> Nadat een Canadees hof hen had opgedragen ermee te stoppen gingen ze door met deze service. Het IVBPR-comité wees de klacht van de heer Taylor en de Western Guard Party af aangezien het de uitspraken kwalificeerde als een vorm van racistische en religieuze *hate speech*. Canada heeft onder art. 20 (2) IVBPR de verplichting dit tegen te gaan. Het is waarschijnlijk dat het Comité klachten die strafrechtelijke sancties op racistische uitspraken of activiteiten betwisten niet-ontvankelijk verklaart. De Canadese beperking op de vrijheid van meningsuiting van de heer Taylor was dus volgens het mensenrechtencomité met een beroep op het tegengaan van *hate speech* toegestaan.

Er zijn weinig zaken die een richtsnoer kunnen bieden bij de beantwoording van de vraag wanneer een uitlating een bedreiging voor de openbare orde vormt. Het IVBPR-Comité heeft wel gesteld dat beperkingen die door een regering worden opgelegd vergezeld moeten gaan van een uitleg hoe de desbetreffende uitlatingen een bedreiging opleveren voor de openbare orde en dat de beperkingen noodzakelijk moeten zijn ter bescherming van de openbare orde.<sup>59</sup>

Bij het bepalen van de balans tussen de artikelen 19 en 20 IVBPR en om te voorkomen dat mensen hun rechten gebruiken als wapens om anderen aan te vallen dient ook art. 5 IVBPR in ogenschouw genomen te worden: 'Geen bepaling van dit Verdrag mag

---

<sup>57</sup> Zie ook General Comments 10 bij art. 19 IVBPR (1983) en 11 bij art. 20 (2) IVBPR (1983).

<sup>58</sup> J. R. T. and the WG Party v. Canada, Comm. No. 104/1981, niet-ontvankelijkheidsbeslissing genomen op 8 april 1983, 18<sup>e</sup> sessie, GAOR A/38/40, Annex XXIV.

zodanig worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit te ontplooien of enige daad te verrichten, die ten doel heeft de rechten en vrijheden welke in dit Verdrag zijn erkend, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.'

Het Internationale Verdrag inzake Uitbanning Rassendiscriminatie (IVURD) verplicht in artikel 4 staten die partij zijn bij dit Verdrag alle propaganda en alle organisaties te veroordelen die berusten op denkbepelden of theorieën die uitgaan van de superioriteit van een bepaald 'ras' of een groep personen van een bepaalde huidskleur of etnische afstemming, of die trachten rassenhaat en rassendiscriminatie in enige vorm te rechtvaardigen of te bevorderen. Staten hebben de verplichting maatregelen te nemen die erop gericht zijn om aan elke vorm van aanzetting tot en aan elke uiting van een zodanige discriminatie een eind te maken. In 1993 herhaalt het Verdragscomité dat dit artikel een verplichtend karakter heeft. Aangezien (dreigen met) daden van raciaal geweld eenvoudig leidt tot andere daden en een klimaat van vijandigheden dienen staten niet enkel gepaste wetgeving in te voeren, maar ook te handhaven.<sup>60</sup>

### 2.3 Raad van Europa

Er zijn ook regionale instrumenten die licht werpen op het recht op vrije meningsuiting. Voor Nederland is art. 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens dat in 1950 door de Raad van Europa werd aangenomen uiterst relevant. Dit artikel geldt voor een ieder die zich bevindt binnen de jurisdictie van een staat die partij is bij het EVRM. Art. 1 EVRM verplicht staten namelijk de rechten zoals die zijn vastgelegd van een ieder binnen de eigen jurisdictie te beschermen (dus niet enkel de eigen burgers). In lid 2 van art. 10 worden de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting aangegeven:

'Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.'

Uit de verdragen kun je afleiden dat vrijheid van meningsuiting gelegitimeerd beperkt kan worden. Ten eerste moet elke beperking bij wet gebeuren. Deze moet toegankelijk en

---

<sup>59</sup> *Article 19 Handbook* (1993), p. 121.

<sup>60</sup> Zie ook General Comment 1 (1972) General Comment 7 (1985) en General Comment 15 1993. Allen over art. 4 IVURD.

redelijk voorzienbaar zijn, en zo geformuleerd zijn dat burgers hun gedrag er op aan kunnen passen. Een beperking hoeft niet gecodificeerd te zijn (dit is van belang voor het Britse recht). Daarnaast moet het doel van de beperking in de wet staan. Dit doel moet oprecht zijn, en de opsomming van doelcriteria in art. 10 (2) EVRM is uitputtend. Tenslotte moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Met 'noodzakelijk' wordt bedoeld dat de beperking meer dan redelijk of wenselijk moet zijn. Een 'drukkende maatschappelijke behoefte' moet getoond, en de beperking moet proportioneel zijn ten opzichte van het gelegitimeerde doel. De redenen die gegeven worden voor de beperking moeten relevant en voldoende zijn.<sup>61</sup>

Alhoewel er dus zeker gronden voor beperkingen kunnen zijn, zijn absolute beperkingen onacceptabel. Staten hebben wel een discretionaire bevoegdheid (*margin of appreciation*) in het bepalen van de noodzakelijkheid van de beperking. Het Hof te Straatsburg kijkt in de regel streng toe op de beperkingen die staten maken op art. 10 EVRM.<sup>62</sup>

Verschillende rechten hangen samen met vrijheid van meningsuiting, zoals de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 11). De doctrine rondom art. 10 EVRM is ook van toepassing op dit recht. De vrijheid van meningsuiting kan worden ingeperkt door het recht op non-discriminatie. Daarnaast zijn staten verplicht de rechten te waarborgen zonder discriminatie op welke grond dan ook (art. 14). Het EVRM bevat een bepaling dat beperkingen toestaat indien naleving van rechten impliceert dat andermans verdragsrechten vernietigt of onrechtmatig beperkt worden (art. 17 EVRM). Een dergelijke bepaling kent de Nederlandse grondwet niet. Art. 17 EVRM impliceert een mogelijk 'boemerangeffect': wie een persoon zijn democratische rechten wil ontzeggen, kan er zelf van beroofd worden.<sup>63</sup>

#### 2.4 Jurisprudentie van het Europees Hof

Het EVRM biedt aan de Europese burger<sup>64</sup> het individuele klachtrecht. Volgens art. 34 kunnen burgers die menen slachtoffer te zijn van een schending door een verdragsstaat van de rechten die in het verdrag zijn genoemd een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Individuele klachten kunnen zowel op grond van het EVRM als het IVBPR alleen worden ingediend wegens verdragsschending door staten. Horizontale

---

<sup>61</sup> Sunday Times vs Verenigd Koninkrijk, EHRM 26 april 1979.

<sup>62</sup> In hun artikel *Grondrechten: vrijplaatsen voor het strafrecht? Dworkins Amerikaanse trumpmetafoor getoetst aan de hedendaagse Europese mensenrechten*. zijn Paul de Hert en Serge Gutwirth (2005) niet onder de indruk van de logica, de coherentie en het systematische karakter van het door het Hof gecreëerde toetsingskader (p. 158). Ik laat hun kritiek in deze scriptie buiten beschouwing.

<sup>63</sup> De Hert & Gutwirth, 2005, p. 155.

werking is dus alleen indirect denkbaar. Gedacht moet worden aan een klacht gericht tegen een staat die onvoldoende maatregelen heeft genomen om de naleving van verdragsgrondrechten door de burgers onderling te waarborgen. Het is een recente ontwikkeling dat het EHRM steeds meer positieve verplichtingen verbindt aan klassieke grondrechten. Staten moeten maatregelen nemen om ook in relaties tussen burgers onderling bescherming te bieden tegen inbreuken op het EVRM. Hieronder valt ook dat de vrijheid van meningsuiting in horizontale verhoudingen wordt beschermd.

Het Europees Hof (en daarvoor de Commissie<sup>65</sup>) heeft zich meerdere malen uitgesproken over art. 10 EVRM. Ik bespreek twee casus die licht werpen op het beperken van de vrijheid van meningsuiting met het doel de openbare orde te beschermen. Aan de hand van andere jurisprudentie ontleen ik vaste rechtsregels die ook in de Nederlandse rechtsspraak terugkeren en die in hoofdstuk 4 toegepast zullen worden op het wetsvoorstel.

De eerste casus betreft de heren Glimmerveen en Hagenbeek, leden van 'Nederlandse Volks Unie' die onder Nederlandse strafwet veroordeeld waren voor het bezit van folders, met de intentie om ze te verspreiden, waarvan de Nederlandse rechter stelde dat de tekst opriep tot racistische discriminatie. In de folders die gericht waren op 'witte Nederlandse mensen' werd gesteld dat als de Nederlandse Volks Unie aan de macht zou komen ze zaken op orde zou stellen en allereerst Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders uit Nederland zouden verwijderen. Glimmerveen en Hagenbeek dienden een klacht in bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens aangezien ze meenden dat de Nederlandse overheid hun recht op vrijheid van meningsuiting schond. De Commissie verklaarde hun klacht niet-ontvankelijk. Ze vond dat de betrokkenen evident art. 10 gebruikten om activiteiten te ontplooiën die in tegenstelling zijn met de tekst en geest van het Verdrag en dat dit, indien toegestaan, zal bijdragen aan een vernietiging van vrijheidsrechten. Er is dus volgens de Commissie door Nederland geen ontoelaatbare inbreuk op de vrijheid van meningsuiting van betrokkenen gedaan aangezien de uitlatingen van Glimmerveen en Hagenbeek aanzetten tot haat en discriminatie en hiermee de vrijheidsrechten van anderen aantastten.<sup>66</sup>

Een zaak waar de vraag speelde of uit hoofde van bescherming van de openbare orde inbreuk gemaakt kan worden op de vrijheid van meningsuiting is de zaak *Castells vs Spanje*.<sup>67</sup> De heer Castells, senator van *Herri Batasuna*,<sup>68</sup> publiceerde in een tijdschrift een

---

<sup>64</sup> Bedoeld wordt een persoon die zich bevindt op het grondgebied waar jurisdictie van EVRM geldt.

<sup>65</sup> Totdat protocol 11 werkzaam werd. Tegenwoordig wordt een klacht direct bij het Hof ingediend.

<sup>66</sup> J. Glimmerveen en J. Hagenbeek vs Nederland, App. Nos. 8348/78 en 8406/78, 18 D&R 187 (1980), EHRR 260 (1982).

<sup>67</sup> *Castells vs Spanje*, EHRM 23 april 1992, Series A no. 236.

<sup>68</sup> Dit is een Baskische separatistische partij.

artikel waarin hij de moorden en aanvallen op Baskische burgers door gewapende groepen veroordeelde. Hij beschuldigde de regering te weinig te doen ter bestrijding van deze misdrijven en ze niet alleen te steunen maar ook tot nieuwe aanvallen aan te zetten. Spaanse rechters veroordeelden Castells tot één jaar gevangenisstraf voor het beledigen van de regering. Daarnaast legden ze als bijkomende straf op dat hij voor één jaar uit zijn publieke ambt werd gezet. Tijdens de bespreking van deze zaak bij het Europees Hof stelde de regering dat Castells de democratische regering beledigd had met het oogmerk deze te destabiliseren in een roerige tijd. Het Europees Hof stond deze schending van art. 10 niet toe. Regeringen kunnen enkel overheidskritiek verhinderen in buitengewone omstandigheden en dan moet het noodzakelijk zijn om de openbare orde te beschermen en de beschuldigingen moeten op niets gebaseerd zijn of te kwader trouw zijn.<sup>69</sup>

De Commissie vond in het eerste geval dat de staat de vrijheid van meningsuiting van de burger rechtmatig beperkte. Het criterium was in dit arrest de beperking van de vrijheidsrechten van anderen. In de tweede casus stond het Hof de inbreuk niet toe. Er werd niet voldaan aan de eisen die gesteld worden aan een beperking van art. 10 EVRM.

Naast de specifieke doelcriteria die in het EVRM uitputtend opgesomd zijn, hecht het EHRM grote waarde aan bijdragen aan het maatschappelijk debat. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat dergelijke bijdragen in principe een grotere bescherming genieten dan andersoortige opmerkingen. Vrije meningsvorming en –uiting is van openbaar belang.<sup>70</sup> Zo stelt het Hof:

“Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such [democratic] society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to Article 10 (2), it is applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without there is no ‘democratic society’.”<sup>71</sup>

Het EVRM heeft directe werking voor de Nederlandse rechtsorde. Op basis van internationale normstelling kan geconcludeerd worden dat mensen in Nederland het recht hebben uitlatingen te doen die grieven, shockeren of verontrusten. Een uitlating kan dus ‘afkeurenswaardig’<sup>72</sup> zijn zonder strafwaardig zijn. Aan de andere kant heeft de overheid de verplichting maatregelen te nemen om burgers bescherming te bieden tegen inbreuken op fundamentele rechten. Van overheidswege mogen beperkingen worden opgelegd, maar

---

<sup>69</sup> Castells vs Spanje, EHRM 23 april 1992, Series A no. 236, para. 46. De zaak wordt uiteengezet in het *Article 19 Handbook* (1993), pp. 123-124.

<sup>70</sup> Van der Pot – Donner, 2001, p. 304.

<sup>71</sup> Handyside vs Verenigd Koninkrijk, EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236.

<sup>72</sup> In de Memorie van Toelichting wordt het verheerlijken etc. van ernstige misdrijven afkeurenswaardig én strafwaardig genoemd. (MvT, p. 1).

deze dienen wel ingegeven te zijn door een dringende maatschappelijke behoefte en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving (getoetst aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit).

De vraag is nu of dit toetsingskader ook nog van toepassing is in het tijdperk van terrorisme. Hebben staten een grotere ruimte om de vrijheid van meningsuiting te beperken in het geval van terrorismebestrijding dan in andere gevallen of geldt precies hetzelfde toetsingskader als hierboven geschetst?

### *2.5 Artikel 10 EVRM in tijden van terrorisme*

Meryem Aksu schetst in een recent artikel<sup>73</sup> hoe het Europees Hof een toetsingskader heeft ontwikkeld om strafrechtelijke beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die door staten gerechtvaardigd worden met een beroep op terrorismebestrijding te beoordelen. Voor deze paragraaf is haar artikel leidraad waarbij enkel die rechtsregels besproken worden die relevant zijn in het kader van de strafbaarstelling van apologie.

Het Europees Hof hanteert bij de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting met een beroep op terrorismebestrijding geoorloofd is als essentieel criterium of de uiting aanzet tot haat en/of geweld. Het aanzetten tot haat moet wel in verband kunnen gebracht worden met het aanzetten tot verder geweld. Voor een rechtmatige beperking is het niet vereist dat de gevolgen daadwerkelijk ingetreden zijn. Naast de beoordeling of een uitlating aanzet tot haat en/of geweld dient er ook gekeken te worden naar de persoon die de uitlating deed, de context, het verspreidingsmiddel, de vorm en de proportionaliteit van de opgelegde sanctie.

Het Hof stelt hogere eisen aan personen op bepaalde posities. Zo hebben politici een grotere verantwoordelijkheid voor hun uitlatingen dan 'gewone burgers'. Het Hof zal een uiting van een persoon die veel aanzien heeft in een samenleving eerder als een aanzetting tot haat en/of geweld kwalificeren dan van iemand die geen maatschappelijke positie bekleedt. Ook is het Hof van mening dat een politicus een grotere zorgvuldigheid moet betrachten dan een cabaretier. Daarnaast wordt er gekeken naar het medium waarmee de uitlating gedaan wordt. Hoe kleiner het aantal mensen dat bereikt wordt hoe minder snel een beperking is toegestaan. Het Hof (en daarvoor de Commissie) staat in sommige gevallen wel een verbod op een uitzending van interviews met leden van verboden (terroristische) organisaties toe. De Commissie beargumenteerde in een Ierse zaak het toestaan van het verbod als volgt:

---

<sup>73</sup> Aksu, 2005.

[...] the defeat of terrorism is a public interest of the first importance in a democratic society. In a situation where politically motivated violence poses a constant threat to the lives and security of the population and where the advocates of this violence seek access to the mass media for publicity purposes, it is particularly difficult to strike a fair balance between the requirements of protecting freedom of information and the imperatives of protecting the State and the public against armed conspiracies seeking to overthrow the democratic order which guarantees this freedom and other human rights.<sup>74</sup>

Als laatste factor die van belang is bij toetsing van de proportionaliteit van de inbreuk is de aard en hoogte van de opgelegde straf. Indien de autoriteiten op een uitlating die op zich beperkt mag worden reageren met een disproportioneel zware sanctie dan kan dit leiden tot het oordeel dat de vrijheid van meningsuiting van de klager geschonden is. Het Hof wil expliciet de vrije meningsuiting niet ontmoedigen.

In het voorgaande heb ik in het kort geschetst wat het toetsingskader is van het Europees Hof bij de beoordeling van beperkingen die door een staat worden opgelegd in het kader van terrorismebestrijding. Volgens Aksu zijn er geen grote verschillen met andere gevallen. Zij concludeert: 'Hoewel terrorisme een omstandigheid is die uiteraard wordt meegewogen, het Hof nergens in zijn afwegingen aanleiding geeft aan te nemen dat het bijzondere maatstaven aanlegt bij de beoordeling van de beperkingen met het oog op terrorismebestrijding.'<sup>75</sup> Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat het Hof staten een ruimere *margin of appreciation* toestaat als het aankomt op beperkingen van rechten met een beroep op terrorismebestrijding. In het volgende hoofdstuk laat ik zien hoe in Nederland invulling wordt gegeven aan het recht op vrije meningsuiting waarbij de belangrijkste jurisprudentie van de afgelopen jaren besproken wordt.

---

<sup>74</sup> Purcell e.a. vs Ierland, ECRM 16 april 1991. Geciteerd in Aksu, 2005, pp. 392-393.  
<sup>75</sup> Aksu, 2005, p. 396.

## Hoofdstuk 3 Vrijheid van meningsuiting in Nederland

### 3.1 Inleiding

In het voorgaande is het internationale kader geschetst dat voor de Nederlandse situatie relevant is. In dit hoofdstuk kijken we naar de doorwerking van internationale mensenrechten in de Nederlandse wetgeving. Nederland is naast haar eigen wetgeving gebonden aan de hierboven beschreven verdragen en uitspraken van volkenrechtelijke organisaties. De artikelen 93 en 94 van de Nederlandse grondwet verlenen aan verdragsbepalingen 'die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden' rechtstreekse werking aan burgers. Bepalingen zoals art. 19 IVBPR en art. 10 EVRM hebben een ieder verbindend karakter. Derhalve is beroep op deze artikelen voor de Nederlandse rechter mogelijk. De artikelen werken dus direct door in de Nederlandse rechtsorde. Daarnaast houdt de Nederlandse rechter rekening met het toetsingskader zoals dat door het EHRM ontwikkeld is. Overigens is het nog belangrijk te vermelden dat in ons rechtssysteem ex art. 120 Grondwet (Gw) de Nederlandse rechter een formele wet wel kan toetsen aan direct werkende bepalingen van internationaal recht maar niet aan de eigen grondwet.<sup>76</sup>

### 3.2 De Grondwet

Het eerste artikel in de Nederlandse Grondwet is het discriminatieverbod. Discriminatie, zo stelt art. 1, wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, 'ras', geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Alhoewel de Grondwet opent met dit artikel is het niet belangrijker dan de rechten die hierna volgen. Nederland kent namelijk geen voorgegeven rangorde tussen de grondrechten. In art. 7 van de Grondwet staat de vrijheid van meningsuiting. Dit artikel heeft een absoluut censuurverbod maar laat de mogelijkheid van repressieve bestraffing achteraf open. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, zo volgt uit art. 7 lid 1 Gw, kunnen slechts bij wet in formele zin worden gesteld. Smaad, belediging, racistische uitingen, opruiing, aanslagen op de openbare orde of de goede zeden zijn strafrechtelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting. Aantasting van eer en goede naam kan ook civielrechtelijk aangepakt via onrechtmatige daad (6:162 Bw).

Art. 19 IVBPR en art. 10 EVRM bieden ruimere bescherming aan de vrijheid van meningsuiting dan het Nederlandse grondwettelijke artikel doordat het ook het vergaren van informatie beschermt en doordat het de beperkingsgronden uitputtend opsomt. De Nederlandse wetgever in formele zin (en dus niet bijvoorbeeld lagere overheden) heeft in

principe de vrije hand om beperkingen aan te brengen. Daar staat tegenover dat de Nederlandse wet een sterkere bescherming biedt tegen overheids censuur<sup>77</sup>. De Hoge Raad heeft gesteld dat het EVRM en het IVBPR onderdeel zijn van nationale wetgeving, en dat deze bepalingen prevaleren boven nationale wetten.<sup>78</sup> Art. 10 EVRM en art. 7 Gw samen schrijven voor waaraan beperkingen op de vrijheid van meningsuiting moeten voldoen: uitingsdelicten dienen in een wet in formele zin te staan en beperkingen die voortvloeien uit een dergelijk delict moeten noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.<sup>79</sup> De rechtspraak hanteert met name art. 10 EVRM aangezien hier hanteerbare toetsstenen in geformuleerd zijn.

### 3.3 *Wetboek van Strafrecht*

De uitingsdelicten staan verspreid in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Voor deze scriptie zijn gezien de inhoud van het wetsvoorstel met name belediging, aanzetten tot haat, geweld en discriminatie zoals dat ondergebracht is in art. 137 c en d Sr van titel V Misdrijven tegen de openbare orde relevant. Dit zijn voorbeelden van artikelen die de vrijheid van godsdienst (art. 6 Gw) en de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw) bij wet begrenzen. De artikelen zijn onder meer uitwerkingen van het IVURD (bijvoorbeeld art. 2).

In Nederland zijn er al decennialang bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die het beledigen van groepen strafbaar stellen. In 1934 werd een wetsartikel ingevoerd waarmee onder meer de joodse bevolkingsgroep en bedienaren van de godsdienst werden beschermd. Dit artikel werd in 1971 vervangen door de strafbaarstelling van belediging van een groep mensen op grond van 'ras' en godsdienst of levensovertuiging en de strafbaarstelling van het aanzetten tot haat tegen, discriminatie van of gewelddadig optreden tegen mensen op grond van ras en godsdienst of levensovertuiging. In 1992 werd de werkingssfeer van art. 137 c en d Sr uitgebreid.<sup>80</sup> Nu stelt art. 137 c in lid 1 personen strafbaar die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun 'ras', hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid. Art. 137 d stelt in lid 1 personen strafbaar die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun 'ras', hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero-

---

<sup>76</sup> Er ligt wel een wetsvoorstel ingediend door Femke Halsema (GroenLinks) dat deze toetsing mogelijk moet maken. (Kamerstuk 28331)

<sup>77</sup> Van der Pot – Donner, 2001, p.306.

<sup>78</sup> HR 18 april 1961, NJ 1961, 273 en HR 11 feb. 1986, NJ 1986, 673.

<sup>79</sup> Janssens & Nieuwenhuis, 2005, p. 27.

<sup>80</sup> Janssens & Nieuwenhuis, 2005, p. 127.

of homoseksuele gerichtheid.<sup>81</sup> De art.en 137 c en d Sr zijn net zoals het voorgestelde 137 h Sr formeel omschreven delicten. De gedraging is dus als zodanig strafbaar. De uiting hoeft dus geen gevolgen te hebben gehad om strafwaardig te zijn.

### 3.4 Nederlandse jurisprudentie

Janmaat sprak bij een demonstratie van CP'86 en Centrum Democraten in 1996 de volgende woorden: 'Wij schaffen, zodra wij de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af.' Hij werd veroordeeld voor het aanzetten tot discriminatie van (leden van) etnische minderheden ex art. 137 d Sr. Het Gerechtshof te Arnhem verklaarde zijn beroep op de vrijheid van meningsuiting niet gegrond. Dit recht is namelijk niet absoluut en een inbreuk kan noodzakelijk zijn ter bescherming van de rechten van anderen zoals bedoeld in art. 10 lid 2 EVRM. De Hoge Raad verwierp Janmaats beroep en bevestigde het oordeel van het Hof. Dit arrest<sup>82</sup> lijkt krap zes jaar later buitengewoon gedateerd. Het is twijfelachtig of iemand die een zelfde soort opmerking nu maakt vervolgd dan wel veroordeeld zal worden. Het Hof interpreteert Janmaats uitspraken extensief. Het hecht veel waarde aan de context waarin Janmaat deze uitspraken deed en neemt aan dat Janmaat met zijn opmerking *impliceerde* leden van etnische minderheden te willen verwijderen.<sup>83</sup> Maar dát heeft hij niet gezegd. Met de stelling de multiculturele samenleving af te schaffen kon hij ook bedoelen een einde te willen maken aan de idee dat in een samenleving verschillende culturen gelijkwaardig naast elkaar bewegen, en te streven naar een monoculturele samenleving waarbij andere culturen ondergeschikt zijn aan de dominante cultuur.

Een problematisch aspect aan dit arrest is dat er een groot verschil is tussen de werkelijke uiting van Janmaat en de intentie die de Hoge Raad Janmaat toeschrijft. Verschillende vragen kunnen hierbij gesteld worden. Allereerst, wat was de intentie van de uitspraken van Janmaat op dat moment, hoe interpreteer je zijn uitlatingen en welke rol speelt de context hierbij? Daarnaast, hoe beoordeelt de rechter de door hem geconstrueerde intentie? Toegepast op deze casus: mag Janmaat bedoelen wat de rechter dacht dat hij

---

<sup>81</sup> Het strafmaximum is een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie. In lid 2 zijn aan beide artikelen strafverzwaringgronden toegevoegd. Maakt men er een beroep of gewoonte van of begaat men het eerste lid met twee of meer verenigde personen dan is het strafmaximum twee jaar of een geldboete van de vierde categorie. Voor lid 2 geldt ook de mogelijkheid van voorlopige hechtenis ex art. 67 onder b Sv.

<sup>82</sup> HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.

<sup>83</sup> Het Hof stelt: "De uitlating 'Wij schaffen...de multiculturele samenleving af' kan – gezien in samenhang met de overige tijdens de demonstratie gedane uitlatingen, in het bijzonder de woorden "Nederlanders voor de Nederlanders", "Eigen volk eerst" en "Vol is Vol" – niet anders worden gezien dan als een discriminatoire uitlating met betrekking tot in Nederland aanwezige (groepen van) etnische

bedoelde? De beoordeling van de rechter is wellicht met betrekking tot de tweede vraag correct tot stand gekomen. Twijfels kunnen geplaatst worden bij de eerste vraag. Ik ben van mening dat een rechter zeer terughoudend moet zijn met het ruim interpreteren van iemands uitspraken. Een dergelijke interpretatie kan er namelijk toe leiden dat tijdsgebonden morele opvattingen, die veel vatbaarder zijn voor willekeur, een grotere rol spelen dan de grondrechten zoals die internationaal vorm hebben gekregen. Het Europees Hof verwerpt ook systematisch het aannemen van een eventuele verborgen bedoeling achter een bepaalde uiting. “De mogelijkheid dat een bepaalde uitlating een (verboden) bedoeling verbergt zonder dat sprake is van ‘evidence of any concrete action’ is niet voldoende om een inbreuk naar aanleiding van die uiting te kunnen rechtvaardigen.”<sup>84</sup> Het is te betreuren dat deze casus nooit ter toetsing bij het Hof te Straatsburg terecht is gekomen.

De tweede casus die ik wil bespreken is de bekende zaak van Leen van Dijke (RPF) die in 1996 in een interview met de Nieuwe Revu homoseksuelen met fraudeurs en dieven vergeleek. De rechtbank veroordeelde Van Dijke. Het Hof sprak hem in hoger beroep vrij. Het Hof meende dat, alhoewel door homoseksuelen te vergelijken met dieven de waardigheid van een groep mensen wordt miskend, de context waarin deze uitlating geplaatst is en de daaruit blijkende kennelijke bedoeling daarvan het beledigende karakter aan die uitlating ontnemt. De context bestaat uit de geloofsovertuiging van Van Dijke die op grond van deze geloofsovertuiging de homoseksuele praxis afwijst als zondig, namelijk als strijdig met één van de bijbelse geboden. Het Hof meende dat in deze context de waardigheid van praktiserende homoseksuelen niet wordt aangetast. Het Hof stelt dat gezien de grondrechtelijke vrijheden van godsdienst en meningsuiting het de verdachte vrijstaat zijn geloofsovertuiging uit te dragen en dat dit binnen acceptabele proporties gedaan is. In dit arrest is de context van de uitlatingen van doorslaggevend belang. Volgens de Hoge Raad getuigt dit niet van een onjuiste rechtsopvatting. De Hoge Raad hecht daarnaast veel belang aan de betekenis van een diversiteit aan meningen voor het maatschappelijk debat binnen een democratische samenleving (zoals dat ook volgt uit EVRM-jurisprudentie) en gaat dus voor twee ankers liggen.<sup>85</sup>

In dit arrest zien we een samenloop van het recht op vrijheid van meningsuiting en godsdienst en een botsing van deze rechten met het recht niet gediscrimineerd te worden. De Hoge Raad laat een ruime opvatting van het recht op vrijheid van meningsuiting en godsdienst prevaleren. De klassieke opvatting over mensenrechten, althans over vrije meningsuiting en vrijheid van godsdienst, lijkt de doorslag te geven boven een opvatting waarin de staat zorgdraagt dat de bevolking niet gediscrimineerd wordt.

---

minderheden, immers kunnen deze uitlatingen niet anders worden beschouwd dan als te zijn gericht op de verwijdering van (leden van) etnische minderheden uit de Nederlandse samenleving.”

<sup>84</sup> Aksu, 2005, p. 389.

Een zaak waar een vergelijkbare problematiek zich voordeed was die van imam El Mounni die in het televisieprogramma Nova op 3 mei 2001 uitspraken deed die op zichzelf beschouwd, los van de context, als beledigend voor homoseksuelen zouden zijn aan te merken. Ook hier stelde het Hof dat zijn opmerkingen gezien moeten worden in de context waarin deze gedaan zijn en volgt het in feite het 'Van Dijke'-criterium waarbij de christelijke levensovertuiging vervangen wordt door de islamitische. De uitlatingen van El Mounni, zo meende het Hof, zijn aan te merken als een weergave van een in de islamitische godsdienst verankerde geloofsopvatting van de verdachte. Dit ontnemt het mogelijk beledigende karakter van zijn uitspraken.<sup>86</sup> Dit is in ieder geval consistent.

Dat grondrechten niet enkel met elkaar kunnen botsen, maar ook kunnen samenlopen of concurreren blijkt uit de twee voorgaande arresten. Zowel de vrijheid van meningsuiting als de godsdienstvrijheid waren tegelijkertijd in het geding. De vraag werpt zich op welk recht in zo'n geval de doorslag geeft. Biedt de godsdienstvrijheid meer bescherming dan de vrijheid van meningsuiting? Het 'maximaliseringsvereiste' stelt dat het recht dat het individu de verst strekkende bescherming biedt voorrang heeft. Is het wenselijk dat mensen die uitlatingen doen op basis van hun geloof meer bescherming genieten? In Nederland is hier nog geen uitspraak over gedaan. De Hoge Raad baseert zich, zoals we gezien hebben, niet enkel op de vrijheid die godsdienst geboden wordt, maar ook op de betekenis van de uitspraken voor het maatschappelijk debat. Het Europees Hof biedt staten weinig ruimte om bijdragen aan het publieke debat strafrechtelijk te veroordelen.

Alhoewel er weinig ruimte is werd in Nederland eind 2004 iemand tot vier weken voorwaardelijke gevangenisstraf veroordeeld die op zijn website de holocaust 'de leugen van de eeuw' noemde. De veroordeelde stelde dat deze leugen was verzonnen 'ter wille van het eigen voordeel van de zionistische joden'. Het CIDI deed in maart 2004 aangifte tegen de auteur waarna het OM overging tot vervolging.<sup>87</sup> De rechtbank meende dat deze uitlatingen te kwalificeren zijn onder art. 137 c Sr, namelijk het zich in het openbaar opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun 'ras' en/of godsdienst. Het OM heeft ervoor gekozen het niet te kwalificeren als aanzetting tot discriminatie (art. 137 d Sr), maar ziet het in termen van het opzettelijk beledigen van een bevolkingsgroep.<sup>88</sup>

In Nederland is in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland het ontkennen van de holocaust niet apart strafbaar gesteld, maar kan het vallen onder art. 137 c/e Sr en in de toekomst waarschijnlijk onder het nieuwe art. 137 h Sr. In het besproken arrest wordt de

---

<sup>85</sup> Van Dijke HR 9 januari 2001, NJ 2001, 203.

<sup>86</sup> Gerechtshof Den Haag 18 november 2002.

<sup>87</sup> De Volkskrant, 22 december 2004.

<sup>88</sup> Zo stelt de rechtbank: 'Naar het oordeel van de rechtbank zijn de bewezenverklarde uitlatingen niet alleen op zichzelf, maar ook gezien in hun context onnodig grievend en kunnen zij niet

vrijheid van meningsuiting beperkt. De inhoud van de website wordt namelijk naar het oordeel van de rechtbank niet gezien als deelneming aan het publieke debat over een historisch vraagstuk. De rechtbank kwalificeert de uitlatingen als onnodig grievend voor een groep mensen wegens hun 'ras' en/of godsdienst. Problematisch aspect hierbij is het selectieve karakter. Wat gebeurt er namelijk met mensen die de Armeense genocide ontkennen?

Uitlatingen kunnen, zo laten de arresten Janmaat en Holocaust ontkenning zien, strafrechtelijk beperkt worden. De besproken arresten laten zien dat grondrechten kunnen samenlopen dan wel botsen. Weging van deze rechten vindt casuïstisch door de rechter plaats. De Tweede Kamer nam in 2001 de motie Dittrich c.s.<sup>89</sup> aan waarin aan de regering gevraagd werd in een notitie uiteen te zetten hoe de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting zich verhoudt tot het non-discriminatiebeginsel. De regering zou zich namelijk volgens de opstellers duidelijker moeten uitspreken over deze weging en het niet enkel moeten overlaten aan de rechter.

De Nederlandse regering publiceerde in mei 2004 als gevolg van deze motie de nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving*<sup>90</sup> die de vraag trachtte te beantwoorden of er in onze pluriforme samenleving voldoende evenwicht is in de onderlinge verhouding van grondrechten, in het bijzonder in het geval van (discrimatoire) uitlatingen die (mede) zijn gebaseerd op religieuze of levensbeschouwelijke uitlatingen. Deze nota is in februari 2005 plenair door de Tweede Kamer besproken en zonder veel debat aangenomen.<sup>91</sup> Met deze nota legt de regering de bal bij de rechter. Deze moet maar in voorkomende gevallen op basis van internationale verdragen een weging maken van grondrechten. De wetgever vindt niet dat er op dit moment een rol voor hem is weggelegd. Hierdoor blijft bijvoorbeeld de vraag onbeantwoord of de vrijheid van godsdienst een grotere uitingsvrijheid oplevert dan de vrijheid van meningsuiting.<sup>92</sup> In de huidige situatie heeft de rechter, die slechts ten dele democratisch gelegitimeerd is, grote ruimte in het wegen van grondrechten. Hoe valt in de nabije toekomst deze weging uit? Welk recht zal hij laten prevaleren? Deze nota, die dus cruciale vragen onbeantwoord laat, vormt curieus genoeg wel de achtergrond van het wetsvoorstel inzake de strafbaarstelling van de verheerlijking etc. van zeer ernstige misdrijven.<sup>93</sup>

---

worden beschouwd als uitlatingen met geen ander doel dan deelneming aan het publieke debat over een historisch/maatschappelijk vraagstuk.' (Rechtbank Den Bosch 21 december 2004, LJN: AR 7891.)

<sup>89</sup> Motie van het lid Dittrich c.s., Kamerstuk 28000, nr. 34.

<sup>90</sup> Kamerstuk 29614

<sup>91</sup> Zie Handelingen 2004-2005, nr. 50, Tweede Kamer, pp. 3231-3261, Handelingen 2004-2005, nr. 52, Tweede Kamer, pp. 3354-3373 en pp. 3375-3393.

<sup>92</sup> Zie voor een kritische bespreking van deze nota Samkalden, 2005.

<sup>93</sup> Memorie van Toelichting, p. 3.

Nu in de laatste twee hoofdstukken duidelijk is geworden hoe Nederland op basis van internationale en nationale standaarden de vrijheid van meningsuiting mag beperken zal ik in het volgende hoofdstuk het wetsvoorstel inzake de verheerlijking etc. van ernstige misdrijven hieraan toetsen.

## Hoofdstuk 4 Toetsing aan (inter)nationale normstelling

### 4.1 Apologie en internationale standaarden

Vrijheid van meningsuiting is, in tegenstelling tot wat nog wel eens gedacht wordt, geen absoluut recht. Het denken is vrij, maar zowel internationaal als nationaal zijn er beperkingen aan de uiting gesteld. Uit internationale standaarden volgt dat de vrijheid van meningsuiting niet vooraf begrensd mag worden, toetsing vindt enkel achteraf door de rechter plaats.<sup>94</sup>

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelt gedediceerd:

'Een strafrechtelijk verbod van het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van zeer ernstige misdrijven is aanvaardbaar, wanneer zulks nodig is in het belang van openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'<sup>95</sup>

Is dit wel zo als we de standaarden van de Verenigde Naties en de Raad van Europa hanteren?

Uit de Memorie van Toelichting kunnen we destilleren dat de strafrechtelijke beperking op de vrijheid van meningsuiting voorgesteld wordt om aanzetten tot haat, discriminatie en geweld tegen te gaan of de openbare orde te beschermen. Aangezien de eerste categorie ex art. 137 c/e Sr reeds strafbaar is richt ik me op die uitlatingen die een (mogelijke) verstoring van de openbare orde opleveren.

We hebben in hoofdstuk 2 gezien dat uit het IVBPR en EVRM afgeleid kan worden dat de vrijheid van meningsuiting gelegitimeerd beperkt kan worden. Deze beperkingen moeten aan een aantal eisen voldoen. Ten eerste moet elke beperking bij wet gebeuren. Deze moet toegankelijk en redelijk voorzienbaar zijn, en zo geformuleerd zijn dat burgers hun gedrag er op aan kunnen passen. Daarnaast moet het doel van de beperking in de wet staan. Dit doel moet oprecht zijn, en de opsomming van doelcriteria in art. 10 (2) EVRM is uitputtend. Tenslotte moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De voorgestelde beperking geschiedt bij wet in formele zin. De vraag is echter wel of het huidige voorstel voldoet aan de eis van 'redelijke voorzienbaarheid' die het EVRM stelt. De strafbaarstelling is, gezien de vaagheid van gebruikte termen en de arbitraire uitbreidbaarheid van de strafbaarheid, zo geformuleerd dat burgers er niet hun gedrag op aan kunnen passen. Het gebruik van een vage term als '(mogelijke) ernstige verstoring van de openbare orde' lijkt me mogelijk in strijd met het *lex certa* beginsel. Een zelfde punt van kritiek geldt voor de bestanddelen 'redelijkerwijs moet vermoeden' en 'kan verstoren'. Hoe

---

<sup>94</sup> Een kort geding waarbij de rechter verzocht werd een mogelijk vervolg op *Submission part 1* bij voorbaat te verbieden maakte dus geen schijn van kans (Rechtbank Den Haag 15 maart 2005, LJN: AT0303).

kan iemand weerspreken dat hij niet redelijkerwijze had kunnen vermoeden dat de openbare orde, die door zijn uitlatingen niet verstoord is, verstoord had kunnen worden?

De uitgebreidheid van het bereik van het voorgestelde art. 137 h Sr levert mijns inziens ook problemen op bij de eis van 'redelijke voorzienbaarheid'. Het is voor burgers niet te begrijpen waarom het bagatelliseren van de moord op Theo van Gogh wel volgens de minister strafwaardig is en het bagatelliseren van de moord op Pim Fortuyn niet. Deze redenering is overigens wat mij betreft eerder een reden om niet over te gaan tot strafbaarstelling van de verheerlijking etc. als zodanig dan het voorstel uit te breiden tot andere ernstige misdrijven (want waarom bijvoorbeeld moord/doodslag wel en verkrachting niet?)

Het doel van de beperking staat niet als zodanig in de tekst van het nieuwe wetsartikel, maar kunnen we wel destilleren uit de Memorie van Toelichting. De minister beoogt met dit voorstel de openbare orde te beschermen. In de Memorie van Toelichting staat, zoals blijkt uit het hierboven aangehaalde citaat, dat het voorgestelde verbod aanvaardbaar is indien dat nodig is ter bescherming van de openbare orde etc. Er wordt niet vermeld dat staten niet ongeclausuleerd inbreuken op de vrijheid van meningsuiting ten behoeve van de openbare orde mogen maken. De vraag is of een strafrechtelijke beperking ter bescherming van de openbare orde noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Als die noodzakelijkheid niet wordt aangetoond is er sprake van een schending van art. 10 EVRM. Zo waren de inbreuken op de vrijheid van meningsuiting van Glimmerveen en Hagenbeek volgens het Europees Hof toegestaan ter bescherming van de rechten van anderen. In de zaak Castells toonde Spanje echter niet aan dat de inbreuk noodzakelijk was. Het Hof hanteert, ook in tijden van terrorisme, het criterium aanzetten tot haat en geweld. Een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting met een beroep op de bescherming van de openbare orde kan enkel als een staat zeer specifiek uiteenzet hoe de openbare orde geschaad wordt. Helaas geeft het wetsvoorstel geen concrete voorbeelden van uitlatingen die in de toekomst onder art. 137 h Sr strafwaardig zijn noch wordt overtuigend aannemelijk gemaakt hoe dit voorstel concreet zal bijdragen aan het tegengaan van radicalisering, de vergroving van het publieke debat, het kwetsen van burgers etc. De noodzakelijkheid van een strafrechtelijke beperking op de vrijheid van meningsuiting wordt door de minister niet overtuigend beargumenteerd in de Memorie van Toelichting.

Daarnaast zagen we dat uit het Sunday Times arrest afgeleid kan worden dat een beperking proportioneel dient te zijn ten opzichte van het te bereiken doel en dat het EHRM grote waarde hecht aan het publieke debat. Het publieke debat is in een democratische samenleving dusdanig belangrijk dat ook uitlatingen die grieven, shockeren of verontrusten

---

<sup>95</sup> Memorie van Toelichting, p. 4.

toelaatbaar zijn. Het is tamelijk curieus dat de minister van Justitie met een beroep op de bescherming van het publieke debat overgaat tot een beperking op de vrijheid van meningsuiting en hiermee dus lijnrecht ingaat tegen vaste jurisprudentie van het Europees Hof.

Naast het feit dat in de Memorie van Toelichting te gemakkelijk gedacht wordt over het beperken van de vrijheid van meningsuiting is het op zijn minst opmerkelijk dat verwezen wordt naar het ontwerp Verdrag van de Raad van Europa inzake de preventie van terrorisme dat lidstaten zou opdragen apologie van terroristische misdrijven strafbaar te stellen.<sup>96</sup> Dit artikel is echter – juist vanwege het twijfelachtige karakter – niet in deze vorm in het definitieve Verdrag terecht gekomen. Het oude art. 4 is verworden tot het huidige art. 5 waarin staten wel opgeroepen worden feiten strafbaar te stellen die aanzetten tot terrorisme maar waar apologie niet genoemd wordt. Dit verdrag is op 16 mei van dit jaar door de Raad van Ministers van de Raad van Europa aanvaard. In de ruim twee maanden die tussen het aanvaarden van het Verdrag en het versturen van het voorstel naar de adviserende instanties zit had deze wijziging, die niet ten gunste van de redenering van de minister van Justitie is, wel doorgevoerd kunnen worden.

Naast het feit dat ik van mening ben dat het voorstel niet voldoet aan het toetsingskader zoals dat door het Europees Hof is ontwikkeld denk ik dat de verheerlijking etc van een dusdanig uitgebreid scala aan misdrijven niet te baseren is op internationale standaarden. De Raad van Europa is niet overgegaan tot het aannemen van de apologie van terroristische misdrijven. Het Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat heeft het enkel over vergoelijken of ontkennen van bepaalde misdrijven met de bedoeling een groep op basis van hun huidskleur, 'ras', religie of nationale of etnische afstemming te kwetsen. Dit is veel smaller qua bereik dan het wetsvoorstel. In Nederland zijn dergelijke uitlatingen ook al strafbaar onder art. 137 c e.v. Sr.

Kortom, er is nog wel iets aan te merken op het gemak waarmee de minister stelt dat zijn wetsvoorstel in lijn is met internationale standaarden. Ik heb laten zien dat conform internationale standaarden regeringen uiterst terughoudend moeten zijn met strafrechtelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting, ook in tijden van terrorisme. Het criterium is of een uitlating aanzet tot haat en/of geweld en niet of de minister van Justitie de uitlating 'afkeurenswaardig' vindt.<sup>97</sup> De strafbaarstelling van apologie van ernstige misdrijven zoals die in het wetsvoorstel zijn gedefinieerd is niet te ontleen aan internationale standaarden.

---

<sup>96</sup> Zie ook hoofdstuk 1.5.

<sup>97</sup> Als dit namelijk het criterium zou zijn dan zou satire over het koningshuis in Nederland gezien Donner's opvatting waarschijnlijk ook strafbaar zijn.

#### *4.2 Apologie en nationale standaarden*

Om de verheerlijking etc. van ernstige misdrijven strafwaardig te laten zijn schiet het huidige Wetboek van Strafrecht te kort. Indien men het wenselijk acht dat dergelijke gedragingen strafbaar zijn is een aanpassing derhalve noodzakelijk. Op basis van art. 7 Gw zijn beperkingen van de uitingsvrijheid bij formele wet toegestaan. Het wetsvoorstel voldoet hieraan. Wanneer we met de analyse die in hoofdstuk 3 is gemaakt van de Nederlandse jurisprudentie het voorstel beschouwen dan zijn er nog wel wat vraagtekens bij de strafbaarstelling van apologie te plaatsen.

Bij de bespreking van het Janmaat arrest in hoofdstuk 3.4 sprak ik al mijn zorgen uit over het feit dat een rechter iemands bedoeling niet uit de letterlijke uitlating maar uit de context destilleert en vervolgens veroordeelt. Hier schuilt namelijk het gevaar in dat er buitengewoon arbitraire rechterlijke uitspraken gedaan worden die enkele jaren later al nauwelijks meer voorstelbaar zijn. Een vergelijkbaar gevaar schuilt mijns inziens met betrekking tot de vage bestanddelen 'kan verstoren van de openbare orde' en 'redelijkerwijs moet vermoeden'. Aangezien de Memorie van Toelichting niet beschrijft hoe deze begrippen door de rechter ingekleurd moet worden komt er veel ruimte voor de rechter om zelf invulling aan dit begrip te geven. Het is te hopen dat de rechter, mocht dit voorstel wet worden, niet een extensieve interpretatie toepast. Dit leidt er namelijk toe dat rechters de intentie van een verdachte zelf gaan construeren wat uitmondt in een uitbreidende werking van strafbaarheid en een grote beperking van de uitingsvrijheid van burgers.

In de arresten Van Dijke en El Moumni stelden de Hoge Raad en het Hof dat het beledigende karakter van de uitlatingen ontnomen werd vanwege de waarde die deze uitlatingen voor het maatschappelijke debat hebben. De kwaliteit van het maatschappelijk debat prevaleert dus in de ogen van de rechters boven het feit dat de bestreden uitspraken zeer kwetsend zijn voor homoseksuelen. De vraag werpt zich op waarom je dan wel homoseksuelen ongestraft tot op het bot mag beledigen in het kader van het publieke debat en waarom je ten gunste van ditzelfde publieke debat overlevende slachtoffers en nabestaanden van een ernstig misdrijf niet mag beledigen? Het is een omissie dat de Memorie van Toelichting niet een paragraaf wijdt aan hoe dit voorstel zich verhoudt tot de vaste Nederlandse jurisprudentie.

Uitbreiding van strafbaarheid zoals door de minister voorgesteld is ook ongewenst vanuit het oogpunt dat een rechtsgang op zich (zonder dat het leidt tot veroordeling) ook een enorme druk op de burger legt. Zo heeft Leen van Dijke zijn rechtsgang (in drie instanties) als zeer zwaar ervaren.

We hebben gezien dat het wetsvoorstel beoogt het in het openbaar ontkennen van ernstige misdrijven waarbij iemand weet of redelijkerwijs moet vermoeden de openbare orde (mogelijk) ernstig te verstoren strafbaar te stellen. Een in hoofdstuk 3.4 besproken arrest liet zien dat het ontkennen van de holocaust binnen een bepaalde context gezien kan worden als het onnodig grieven van een bevolkingsgroep op basis van 'ras' en/of godsdienst en strafwaardig is onder art. 137 c Sr.

Alhoewel ik geen voorstander ben van de strafbaarstelling van het louter ontkennen van historisch feiten ben ik wel van mening dat indien bewezen kan worden dat een dergelijke uitlating opzettelijk beledigend of aanzet tot haat, discriminatie of geweld tegen een bepaalde groep strafbaarstelling eventueel gerechtvaardigd is. Een dergelijke delictsomschrijving is ook veel duidelijker en afgebakend dan het huidige wetsvoorstel waarbij de term '(mogelijke) verstoring van de openbare orde' vele malen vager is dan de termen 'belediging' of 'aanzetten tot haat, discriminatie en geweld'.

Nederlandse politici hebben nogal eens de neiging nieuwe wet- en regelgeving voor te stellen zonder dat men realiseert wat er allemaal al wettelijk mogelijk is. Een uitspraak als 'die christenhonden van een Amerikanen hebben met 9/11 hun verdiende loon gekregen' of 'Mohammed B. is een held, elimineer iedereen die geen moslim is' zijn onder bestaande wetgeving al strafbaar. De Memorie van Toelichting geeft ook aan dat uitlatingen die verheerlijking etc. van zeer ernstige misdrijven inhouden kunnen vallen onder art. 137 c e.v. Sr. Het is jammer dat in de Memorie argumenten ontbreken die aangeven wat nu precies volgens de minister een aparte en uitgebreide strafbaarstelling toevoegt ten aanzien van de bestaande wetgeving. Het is te hopen dat de minister bij de bespreking van dit voorstel in de Tweede Kamer concrete voorbeelden zal geven van uitlatingen die als dit voorstel wet wordt gecriminaliseerd worden. En dan hoop ik dat hij met name meer inzicht zal verschaffen hoe hij denkt dat met deze strafbaarstelling complexe maatschappelijke verschijnselen als vergroving van het publieke debat, radicalisering, onrust in het maatschappelijk verkeer effectief tegen te gaan is.

De Nederlandse strafrechtscultuur kenmerkt zich door het terughoudende karakter. Het strafrecht is *ultimum remedium*. De vraag dient hier gesteld in hoeverre dit voorstel nog wel voldoet aan de eisen van terughoudendheid die de Nederlandse strafrechtscultuur kenmerkt. Gepaard aan dit zorgpunt wil ik in dit hoofdstuk nog een opmerking maken over het feit dat in het Nederlandse antiterrorismebeleid een zeer instrumentele rechtsopvatting heerst. Ik onderschrijf de rechtsopvatting van A.C. 't Hart die stelt dat het strafrechtelijk optreden niet het exclusieve instrument mag zijn van een heersende politieke meerderheid.<sup>98</sup> Een rechtsopvatting waarbij het recht als niets anders dan een middel van beleid gezien

---

<sup>98</sup> 't Hart, 2001, p. 82.

wordt is volgens 't Hart antirechtsstatelijk. Het koppelt het recht los van de eigen specifieke waarde, namelijk de bescherming van individuele vrijheid.<sup>99</sup> In een democratische rechtsstaat zou niet elke wet aangenomen moeten worden waar een meerderheid in de Tweede Kamer voor is te vinden.

---

<sup>99</sup> 't Hart, 2001, p. 112.

## Conclusie

In de zomer van 2003 stelde de Nederlandse overheid zeer gedecideerd dat de strafbaarstelling van apologie van terroristische misdrijven een ernstige inbreuk op de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting zou zijn. Dit standpunt weerhield de minister van Justitie er niet van twee jaar later een wetsvoorstel in te dienen dat zelfs een ruimer bereik heeft en niet enkel de verheerlijking etc. van terroristische misdrijven maar ook andere zeer ernstige misdrijven criminaliseert.

In deze scriptie is een analyse gemaakt van het recente wetsvoorstel in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen dat ter consultatie bij adviesorganen voorligt. De vraag die centraal staat is of het voorstel van P.H. Donner om de verheerlijking etc. van zeer ernstige misdrijven strafbaar te stellen met een beroep op de bescherming van de openbare orde in strijd is met de vrijheid van meningsuiting zoals die internationaal en nationaal genormeerd is.

In hoofdstuk 4.1 toetste ik het wetsvoorstel aan internationale standaarden. Vier kritiekpunten kwamen aan het licht. Ten eerste is het voorstel waarschijnlijk in strijd met de eis van 'redelijke voorzienbaarheid'. Door de uitgebreidheid van strafbaarheid en de vaagheid van de gebruikte termen lijkt het wetsvoorstel me mogelijk in strijd met het lex certa beginsel. De strafbaarstelling is zo geformuleerd dat burgers er niet hun gedrag op aan kunnen passen. Zo is het onder art. 137 h het bagatelliseren van de moord op Theo van Gogh wel strafwaardig is en het bagatelliseren van de moord op Pim Fortuyn niet.

Ten tweede, een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting met een beroep op de bescherming van de openbare orde kan enkel als een staat zeer specifiek uiteenzet hoe de openbare orde geschaad wordt en overtuigend de noodzakelijkheid van een strafrechtelijke beperking in een democratische samenleving aantoont. Het wetsvoorstel geeft geen concrete voorbeelden van uitlatingen die in de toekomst onder art. 137 h Sr strafwaardig zijn noch wordt aannemelijk gemaakt hoe dit voorstel concreet zal bijdragen aan het tegengaan van radicalisering, de vergroving van het publieke debat, het kwetsen van burgers etc. De noodzakelijkheid van de beperking is door de minister niet overtuigend beargumenteerd. Ook ben ik van mening dat een strafrechtelijke beperking op bijvoorbeeld een uitspraak als 'wat Mohammed B. heeft gedaan stelt niets voor' niet voldoet aan de eisen van proportionaliteit.

Ten derde neem ik een verschil van opvatting waar tussen de minister en het Europees Hof als het gaat om het publieke debat in een democratische samenleving. Het Hof stelt dat ter bescherming van het publieke debat uitlatingen die grieven, shockeren of verontrusten toelaatbaar zijn. Het is opmerkelijk dat de minister van Justitie met een beroep op de bescherming van het publieke debat overgaat tot een beperking op de vrijheid van

meningsuiting en hiermee dus lijnrecht ingaat tegen vaste jurisprudentie van het Europees Hof.

Ten vierde, het huidige wetsvoorstel is qua materiële strafbaarstelling enorm uitgebreid. Het ziet niet enkel op de verheerlijking etc. van terroristische misdrijven, ook kan het gaan om toekomstige misdrijven, en is er geen uitspraak van een (internationale) rechter nodig ter vaststelling van een historisch feit. Deze uitgebreidheid is ook met een beroep op de bescherming van de openbare orde niet te baseren op internationale standaarden zoals het Europees Verdrag inzake de Bestrijding van Terrorisme of het Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

In hoofdstuk 4.2 kwam aan de orde hoe dit wetsvoorstel past binnen Nederlandse wetgeving, jurisprudentie en strafrechtscultuur. Ik formuleerde in deze paragraaf vier zorgpunten. Ten eerste sprak ik aan de hand van het Janmaat arrest mijn zorgen uit over het feit dat dit wetsvoorstel de rechter te veel ruimte biedt om de intentie van personen in te lezen en derhalve te komen tot arbitraire uitspraken. Dit kan ertoe leiden dat tijdsgebonden morele opvattingen, die veel vatbaarder zijn voor willekeur, een grotere rol spelen dan de grondrechten zoals die internationaal vorm hebben gekregen. Deze ruimte wordt mede gecreëerd door het gebruik van vage bestanddelen als 'kan verstoren van de openbare orde' en 'redelijkerwijs moet vermoeden'.

Ten tweede wees ik op de inconsistentie tussen de inhoud van dit voorstel en de arresten Van Dijke en El Mounni. In deze arresten stelden de Hoge Raad en het Hof dat het beledigende karakter van de uitlatingen ontnomen werd vanwege de waarde die deze uitlatingen voor het maatschappelijke debat vertegenwoordigden. De vraag blijft onbeantwoord waarom je wel homoseksuelen ongestraft tot op het bot mag beledigen in het kader van het publieke debat en waarom je ten gunste van ditzelfde publieke debat overlevende slachtoffers en nabestaanden van een ernstig misdrijf niet mag beledigen? In samenhang met dit kritiekpunt is het een omissie dat de Memorie van Toelichting niet een paragraaf wijdt aan hoe dit voorstel zich verhoudt tot de vaste Nederlandse jurisprudentie.

Ten derde, uit het Holocaustontkenning arrest blijkt dat het ontkennen van zeer ernstige misdrijven al strafbaar is in Nederland. In de Memorie ontbreken argumenten die aangeven wat nu precies volgens de minister een aparte en uitgebreide strafbaarstelling toevoegt ten aanzien van de bestaande wetgeving. Het is te hopen dat de minister bij de bespreking van dit voorstel in de Tweede Kamer concrete voorbeelden zal geven van uitlatingen die als dit voorstel wet wordt gecriminaliseerd worden.

Ten slotte vroeg ik me af in hoeverre dit voorstel nog wel voldoet aan de eisen van terughoudendheid die de Nederlandse strafrechtscultuur kenmerkt. Het strafrecht wordt voorgesteld als dé oplossing voor diverse complexe maatschappelijke verschijnselen, zoals

de vergroving van het publieke debat, de radicalisering in de samenleving, en de groeiende voedingsbodem voor terroristische misdrijven.

Ik kom tot mijn conclusie. Ik heb betoogd dat het voorstel van de minister van Justitie om de verheerlijking etc. van zeer ernstige misdrijven met een beroep op de bescherming van de openbare orde in strijd is met de vrijheid van meningsuiting zoals die internationaal en nationaal genormeerd is. Gelukkig is het voorstel nog in een pril stadium.

Wetgevingsjuristen op het ministerie hebben nog de tijd om aan het wetsvoorstel te sleutelen. Het parlement kan ook nog amendementen indienen of het voorstel in zijn geheel verwerpen. Dit laatste is echter gezien het huidige politieke klimaat niet heel aannemelijk. Het zou mijn uitgesproken voorkeur hebben als de minister van Justitie zelf tijdens het reces zijn wetsvoorstel nog eens overdenkt en besluit het in te trekken. Immers: democratie is geen theekransje.

## Epiloog

Op 23 maart 2006 werd Michiel Smit ontslagen van alle rechtsvervolging. De uitlating 'Ik ben trots op het Nederlandse verleden, inclusief de slavernij'<sup>100</sup> kwalificeerde de rechter niet als de verheerlijking van een zeer ernstig misdrijf.

Eind 2006 werd Monique van de Ven veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden voor de uitspraak: 'Theo van Gogh werd niet door een terrorist vermoord maar door een godsdienstwaaninnige. Het was een gewone moord.'<sup>101</sup> De rechter stelde dat ze ex art. 137 h Sr een terroristisch misdrijf bagatelliseerde.

In januari 2007 spande de Armeniër Manchuryan een civiele zaak aan tegen de Nederlandse staat wegens het niet-erkennen en dus ontkennen van de Armeense genocide. De rechter stelde Manchuryan in het gelijk en veroordeelde de Nederlandse staat tot het betalen van een schadevergoeding.

---

<sup>100</sup> *Rotterdams Dagblad*, 4 januari 2006.

<sup>101</sup> *Het Parool*, 3 april 2006.

## Literatuurlijst

### Literatuur

- Aksu, M. (2005). Beperking van de vrijheid van meningsuiting (10 EVRM) met een beroep op terrorismebestrijding. In *NJCM-Bulletin*, nr. 4, pp. 384-397.
- Amnesty International (2005). *Persbericht Amnesty International Jaarboek 2005: Regeringen doen hun belofte van een wereldorde gebaseerd op mensenrechten geweld aan*. Vindplaats: [www.amnesty.nl/persberichten/ME-PB0172.shtml](http://www.amnesty.nl/persberichten/ME-PB0172.shtml), aldaar op 6 juli 2005.
- Anon. (2005, 10 februari) Hoofdartikel. In *de Volkskrant*.
- Anon. (2005, 29 juli). Ergernis over terreurwet van Donner. In *Rotterdams Dagblad*.
- Arai-Takahashi, Y. (2002). *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. Oxford: Intersentia.
- Article 19 (1993). *The Article 19 Freedom of Expression Manual. International and comparative law, standards and procedures*. Avon: The Bath Press.
- Böhler, B. (2004). *Crisis in de rechtsstaat. Spraakmakende zaken, verborgen processen*. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Boone, M., Brants, C. & B. Stapert (2005). Overheid misbruikt strafrecht. In *De Volkskrant*, 26 februari.
- Cleiren, C.P.M. & J.F. Nijboer (2004). *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Connolly, K. (2001, 16 oktober). Twin towers symbolized arrogance, says top designer. In *the Guardian*.
- Corstens, G.J.M. (2005). Dijkdoorbraken in de strafrechtspleging. In *NJB*, p. 289.
- Council of Europe (2004). *The fight against terrorism – Council of Europe Standards*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.
- Dommering, E.J. (2005). De Apologie van het Terrorisme. In *Netkwesties*, 126, 6 mei.
- 't Hart, A.C. (2001). *Hier gelden wetten! Over strafrecht, Openbaar Ministerie en multiculturalisme*. Gouda: Quint.
- Hert, P. de & S. Gutwirth (2005). Grondrechten: vrijplaatsen voor het strafrecht? Dworkins Amerikaanse trumpmetafoer getoetst aan de hedendaagse Europese mensenrechten. In Haveman, R.H. & H.C. Wiersinga (Red.), *Langs de randen van het strafrecht*. (pp. 141-176). Nijmegen: Wolf Legal Publications.
- Janssens, A.L.J. & A.J. Nieuwenhuis (2005). *Uitingsdelicten*. Den Haag: Kluwer. p. 2-3.
- Kalse, E. & J. Verlaan (2005, 18 februari). Donner over kritiek rechters. 'Ik moet primair terreur bestrijden'. In *NRC Handelsblad*.
- Kelk, C. (2001). *Studieboek Materieel Strafrecht*. Gouda: Quint.

- Koenen, L. (2005, 3 augustus). Donner opent snelweg naar het moeras. In *NRC Handelsblad*.
- Kuitenbrouwer, F. (2005, 21 april). Extra wet tegen terreur onnodig. In *NRC Handelsblad*.
- Nieuwenhuis, A.J. (2004). Godsdienstvrijheid en bijdragen aan het maatschappelijk debat. In *NJCM-Bulletin*, nr. 2, pp. 154-166.
- Van der Pot – Donner (2001). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Ribbelink, O. (2004). 'Apologie du terrorisme' and 'incitement to terrorism'. Straatsburg: Council of Europe Publishing.
- Roos, Th. de (2005). Terrorismebestrijding langs de randen van het strafrecht. In Haveman, R.H. & H.C. Wiersinga (Red.), *Langs de randen van het strafrecht*. (pp. 129-140). Nijmegen: Wolf Legal Publications.
- Rushdie, S. (2005, 7 februari). Democracy is no polite tea party. In *LA Times*.
- Samkalden, Ch. (2005). Pluriforme gedachten over de nota grondrechten. In *NJCM-Bulletin*, nr. 1. pp. 44-59.

#### *Kamerstukken/beleidsstukken/wetten*

- Terrorismebestrijding (Kamerstuk 27954)
- Motie van het lid Dittrich c.s., Kamerstuk 28000, nr. 34.
- Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving (Kamerstuk 29614)
- Wetsvoorstel Toetsingsbevoegdheid van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, ingediend door F. Halsema (Kamerstuk 28331)
- Wet op de terroristische misdrijven van 24 juni 2004, Stb. 2004, 290.
- *Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten*. Behorende bij de brief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 10 juni 2005.
- Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen met Memorie van Toelichting, 12 juli 2005. (zie bijlage 2)

#### *Nederlandse Jurisprudentie*

- Janmaat, HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.
- Van Dijke, HR 9 januari 2001, NJ 2001, 203.
- El Moumni, Gerechtshof Den Haag 18 november 2002.
- Volkert van der G., Gerechtshof Amsterdam 18 juli 2003, NJ 2003/580.

- Holocaust-ontkenner, Rechtbank Den Bosch 21 december 2004, LJN: AR 7891.
- Hirsi Ali Diss, Rechtbank Den Haag, 27 januari 2005. LJN: AS4029 en Rechtbank Den Haag, 27 januari 2005. LJN: AS4030.
- Verbod Submission II, Rechtbank Den Haag 15 maart 2005, LJN: AT0303.
- Mohammed B., Rechtbank Amsterdam 26 juli 2005, LJN: AU0025.

*Jurisprudentie Europees Hof en Commissie*

- Handyside vs Verenigd Koninkrijk, EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236.
- Sunday Times vs Verenigd Koninkrijk, EHRM 26 april 1979.
- J. Glimmerveen en J. Hagenbeek vs Nederland, App. Nos. 8348/78 en 8406/78, 18 D&R 187 (1980), EHRR 260 (1982).
- Purcell e.a. vs Ierland, ECRM 16 april 1991.
- Castells vs Spanje, EHRM 23 april 1992, Series A no. 236.
- Kokkinakis, 25 mei 1993, Series A, nr. 260, par. 31.

*Jurisprudentie Mensenrechtencomité*

- J. R. T. and the WG Party v. Canada. Comm. No. 104/1981, niet-ontvankelijkheidsbeslissing genomen op 8 april 1983, 18<sup>e</sup> sessie, GAOR A/38/40, Annex XXIV.
- Faurisson vs Frankrijk. CCPR/C/58/D/550/1993, 16 december 1996, Comm. No. 550/1993, Views of the Human Rights Committee.

## Bijlage 1 Relevante Verdrags- en wetsartikelen

### Artikel 19 UVRM (1948)

Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.

### Artikel 19 IVBPR (1966)

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.
2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij ingeschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.
3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:
  - c. in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
  - d. in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

### Artikel 20 IVBPR (1966)

2. Het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, wordt bij wet verboden.

### Artikel 4 IVURD, 1966

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen alle propaganda en alle organisaties die berusten op denkbeelden of theorieën die uitgaan van de superioriteit van een bepaald ras of een groep personen van een bepaalde huidskleur of etnische afstamming, of die trachten rassenhaat en rassendiscriminatie in enige vorm te rechtvaardigen of te bevorderen, en nemen de verplichting op zich onverwijld positieve maatregelen te nemen die erop zijn gericht aan elke vorm van aanzetting tot of aan elke uiting van een zodanige discriminatie een einde te maken en met het oog daarop, met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de rechten die uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 5 van dit Verdrag, onder andere:

- a. strafbaar bij de wet te verklaren het verspreiden, op welke wijze ook, van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming, alsook het verlenen van steun aan tegen bepaalde rassen gerichte activiteiten, waaronder begrepen de financiering daarvan;
- b. organisaties, alsook georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten, onwettig verklaren en te verbieden, en deelneming aan zodanige organisaties of activiteiten als strafbaar bij de wet aan te merken;
- c. . niet toe te staan dat overheidsorganen of overheidsinstellingen, hetzij op nationaal, hetzij op plaatselijk niveau, rassendiscriminatie bevorderen of daartoe aanzetten.

### Artikel 10 EVRM, 1950

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

#### Artikel 7 Nederlandse Grondwet

1. Niemand heeft voorafgaand verlot nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlot nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. [...]

#### Artikel 137c Nederlandse Wetboek van Strafrecht

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

#### Artikel 137d Nederlandse Wetboek van Strafrecht

Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

## **Bijlage 2 Het wetsvoorstel**

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen  
Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van zeer ernstige misdrijven strafbaar te stellen en de mogelijkheid tot ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen te verruimen;  
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel I**

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 132, derde lid, artikel 134, derde lid, artikel 137e, derde lid, en artikel 147a, derde lid, vervallen.

B

Na artikel 137g worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 137h**

1. Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een misdrijf, omschreven in de Wet internationale misdrijven, een misdrijf, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945, of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verheerlijkt, vergoelijkt, bagatelliseert of ontkent, welke verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

#### **Artikel 137i**

Indien de schuldige een van de strafbare feiten, omschreven in de artikelen 131 tot en met 134 en 137c tot en met 137h, in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

C

Artikel 205 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de bestaande tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Aan het artikel wordt een tweede lid toegevoegd, luidende:

2. Indien de schuldige een van de strafbare feiten, omschreven in het eerste lid, in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

### **Artikel II**

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 67, eerste lid, onderdeel b, wordt na "137g, tweede lid," ingevoegd: artikel 137h, tweede lid.

**Artikel III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven  
De Minister van Justitie,

### **Bijlage 3 Artikel 6 Handvest Internationale Militaire Tribunaal**

Behorende bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945.

#### **Artikel 6**

The Tribunal established by the Agreement referred to in Article 1 hereof for the trial and punishment of the major war criminals of the European Axis countries shall have the power to try and punish persons who, acting in the interests of the European Axis countries, whether as individuals or as members of organizations, committed any of the following crimes.

The following acts, or any of them, are crimes coming within the jurisdiction of the Tribunal for which there shall be individual responsibility:

**(a) CRIMES AGAINST PEACE:** namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing;

**(b) WAR CRIMES:** namely, violations of the laws or customs of war. Such violations shall include, but not be limited to, murder, ill-treatment or deportation to slave labor or for any other purpose of civilian population of or in occupied territory, murder or ill-treatment of prisoners of war or persons on the seas, killing of hostages, plunder of public or private property, wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity;

**(c) CRIMES AGAINST HUMANITY:** namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war; or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated.

Leaders, organizers, instigators and accomplices participating in the formulation or execution of a common plan or conspiracy to commit any of the foregoing crimes are responsible for all acts performed by any persons in execution of such plan.