

# Aanbevelingen met betrekking tot de strafbaarstelling van belediging van gezagdragers, met name politieagenten, openbare instellingen en staatshoofden

Studiecommissie Uitingsdelicten van de Vereniging voor Media- en Communicatierecht (VMC) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

## Inhoudsopgave

### Aanbevelingen

1. Inleiding
2. Doel en afbakening van dit rapport
3. Openbaar gezag, openbaar lichaam en openbare instelling
4. Ambtenaren in functie
5. Buitenlandse staatshoofden
6. Majesteitsschennis
7. Conclusies en aanbevelingen
8. Relevante wetsartikelen
9. Tekstvoorstellen wetswijzigingen

### Bijlagen (zie katern bij dit nummer)

- I. Geschiedenis strafbare belediging
- II. Internationale regelgeving en jurisprudentie inzake het beledigen van gezagsdragers
- III. Wet en rechtspraak omringende landen
- IV. Kwantitatieve gegevens uitingsdelicten Nederland

## I. Inleiding

De Vereniging voor Media- en Communicatierecht (VMC) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) hebben gezamenlijk de *Studiecommissie Uitingsdelicten* opgericht.<sup>1</sup>

Deze studiecommissie heeft de Nederlandse strafrechtelijke bepalingen over de belediging van gezagsdragers onderzocht. Belangrijkste aanleiding daarvoor is dat strafrechtelijke vervolging voor het beledigen van politieagenten veelvuldig blijkt voor te komen. Daartegenover is internationaal een ontwikkeling te signaleren dat belediging uit het strafrecht wordt verwijderd. Anderzijds wordt in landen waar de mensenrechten onder druk staan, het strafrecht juist gretig gebruikt om kritiek op het gezag aan te pakken. Vanuit mensenrechtensperspectief zou Nederland beter in het rijtje kunnen staan van landen die strafrechtelijke vervolging van belediging afschaffen en zich op behandeling langs de civielrechtelijke weg of met een 'goed gesprek' richten.

### **Veel strafzaken over belediging van politieagenten / de futilisering van het strafrecht**

Is iemand uitschelden zodanig ernstig dat de strafrechter daaraan te pas moet komen? Volgens het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie wordt het antwoord op die vraag bepaald door degene die wordt uitgescholden.

Wie in het verkeer door een chagrijnige medeweggebruiker wordt uitgescholden, zal het waarschijnlijk niet eens in zijn of haar hoofd halen voor het doen van aangifte naar de politie te stappen. Wie op internet met een eenvoudige belediging onder vuur wordt genomen, krijgt de dader

<sup>1</sup> De Studiecommissie Uitingsdelicten bestaat uit de volgende leden:

- Prof. mr. A.W. (Wouter) Hins, bijzonder hoogleraar mediarecht, Universiteit van Amsterdam/Universiteit Leiden
- Mr. E.H. (Esther) Janssen, advocaat, Bureau Brandeis
- Mr. W.H. (Willem) Jebbink, advocaat, Jebbink Soeteman Advocaten
- Mr. N. (Nina) Kesar, adjunct-directeur Speakers Academy, bestuurslid NJCM
- Mr. W.F. (Willem) Korthals Altes, seniorrechter, rechtbank Amsterdam

- Mr. A.J. (Aernout) Nieuwenhuis, universitair hoofddocent staatsrecht, Universiteit van Amsterdam
- Mr. L.A. (Marloes) van Noorloos, universitair hoofddocent straf(proces) recht, Tilburg Law School
- Mr. N.J. (Nanette) Schumacher, advocaat, ABC Legal
- Mr. T. (Tim) Vis, advocaat, Spong Advocaten
- Mr. O.M.B.J. (Otto) Volgenant, advocaat, Boekx Advocaten
- Mr. drs. J.H. (Jolien) van Woudenberg, advocaat, Suez Advocaten

niet gemakkelijk strafrechtelijk vervolgd. Zo sprak het gerechtshof Amsterdam in 2014 uit dat het er begrip voor heeft dat het openbaar ministerie in veel van dit soort gevallen niet tot vervolging overgaat, omdat niet blijkt van voldoende maatschappelijk belang dat vervolging kan rechtvaardigen. Het ging om een belediging op Facebook ('imbeciel'). Het gerechtshof overwoog: *'Zonder te miskennen dat klager het woord 'imbeciel' als beledigend heeft kunnen ervaren, is het hof van oordeel dat in gevallen als de onderhavige, en mede gelet op de context waarin de bewoordingen zijn gebezigd, het strafrecht niet het geëigende middel is om daar tegen op te treden.'*<sup>2</sup>

Wanneer het bij huis-tuin-en-keuken-beledigingen blijft, wordt het strafrecht dus niet snel als een geëigend middel gezien om daartegen op te treden. Het openbaar ministerie maakt daarop echter een uitzondering bij beledigingen van gezagsdragers. Wie bijvoorbeeld een politieagent uitscheldt, kan wel op strafrechtelijke vervolging rekenen. Dit geldt ook als de belediging in min of meer milde termen is vervat, zoals 'mafkees'<sup>3</sup> of 'sukkel'<sup>4</sup>. Het openbaar ministerie ziet het strafrecht dan dus wel als geëigend middel om daartegen op te treden.

In dit soort gevallen wordt wel met het opleggen van strafbeschikkingen gewerkt. Maar als de verdachte daartegen verzet instelt, wordt hij of zij betrokken in een integrale strafrechtelijke procedure.

Zo werd in 2013 N. in Utrecht wegens belediging van een politieagent aangehouden. Tijdens een demonstratie waaraan N. deelnam, sommeerde een politieagent hem naar de voor de demonstranten aangewezen plaats terug te keren, toen hij die verliet. Tijdens de escorte terug maakte N. de agent voor 'vuile smeerlap' uit. Althans, dat stelde de agent. N. werd enkele uren in een politiecel gedetineerd, werd in die tijd verhoord en kreeg, na beoordeling door de afdeling Centrale Verwerking van het openbaar ministerie, een strafbeschikking opgelegd. N. was het daarmee niet eens: hij had volgens hem 'schobbejak' tegen de agent gezegd. N. schakelde een advocaat in. Omdat N. voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking kwam, betaalde de overheid deze advocaat. De zaak werd voor het eerst ter terechtzitting van de politierechter op 5 september 2013 behandeld. Daar vroeg N.'s advocaat de rechter de desbetreffende politieagent als getuige te horen, nu N. diens beweringen betwistte. Dat verzoek werd toegewezen, waarop de zaak werd aangehouden. Op de volgende zitting, 15 oktober 2013, verscheen de getuige niet, zodat opnieuw de zaak moest worden aangehouden. Op de daaropvolgende zitting, 14 april 2014, gebeurde hetzelfde. Ten slotte verscheen de getuige ter terechtzitting, op 19 juni 2014. Hij verklaarde zich de feiten niet meer te kunnen herinneren. Dat weerhield de politierechter er niet van N. te veroordelen wegens belediging van een politieagent. N. was het met de veroordeling niet eens en ging in hoger

beroep. Opnieuw werd hem een advocaat toegevoegd. De eerste zitting bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden vond plaats in januari 2015. Daar bleek dat de politierechter de getuigenis in eerste aanleg van de politieagent niet op schrift had gesteld. Daarom werd de zaak aangehouden. Naar aanleiding van de daaropvolgende zitting, op 6 juli 2015, werd N. vrijgesproken.<sup>5</sup>

Gedurende de gehele procedure tegen N. hebben zich naar schatting ten minste 15-20 personen met zijn zaak beziggehouden: enkele politiemensen, enkele parketmedewerkers in het kader van een strafbeschikking, een parketsecretaris en een officier van justitie, minstens twee politierechters, ten minste één griffier bij de rechtbank, ten minste één zittingsofficier van justitie, ten minste één advocaat-generaal, drie raadsheren in het gerechtshof, een griffier bij het gerechtshof en de door de overheid betaalde raadsman.

Indien N. niet was vrijgesproken, had hij beroep in cassatie kunnen instellen. Dan was deze lijst met functionarissen met ten minste zeven anderen aangevuld: een cassatieadvocaat, een griffier bij de Hoge Raad, een gerechtsauditeur bij de Hoge Raad, een advocaat-generaal en ten minste drie raadsheren.

Waar het tot cassatie komt, is soms openlijk kritiek op strafrechtelijke vervolging in dit soort zaken te bespeuren, bijvoorbeeld bij de vraag of 'mafkees' beledigend is in strafrechtelijke zin.<sup>6</sup> Bij de vraag of de uiting *'En aan meneer de agent die dit leest je mocht gisteren zeker niet over je wijf heen'* beledigend jegens een agent was, merkte de AG het volgende op:<sup>7</sup>

*'Weliswaar geldt dat agenten geen dikkere huid behoeven te hebben dan gewone burgers maar evenzeer geldt in mijn optiek dat agenten geen langere tenen behoeven te hebben dan gewone burgers. Wie loopt er nu naar de politie om aangifte te doen tegen zijn gefrustreerde buurman die hem een tekst als de onderhavige naar het hoofd heeft geslingerd? En wie gaan daar dan vervolgens een strafzaak van maken? Los evenwel van mijn zojuist geventileerde opportuniteitsgevoel meen ik dus dat het hof blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in dezen door de uitlating van verzoeker aan te merken als belediging.'*

Voor de Hoge Raad lijkt niet altijd van belang of de eer en goede naam van de individuele gezagsdrager in het geding is. In 2015 liet hij een veroordeling wegens belediging van een politieagent in stand onder de volgende overwegingen:

*'Het Hof heeft vastgesteld dat de verdachte, nadat zijn blikje bier was afgepakt, [de politieagent] die bezig was met de ordehandhaving in het openbaar en waarneembaar voor aanwezige derden, heeft toegevoegd de woorden 'jij bent een mierenneuker', daarmee het gezag van de optredende politieagent ondermijnend.'*<sup>8</sup>

2 Gerechtshof Amsterdam 23 oktober 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:4476. In de jurisprudentie zijn volgens Blom geen voorbeelden te vinden van veroordelingen vanwege een simpele scheldpartij of het opsteken van een middelvinger tegen een 'gewone' burger. Vgl. B.M. Blom, Delikt en Delinkwent, Belediging van een agent: een geval apart!, DD 2011/28. Zie HR 11 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:306 voor een veroordeling van een 'gewone' burger wegens het op stotterende wijze aanspreken van een stotteraar.

3 Hof Den Bosch 18 november 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:5820 ('Snotjong. Wat moet jij nou, snotjong. Mafkees.').

4 Hof Amsterdam 13 februari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ3292 ('sukkel').

5 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2015, parketnummer 21-000268-15.

6 Conclusie A-G Jörg voor HR 22 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ9796, waarin de AG zijn conclusie over de vraag of 'mafkees' beledigend is als volgt besloot: *'Deze zaak heeft me onevenredig veel tijd gekost. Die heb ik eraan gespendeerd om Uw Raad een uitspraak te ontlokken wáár de ondergrens van strafbare belediging moet worden gesitueerd. De minimis non curat praetor. Of gaan 'we' door op de weg van verdergaande futilisering van het strafrecht?'*

7 Conclusie A-G Jörg voor HR 22 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ3106.

8 HR 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:274. In dit geval achtte de Hoge Raad het oordeel dat sprake was van belediging, ontoereikend gemotiveerd en wees de zaak terug naar het gerechtshof.

Openlijke gezagsondermijning kan dus, zo blijkt uit deze uitspraak, de beledigende context geven.

Ondertussen wordt het strafrechtelijk apparaat met een opmerkelijk aantal van dergelijke 'flutzaken' belast. Inzet van het strafrecht bij belediging van politieagenten is geen incident. Integendeel. Dit komt veelvuldig voor, in duizenden zaken per jaar (zie bijlage IV). Dit roept vragen op.

### Internationale ontwikkelingen

Een andere aanleiding voor dit rapport was de vraag of Nederland internationaal niet uit de pas loopt met de specifieke strafbepalingen over belediging van gezagsdragers. Op basis van de huidige Nederlandse strafwet mogen voor het beledigen van gezagsdragers zware straffen, waaronder lange gevangenisstraffen, worden opgelegd.

Veel landen hebben de strafbepalingen over belediging de laatste tien jaar geheel of gedeeltelijk afgeschaft (zie bijlage III). Maar in sommige landen waar de mensenrechten onder druk staan, worden dergelijke strafbepalingen gebruikt om kritiek op de overheid de kop in te drukken. Een voorbeeld. In Thailand staan op het beledigen van de Koning zware straffen. De NOS<sup>9</sup> berichtte op 9 juni 2017:

*In Thailand is een man tot 35 jaar cel veroordeeld voor het beledigen van het koningshuis. Een 34-jarige zakenman heeft volgens de militaire rechtbank berichten op Facebook geplaatst die niet door de beugel konden. Het is de hoogste straf ooit voor iemand die zich schuldig maakt aan majesteitsschennis.*

*Eigenlijk zou de man tot 70 jaar cel krijgen, maar omdat hij schuld heeft bekend wordt zijn straf gehalveerd. Op majesteitsschennis staat in Thailand een straf van 3 tot 15 jaar, maar de man heeft hetzelfde delict meerdere keren gepleegd.*

*Thailand heeft een geschiedenis van strenge straffen voor majesteitsschennis. Zo werd in 2007 een Zwitserse man veroordeeld toen hij in een dronken bui portretten van de toenmalige koning Bhumibol besmeurde met verf. Iemand anders werd in 2015 aangeklaagd omdat hij de hond van Bhumibol beledigd zou hebben. (...)*

*De militaire regering van het land zegt dat artikel 112 noodzakelijk is voor het in stand houden van de monarchie en de nationale veiligheid. Mensenrechtenorganisaties zeggen dat de wet in strijd is met internationale afspraken voor mensenrechten, omdat kritiek de kop wordt ingedrukt.*

Nederland zal dit voorbeeld van Thailand niet snel volgen. Maar wanneer de Thaise overheid zich tegen internationale kritiek op haar beleid verweert, kan zij momenteel erop wijzen dat de Nederlandse wetgeving bij belediging van gezagsdragers ook gevangenisstraffen toestaat. De vraag rijst of het wenselijk is dat zo te laten.

## 2. Doel en afbakening van dit rapport

Doel van dit rapport is de strafbaarstelling van beledigende uitingen tegen het licht te houden en na te gaan of en in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Wet-

boek van Strafrecht (Sr) zouden moeten worden gewijzigd. Daarbij gelden twee uitgangspunten:

- (1) het strafrecht is een *ultimum remedium*;
- (2) de strafbaarstelling van uitingen vormt een beperking van de uitingsvrijheid en moet daarom met een uiterst kritische blik (*strict scrutiny*) worden bekeken.

Bij de voorbereiding van dit rapport zijn diverse recente politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in aanmerking genomen. Daartoe behoren ten eerste de afschaffing van de strafbaarstelling van smadelijke godslastering en de discussies over de verwijdering van groepsbelediging en majesteitsschennis uit het Wetboek van Strafrecht. Verder zijn statistieken van de frequentie van strafzaken met betrekking tot bepaalde soorten delicten bestudeerd. Het gaat de studiec ommissie niet alleen om de strafbaarstelling als zodanig, maar ook om de aard en de hoogte van de sancties, het bestaan van strafverhogende omstandigheden en de vraag of een uitingsdelict al dan niet naar aanleiding van een klacht behoort te worden vervolgd.

De studiec ommissie heeft zichzelf een aantal beperkingen opgelegd.

Zo zijn de bepalingen van 137c, d en e Sr (kort gezegd: groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld) buiten beschouwing gelaten. Ten eerste hebben deze bepalingen een eigen ratio. Ten tweede heeft de Tweede Kamer daarover recentelijk uitvoerig gedebatteerd.<sup>10</sup> Bovendien is Nederland met betrekking tot het aanzetten tot haat en discriminatie aan verplichtingen uit internationale verdragen gebonden.<sup>11</sup>

Dit rapport gaat ook niet over uitingen die als *bedreiging (met geweld)* kunnen worden gekwalificeerd.<sup>12</sup> Verder doet de studiec ommissie ter beperking van de omvang van de discussie geen aanbevelingen met betrekking tot de *strafbaarstelling van belediging als zodanig*. Wel bestaat aanleiding naar de formulering van de wetbepalingen te kijken en naar de vraag in hoeverre zij voldoen aan de onder meer uit artikel 10 EVRM volgende regel dat beperkingen van de uitingsvrijheid niet (te) ruim mogen zijn omschreven.

De studiec ommissie wil op deze plek wel een opmerking maken over de *aard van de sancties* bij belediging in het algemeen. Hoewel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gevangenisstraf als sanctie op een beledigende uiting niet afwijst, blijkt uit zijn uitspraken dat het zich daartegen kritisch opstelt<sup>13</sup> en voor de toepassing van civiele en disciplinaire middelen pleit.<sup>14</sup> Andere internationale organisaties, zoals het *Human Rights Committee* van de Verenigde Naties<sup>15</sup>, staan de volledige afschaffing van gevangenisstraffen voor uitingsdelicten voor. Zie hierover nader bijlage II.

Nederland bevindt zich binnen de Europese Unie in een slinkende groep landen waar beledigingen strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Cyprus, Estland, Ierland, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk en Litouwen hebben de strafbepalingen in de laatste tien jaar geheel of gedeeltelijk afgeschaft, Bulga-

9 <https://nos.nl/artikel/2177363-hoogste-straf-ooit-voor-beledigen-thais-koningshuis.html>

10 Naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel Van Klaveren, Kamerstuk 34 051, Handelingen Tweede Kamer 15 december 2016.

11 Zoals het Internationale Verdrag tot Uitbanning van Racisme (IVUR).

12 O.a. art. 143, 284, 285 en 317 Sr.

13 Zie Tarlach McGonagle, samen met Marie McGonagle en Ronan Ó Fathaigh, *Freedom of Expression and Defamation, A study of the case law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe 2016, p. 56.

14 Zie bijv. EHRM 20 april 2006, App. No. 47579/99, *Raichinov v Bulgarije*.

15 General Comment No. 34 (21 July 2011) *Article 19: Freedom of Opinion and Expression*, Doc. No. CCPR/C/GC/34.

rije, Frankrijk en Kroatië (geheel) en Finland en Polen (voor een deel) leggen voor beledigingsdelicten geen gevangenisstraffen meer op. Buiten de EU hebben Montenegro, Servië en Macedonië maatregelen van deze aard genomen. Niettemin worden in diverse lidstaten van de Raad van Europa nog – soms forse – straffen voor uitingsdelicten opgelegd.<sup>16</sup>

De studietoelcommissie gebruikt deze internationale en buitenlandse ontwikkelingen als ‘kapstok’ voor haar standpunt dat het stellen en opleggen van gevangenisstraffen voor overtreding van de artikelen 261 e.v. Sr onwenselijk is. Zij vindt gevangenisstraffen voor individuele beledigingsdelicten disproportioneel en pleit voor de afschaffing daarvan. Ook de sanctie van het ontzetten uit bepaalde ambten dient te worden afgeschaft. Deze delicten kunnen worden gesanctioneerd met boetes en taakstraffen. Dat past bij de aard van de vergrijpen en de schade die een beledigende uiting kan toebrengen. Een dergelijke schade is wezenlijk anders dan (materiële) vermogensschade of aantasting van de lichamelijke integriteit. De wetgeving dient dan ook in lijn met deze groeiende internationale consensus te worden gebracht door het opleggen van gevangenisstraffen voor individuele beledigingsdelicten niet langer mogelijk te maken. Voorafgaand aan strafrechtelijke vervolging wegens belediging van een politieagent zou de verdachte ook eens voor een goed gesprek op het politiebureau kunnen worden uitgenodigd.

Bovenstaande overwegingen hebben ertoe geleid dat dit rapport zich op vier categorieën bijzondere uitingsdelicten concentreert. De eerste betreft de belediging van het openbaar gezag en openbare instellingen. Dit wordt hierna besproken in paragraaf 4. De tweede groep betreft belediging van ambtenaren in functie, waarbij de focus vooral ligt op gezagsdragers zoals politieagenten (paragraaf 5). De derde groep is de belediging van buitenlandse staatshoofden (paragraaf 6). De laatste categorie wordt gevormd door, kort gezegd, majesteitschennis (paragraaf 7).

Gelet op het maatschappelijk debat en de statistieken ziet de studietoelcommissie aanleiding voorstellen tot aanpassing van deze regelgeving te doen. De kernvraag is daarbij steeds of het nog langer gerechtvaardigd is voor personen die tot de genoemde groepen behoren andere regels dan voor gewone burgers te hanteren.<sup>17</sup> Het antwoord daarop van de studietoelcommissie is dat die laatste regels volstaan. Hieronder worden in paragraaf 9 tekstvoorstellen voor aanpassing van de wettelijke bepalingen gedaan.

### 3. Openbaar gezag, openbaar lichaam en openbare instelling

Bij de vaststelling van het Wetboek van Strafrecht in 1881 werden geen bepalingen over belediging van overheidscollectiviteiten opgenomen. Redenen daarvoor waren dat een collectiviteit lichamenlijk noch zedelijk kon worden gegriefd en dat met de strafbaarstelling van belediging geen publiek

belang was gemeoid.<sup>18</sup> Het begrip collectiviteit moet overigens niet worden verward met het begrip ‘groep’, zoals dat in de artikelen 137c e.v. Sr wordt gebruikt. Daar gaat het om personen die vanwege een gemeenschappelijk kenmerk (ras, religie etc.) als één geheel worden gezien, maar overigens geen onderlinge band hebben. Bij overheidscollectiviteiten als hier bedoeld gaat het om instituties.

In de jaren dertig van de twintigste eeuw werd het zich opzettelijk in beledigende vorm uitlaten over het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling alsnog in het wetboek opgenomen.<sup>19</sup> De bedoeling daarmee was verstoringen van de openbare orde tegen te gaan. Daarom werden deze bepalingen in de daarop betrekking hebbende titel gezet. In de jaren zeventig werden ze bij de uitingsdelicten geplaatst.<sup>20</sup> Aanleiding hiervoor waren de bevindingen van de commissie Langemeijer,<sup>21</sup> die na de controverse vervolgingen en veroordelingen van uitlatingen als ‘Johnson moordenaar’ en ‘Johnson molenaar’ in het leven was geroepen.

Vervolging van belediging van openbare instellingen komt in Nederland zeer weinig voor. Een reden voor de terughoudendheid bij het vervolgen daarvan zal zijn dat kritische opmerkingen over publieke instellingen makkelijk zouden kunnen worden onderdrukt, als burgers voor uitingen op grond van de bepalingen over belediging zouden worden vervolgd.

Strafbaarstelling van belediging van openbare instellingen en openbaar gezag voldoet niet aan de normen van artikel 10 lid 2 EVRM.<sup>22</sup> De studietoelcommissie beveelt dan ook aan deze vormen van belediging niet langer strafbaar te stellen.

De in 1881 genoemde redenen dit soort delicten niet in het Wetboek van Strafrecht op te nemen zijn nog steeds relevant: het grieven van een instelling is in feite moeilijk voorstelbaar en het vervolgen van iemand voor een dergelijk delict dient geen redelijk belang. De studietoelcommissie pleit voor de afschaffing van de afzonderlijke strafbaarstelling van belediging van de hier bedoelde instellingen.<sup>23</sup> Een tekstvoorstel voor de daartoe benodigde wetswijziging is opgenomen in paragraaf 9.

## 4. Ambtenaren in functie

### 4.1. Public figures

Het begrip ‘ambtenaar’ in art. 267 sub 2<sup>e</sup> Sr wordt geïnterpreteerd als ‘degene die onder toezicht en verantwoording van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd’.<sup>24</sup> Hieronder vallen ook stadswachten en hoofdconducteurs van de NS die over een buitengewone opsporingsbevoegdheid beschikken, maar niet bijvoorbeeld aspirant-hoofdconducteurs zonder buitengewone opsporingsbevoegdheid. Niettemin voorzien de richt-

16 Zie voor een uitgebreid overzicht van de situatie in andere landen bijlage III.

17 Overigens spreekt art. 267 Sr alleen over een verhoging van de gevangenisstraffen en niet over een verhoging van de boetes. Niettemin worden in de praktijk ook verhoogde boetes opgelegd.

18 Zie over de geschiedenis van de hier besproken delicten uitgebreid A.L.J. Janssens, *Strafbare belediging*, diss. Groningen 1998, en verder bijlage I over de geschiedenis van de strafbare belediging.

19 Wet van 19 juli 1934, Stb. 405, toen art. 137a en 137b (oud) Sr.

20 Wet van 25 maart 1978, Stb. 155.

21 Rapport commissie Langemeijer 1969.

22 Dit wordt onderschreven door Monica Macovei, brochure voor de Raad van Europa, 2004: “[V]alues such as ‘image / honour of the country or government’, ‘image / honour of the nation, state or other official symbols’, ‘image / authority of public authorities’ (other than courts) are not protected by paragraph 2, and therefore they are not legitimate aims for restricting freedom of expression”.

23 Wat artikel 267, aanhef en onder 1e betreft betekent dit dat de studietoelcommissie zich bij het wetsvoorstel Verhoeven (kamerstuk 34 456) aansluit.

24 HR 7 april 2009, NJ 2009/187.

lijnen van de rechterlijke macht bij belediging van andere functionarissen in het openbaar vervoer en professionele hulpverleners (zoals brandweerlieden, artsen, ambulancebroeders en verpleegkundigen) in een verhoogde straf.<sup>25</sup>

Zoals uit de hierna opgenomen bijlage IV met getallen over strafzaken valt af te leiden, heeft het overgrote deel van de vervolgingen voor belediging van ambtenaren in Nederland betrekking op beledigingen van gezagsdragers, vooral politieambtenaren. Politierechters worden geregeld geconfronteerd met processen-verbaal van politieambtenaren die daarin melden dat zij zich door een of meer uitlatingen van een burger 'in hun eer en goede naam voelen aangetast'. Deze uitingen doen zich vaak in het kader van strafrechtelijk optreden voor: geven van aanwijzingen, uitschrijven van boetes, staandhouding, aanhouding, aanleggen van boeien, onderzoek aan het lichaam e.d.

Dit rapport gaat daarom vooral over belediging van politieagenten en de manier waarop dit in Nederland *duizenden* keren per jaar wordt vervolgd.

De bescherming van de uitingsvrijheid op grond van art. 10 EVRM omvat volgens inmiddels ruim 40 jaar oude rechtspraak van het EHRM uitingen die 'shock, offend, or disturb'. Ambtenaren die in een officiële functie optreden, moeten zich in beginsel net als gekozen politici meer kritiek laten welgevalen dan gewone burgers. Maar ook bij ambtenaren bestaan gradaties in de mate waarin van hen een dikke huid kan worden verwacht.<sup>26</sup> Zo beschermt de rechtspraak hen in beginsel tegen uitingen waarmee wordt beoogd hen in de gerechtvaardigde uitoefening van hun taken te raken. Verder maakt het EHRM onderscheid tussen kritiek op en uitlatingen rechtstreeks gericht tegen ambtenaren.<sup>27</sup> Ook hoeven zij, net als (andere) *public figures*, niet te tolereren dat hun privéleven wordt aangetast, voor zover dat niets met hun functie en werk van doen heeft.

## 4.2. Vervolgingsbeleid

In 2008 zette de minister van Binnenlandse Zaken in samenspraak met de politie in het kader van het beleidsdossier 'Veilige Publieke Taak' (VPT) het beleid in om beledigende uitingen tegen politieagenten min of meer standaard en systematisch te vervolgen.<sup>28</sup> Doel hiervan vormden het herstel en het versterken van het volgens de bewindsman teloorgegaane gezag van de politie.

Op 4 februari 2010 werd de *Uitvoeringsregeling protocol geweld tegen politieambtenaren* van kracht, met goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken, het College van Procureurs-Generaal en de leiding van de politie. Deze regeling werd vervolgens aangevuld met de *Richtlijn aanpak geweld tegen politieambtenaren 2015* van de korpschef van de Nationale Politie.<sup>29</sup> Dit beleid bepaalt onder meer dat een politieagent die zich als benadeelde partij wil voegen, aangifte moet doen, en dat voegen als benadeelde partij in beledigingszaken uit-

sluitend dient te geschieden, als men aantoonbare schade heeft. Verder staat in deze richtlijn dat het korps een door de rechter toegewezen vergoeding van immateriële schade zelf uitkeert (en dan in de vordering tegen de veroordeelde wordt gecedeerd). Daarbij ontstaat geen terugbetalingsverplichting als de uitspraak in hoger beroep wordt vernietigd.

Behalve politieambtenaren vallen ook functionarissen als parkeerwachters en andere bijzondere opsporingsambtenaren onder deze regels.

Als vorm van 'marketing' van dit beleid organiseerde het openbaar ministerie in de periode na het inzetten van VPT-beleid met enige regelmaat zgn. themazittingen: politierechterzittingen waarop beledigingszaken, gebaseerd op de artikelen 266 en 267 Sr, geclusterd werden aangebracht en berecht.<sup>30</sup> Daarnaast is het beleid niet alleen dat in beginsel vervolgd moet worden, maar ook dat de strafeis van het OM met 200% wordt verhoogd.

## 4.3. Tegenstrijdigheden bij de toepassing van art. 267 Sr

De hiervoor geschetste gang van zaken staat op gespannen voet met het oorspronkelijke doel van de artikelen 266 en 267 Sr. Waar artikel 266 Sr de bescherming van de (individuele) eer en goede naam ten doel heeft, voegen openbaar ministerie, rechtspraak en politiek aan het delict belediging van politieambtenaren gaandeweg de ratio van het beschermen (behouden dan wel herstellen) van het gezag van de politie toe.<sup>31</sup> Op deze wijze sluipt een tegenstrijdigheid in de aanpak van belediging van politieambtenaren. Dit geldt zeker wanneer vervolging geschiedt omdat een agent zich, zoals vrijwel steevast in de processen-verbaal staat, door de uitingen 'in mijn eer en goede naam' voelt aangetast. Die frase duidt eerder op een belediging in de persoonlijke sfeer dan op een aantasting van het gezag.

Deze tegenstrijdigheid komt bijvoorbeeld tot uiting in een arrest van de Hoge Raad uit 2013.<sup>32</sup> In die zaak had de verdachte tegen een agent gezegd: 'Je kunt niet eens jongen maken.' Vervolgens vermeldt het proces-verbaal: 'Het was alsof ik, verbalisant, een klap in mijn gezicht kreeg. Ik voelde mij op mijn ziel getrapt. Het is zo dat mijn vrouw en ik helaas geen kinderen hebben.' Dit heeft niets met het gezag van de politie in haar functie te maken, maar gaat puur om het persoonlijk grieven van de betrokken politieman. Dit wordt nog pregnanter als men bedenkt dat de strafverhoging van artikel 267 onder 2<sup>e</sup> Sr geldt met betrekking tot een ambtenaar *gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening*. Weliswaar suggereert het woord 'gedurende' dat de belediging geen enkele relatie met de uitoefening van de taak van de politieambtenaar hoeft te hebben, maar dat kan de wetgever met deze formulering niet hebben bedoeld. Een zeker verband zal er toch moeten zijn.<sup>33</sup> Een vervolging als in deze zaak hoort dan ook op basis van het algemene artikel 266 Sr plaats te hebben en niet op grond van artikel 267 Sr.

25 Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, mei 2017 [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Oriëntatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Oriëntatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf)

26 Zie McGonagle c.s. p. 35-36.

27 EHRM (Grand Chamber) 17 december 2004, App. No. 49017/99, *Pedersen & Baadsgaard v. Denemarken*. Zie ook EHRM 19 februari 2010, *Taffin v. France*, par. 64: "En outre, la Cour a déjà souligné que les fonctionnaires doivent, pour s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés, et qu'il peut dès lors s'avérer nécessaire de les protéger particulièrement contre les attaques verbales offensantes lorsqu'ils sont en service; cela vaut aussi

*s'agissant de l'imputation diffamatoire de faits se rattachant à l'accomplissement de leurs missions.*"

28 Zie het Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011, als Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 28 684, 117. Daarna verlengd, zie Kamerstukken II, 2011/2012, 28 684, nr. 325.

29 Op te vragen via [politie.nl](http://politie.nl).

30 *Belediging van een agent: een geval apart!* B.M. Blom, DD 2011/28.

31 *Belediging van een agent: een geval apart!* B.M. Blom, DD 2011/28.

32 HR 26 november 2013, NJ 2014/121.

33 Vgl. ook HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2394.

De wijze waarop met de afkorting A.C.A.B. (*All Cops Are Bastards*) wordt omgegaan,<sup>34</sup> duidt eveneens op een tegenstrijdige aanpak. Men zou kunnen betogen dat het gezag van de politie *als geheel* door het gebruik van dit acroniem wordt ondermijnd. De vervolging daarvoor wordt in de praktijk echter steeds aan aangiften van politieagenten wegens *individuele belediging* ontleend. Van een individuele belediging – aantasting van de eer en goede naam van de betrokken agenten – is in zo'n zaak echter redelijkerwijs geen sprake. In Duitsland, bijvoorbeeld, is het dragen van kleding met FCK CPS en ACAB in het licht van de uitingvrijheid als zodanig niet strafbaar als individuele belediging, omdat in principe geen sprake is van een *'hinreichende Individualisierung des negativen Werturteils'*.<sup>35</sup>

Ook de praktijk van de indiening door politieagenten van een vordering benadeelde partij in dit soort zaken laat tegenstrijdigheden zien. Nog sterker dan bij de strafvervolging zelf speelt bij zo'n vordering – waarbij een individuele politieagent van de verdachte schadevergoeding wegens de belediging vordert – het persoonlijke element een belangrijke rol. Was het lange tijd beleid dat dergelijke vorderingen standaard werden ingediend, de Richtlijn uit 2013 zette hierop – terecht – een rem. In die richtlijn staat onder meer: *'Zonder nadere duiding zal het zich voegen als benadeelde in beledigingszaken [...] eerder een averechts effect bewerkstelligen waar het gaat om het uitstralen van gezag.'* Thans komt dit soort vorderingen nauwelijks meer voor.<sup>36</sup>

Verder is het de vraag of belediging niet veelal in de context van wederspanning of verzet tegen aanhouding wordt geuit, bijvoorbeeld waar een aangehouden verdachte zich in zijn boosheid over de dwangmaatregel in beledigende termen tegen de acterende politieagent uitlaat. Het zou, indien vaststaat dat de belediging inderdaad uit die boosheid voortvloeit, zuiverder en juister zijn de vervolging op de wederspanning of het verzet tegen de aanhouding te concentreren en de eventuele belediging, indien nodig, als verzwarende omstandigheid mee te nemen.<sup>37</sup> In de praktijk zou het echter weleens omgekeerd kunnen gaan: hoewel de feitelijke situatie op wederspanning of verzet tegen aanhouding wijst, wordt de verdachte – mogelijk vanwege bewijs- of andere problemen – uiteindelijk (en misschien zelfs uitsluitend) voor belediging vervolgd.

Ook de statistieken wijzen op een scheefgroei:

- Van 1997 tot 2008 nam het aantal vervolgingen van belediging van gezagsdragers (vooral politieagenten) met 600% toe.<sup>38</sup>
- In de jaren 2012 tot en met 2015 besloeg het aantal OM-beslissingen over vervolging op grond van artikel 267 Sr. (belediging gezagsdragers) ongeveer 80% van het totaal aantal beslissingen over het vervolgen van (individuele) uitingsdelicten in het kader van de artikelen 261 e.v. Sr.
- In 2015 hadden 4.665 beslissingen over strafvervolging betrekking op artikel 267 Sr. Dat zijn er zo'n 90 per week

34 HR 11 januari 2011, NJ 2011/116.

35 BVerfG 26 februari 2015 1 BvR 1036/14.

36 Eerder had strafrechtadvocaat Patrick van der Meij al voor de afwijzing van door politieagenten ingediende schadevorderingen gepleit: *De beledigde en bedreigde politieagent als beroepsmatig benadeelde partij*, in: M.S. Groenhuijsen e.a. (red.) *Roosachtig strafrecht*, Kluwer 2013, p. 401-416.

37 Zie bijv. *Belediging van een agent: een geval apart!* B.M. Blom, DD 2011/28.

38 J. Naeyé, *Belediging en bedreiging van politiemensen*, Reed Business (Den Haag) 2009, p. 15.

39 Zie hiervoor de aan deze Aanbevelingen gehechte statistische overzichten.

(!). Van die 4.665 beslissingen leidden 1.770 gevallen tot dagvaarding. Dat betekent dat er gemiddeld 35 rechtszaken per week zijn waarin de belediging van een ambtenaar ten laste is gelegd. In 2015 werden daarnaast buiten de rechter om 2.245 strafbeschikkingen of transacties opgelegd. Dat zijn 45 zaken per week.<sup>39</sup>

Ongetwijfeld is het verscherpte vervolgingsbeleid van het OM de belangrijkste oorzaak van deze grote aantallen, en dus niet bijvoorbeeld een toename van het aantal beledigingen van politieagenten. De vraag is of het gerechtvaardigd is dat zoveel capaciteit aan de strafrechtelijke vervolging van belediging van gezagsdragers wordt besteed. Er is geen bewijs dat het gezag van de politie met de veelvuldige vervolging van beledigingen wordt geholpen. Eerder zou het omgekeerde het geval kunnen zijn: een politieagent die een lastige aanhoudings- of vergelijkbare situatie waarin verdachten of anderen schelden, met een proces-verbaal voor belediging meent te moeten afhandelen, is kennelijk niet in staat zijn gezag op een andere manier te laten gelden.

Bovendien kan de selectie van bewoordingen die het OM voor politieagenten als beledigend aanmerkt, gemakkelijk tot willekeur leiden. Scheldwoorden als *'mierenneuker'*, *'pannenkoek'* en *'sukkel'* worden door politieagenten als beledigend opgevat, vervolgd én bestraft,<sup>40</sup> terwijl die aantijgingen in het algemene spraakgebruik veelal niet als beledigend worden opgevat, althans niet zodanig ernstig dat men daarvoor aangifte doet of een civiele rechtszaak start.

Bij belediging van een politieagent kan het OM momenteel tot vervolging overgaan zónder dat de politieagent daarover hoeft te klagen. Het ontbreken van het klachtvereiste maakt de vervolging makkelijker. Wanneer politieagenten net als andere burgers wel zouden moeten klagen, wanneer zij zich persoonlijk beledigd voelen, zal het aantal vervolgingen wegens belediging van politieagent waarschijnlijk flink afnemen.

Met de hiervoor gesignaleerde tegenstrijdigheden en de statistische gegevens in het achterhoofd kan worden vastgesteld dat de vermenging van de bescherming van de (individuele) eer en goede naam (artikel 266 Sr.) met die van het openbaar gezag (artikel 267 Sr.) tot het ongewenste gevolg leidt dat gezagsdragers ten opzichte van gewone burgers in onevenredige mate een beroep op het strafrecht doen.

De conclusie van de studiegroep is dat, waar de bedoeling is het gezag van de politie te behouden en te versterken, daarvoor in de vorm van artikel 267 Sr een strafbepaling wordt gebruikt die een ander doel heeft, namelijk de bescherming van de eer en de goede naam van een individueel persoon. Dat is onwenselijk. Gezagsdragers die zich persoonlijk in hun eer en goede naam voelen aangetast, kunnen zich ook nu net als gewone burgers op artikel 266 Sr. beroepen. Dan moeten zij wel zelf klagen. Er bestaat dan geen mogelijkheid voor strafverhoging.

40 Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:274 ('mierenneuker'), Gerechtshof Den Haag, 2 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3580 ('mierenneuker' en/of 'mongool') en Rechtbank Gelderland 11 augustus 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5230 ('homo's', 'vuile kankerlijers', 'teringlijers', 'mierenneukers' en/of 'pannenkoeken'), Rechtbank Den Haag 4 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16430 ('fuck you kanker politie' en/of 'jullie zijn mierenneukers'), en Rechtbank Zeeland-West-Brabant 28 januari 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:406 (opgestoken middelvinger, 'sukkel' en/of 'jij bent een sukkel').

De specifieke strafverzwaring van belediging van ambtenaren in functie (artikel 267 onder 2<sup>e</sup> Sr.) kan vervallen. Dat leidt ertoe dat een klacht moet worden ingediend, voordat het OM tot vervolging kan overgaan.

#### **4.4. Belediging als strafverhogend element in plaats van een zelfstandig delict**

Ter voorkoming van misverstanden: de studiec commissie betoogt niet dat het beledigen van politieagenten of andere ambtenaren niet langer via het strafrecht kan worden aangepakt. Dat kan na de door de studiec commissie voorgestelde wetswijziging nog steeds. Wel vervalt de wettelijke strafverhoging en dient eerst te worden geklaagd, voordat vervolgd kan worden. Bovendien ziet de studiec commissie nog een andere mogelijkheid belediging van politieagenten binnen het strafrecht te adresseren.

Beledigingen van politieagenten vinden vaak plaats in het kader van dwangmaatregelen, en zouden aldus als onderdeel van wederspanning (art. 180 Sr) of het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 Sr) kunnen worden gezien.<sup>41</sup> Beledigende uitlatingen en/of grof taalgebruik zouden hierbij als strafverhogende omstandigheden kunnen worden aange merkt, mits dat er niet toe leidt dat daarvoor een gevangenisstraf wordt opgelegd. Op die manier kan een belediging van een politieagent in een strafzaak worden meegewogen, niet als zelfstandig delict, maar als omstandigheid die tot een hogere straf kan leiden.

### **5. Buitenlandse staatshoofden**

Een bijzondere categorie uitingsdelicten vormt de belediging van buitenlandse staatshoofden en hun vertegenwoordigers in Nederland. Voor belediging van buitenlandse staatshoofden geldt artikel 118 Sr, als zij zich in Nederland bevinden, en artikel 267 onder 3<sup>e</sup>, als zij niet in Nederland zijn. Het gaat hierbij alleen om de leiders van 'beviende staten'.

De strafrechtelijke vervolging voor belediging van de Amerikaanse president wegens het uiten van 'Johnson moordenaar' en 'Johnson molenaar' uit de jaren zestig van de vorige eeuw<sup>42</sup> gaf de wetgever aanleiding onderscheid te maken tussen beviende staatshoofden die zich in en staatshoofden die zich buiten ons land bevinden. Voor vervolging van een uiting gericht tegen een zich buiten ons land bevindend staatshoofd werd als extra drempel een klachtvereiste in de wet opgenomen. Wel geldt een strafverhoging krachtens artikel 267 Sr.

In de praktijk blijkt deze regeling al jaren een dode letter. Voor zover de studiec commissie bekend, is in Nederland sinds de vervolging voor 'Johnson moordenaar' niemand meer voor het beledigen van een buitenlands staatshoofd veroordeeld.<sup>43</sup>

Verreweg de meeste staatshoofden zullen onder normale omstandigheden geen aangifte doen als de belediging zich in een ander land heeft voorgedaan, of ze daar nu aanwezig waren op dat moment of niet.<sup>44</sup> Mogelijk zullen zich diplomatiek ongemakkelijke situaties voordoen als zo'n functionaris zich voor een aangifte of klacht bij de Nederlandse justitie zou melden. Het recente voorbeeld van uitlatingen van de Duitse komiek Böhmermann over de Turkse president Erdogan laat dat zien. Maar zo'n aangifte of klacht maakt wel helder waardoor het buitenlandse staatshoofd zich precies beledigd voelt. Het klachtvereiste voorkomt dus dat het OM zonder klacht moet beslissen of tot vervolging wordt overgegaan.

De studiec commissie ziet geen goede reden waarom buitenlandse staatshoofden niet net als gewone burgers op basis van artikel 266 Sr een klacht zouden kunnen indienen, als zij tijdens een bezoek aan ons land zijn beledigd en strafrechtelijke vervolging wensen.

De conclusie is dat de strafverhoging van artikel 267 onder 3<sup>e</sup> Sr. en het ontbreken van het klachtvereiste uit het wetboek dienen te worden verwijderd en dat ook artikel 118 Sr. dient te worden geschrapt. Bij deze laatste bepaling speelt bovendien een rol dat een veroordeling op basis van de eerste twee leden daarvan ertoe kan leiden dat de veroordeelde het recht verliest bepaalde (ambtelijke) functies te vervullen. Voor dat soort maatregelen bestaat naar de mening van de studiec commissie geen enkele ratio. Ook het EHRM<sup>45</sup> heeft overwogen dat bij buitenlandse staatshoofden geen enkel belang een speciale bescherming tegen uitingen van kritiek rechtvaardigt.

### **6. Majesteitsschennis**

Over majesteitsschennis is al veel gezegd en geschreven in het kader van het thans bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefwetsontwerp<sup>46</sup> tot afschaffing van deze afzonderlijke strafbaarstelling.<sup>47</sup> De studiec commissie onderschrijft dit voorstel en de daarbij aangevoerde argumenten. Zij maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

De ratio van de strafbaarstelling van belediging van de Koning, ofwel de persoon van het staatshoofd in onze constitutionele monarchie, is in beginsel te vinden in de noodzaak zijn waardigheid te beschermen. In het verlengde van de persoon van het staatshoofd ligt, net als bij de bepalingen over belediging van het openbaar gezag, het gezag van de overheid in het algemeen.

Dit mag in het verleden een legitiem te beschermen belang zijn geweest, het is in de meer egalitaire maatschappij van vandaag moeilijk meer in te passen. Staatshoofden, ook als zij hun positie door erfopvolging hebben verworven, zijn aan maatschappelijk debat onderhevig. Bepalingen die hen op een afzonderlijke manier tegen (kritische) uitingen beschermen, hebben daarin geen plaats. Integendeel: het EHRM<sup>48</sup> heeft

41 Zie ook *Belediging van een agent: een geval apart!* B.M. Blom, *DD* 2011/28.

42 HR 7 november 1967, NJ 1968/44.

43 Rechtbank Maastricht 17 juni 1935, NJ 1936, 335 (Hitler, maar vrijspraak), Hof Arnhem 31 oktober 1935, NJ 1936, 11 (Hitler als staatshoofd), Rechtbank Groningen 11 januari 1938, NJ 1939, 230 (Hitler en Mussolini), Hof Den Bosch 17 maart 1954, NJ 1954, 649 (Franco), Hoge Raad 7 november 1967, NJ 1968, 44 en 5 november 1968, NJ 1969, 78 (Johnson, 'moordenaar' en 'oorlogsmisdadiger').

44 Een wat wonderlijk geval deed zich in Frankrijk voor, toen hoofdredacteur Colombani van *Le Monde* op grond van een wet uit 1881 voor belediging van de koning van Marokko werd veroordeeld. Het EHRM achtte deze veroordeling in strijd met art. 10 EVRM (EHRM 25 juni 2002, App. No. 51279/99, *Colombani v. Frankrijk*).

45 EHRM 26 juni 2007, App. No. 75510/01 (*Artun & Güvener v. Turkije*) bevestigd in EHRM 15 maart 2011, App. No. 2034/07 (*Otegi Mondragon v. Spanje*).

46 Voorstel van wet van het lid Verhoeven tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafrecht BES teneinde bijzondere bepalingen aangaande majesteitsschennis en de belediging van beviende staatshoofden te doen vervallen. TK 2015/16, 34 456, nr. 1, vervolgens gewijzigd – zie TK 2016-17, 34 456, nr. 5. Dit voorstel heeft dus ook op buitenlandse staatshoofden betrekking en is ingediend, nadat de minister te kennen had gegeven te zullen nagaan of het voorstel voorrang zou krijgen op de voorbereiding van een voorstel van het kabinet.

47 Zie bijv. *De geschonden majesteit*, A.J. Nieuwenhuis, *Ars Aequi* 2016, p. 21-24.

48 EHRM 26 juni 2007, App. No. 75510/01 (*Artun & Güvener v. Turkije*) bevestigd in EHRM 15 maart 2011, App. No. 2034/07 (*Otegi Mondragon v. Spanje*).

overwogen dat nog sterker dan bij buitenlandse staatshoofden geen enkel belang een speciale bescherming van het eigen staatshoofd tegen uitingen van kritiek op zijn functioneren rechtvaardigt.

Hier komt bij dat de bepalingen over majesteitsschennis zijn en worden gebruikt om kritiek op de koning en/of de monarchie als staatsinstelling aan te pakken. Voorbeelden uit het verre verleden zijn er legio, maar de ophef rond de vervolging voor het in 2002 tonen van een bord met de tekst met o.a. 'Aan mw. Zorreguieta en aan de (domme) prins Willem' en in 2015 de aanhouding voor het tonen van een plakkaat met de woorden 'Fuck de Koning, fuck het koningshuis' laat zien dat dit niet alleen een probleem van weleer is. Ook wanneer het uiteindelijk niet tot vervolging komt, kan overheidsoptreden een *chilling effect* op de uitingsvrijheid sorteren.

Argument voor de handhaving van dat soort bepalingen was wel dat ons staatshoofd zich niet op dezelfde manier als gewone burgers konden verweren. De praktijk leert dat dit argument geen hout meer snijdt. De – huidige – koning heeft inmiddels diverse malen laten zien dat hij ook in rechte voor zichzelf kan opkomen.<sup>49</sup>

## 7. Conclusies en aanbevelingen

- a. Civiele maatregelen liggen meer voor de hand dan inzet van het strafrecht, dat immers een *ultimum remedium* is. Behalve aan de civiele procedure in het Burgerlijk Wetboek kan men ook denken aan een gesprek met betrokkene.<sup>50</sup> Op dit moment is de situatie echter dat belediging, met name van ambtenaren in functie zoals politieagenten, primair via het strafrecht wordt afgedaan. Dat is onwenselijk.
- b. Tientallen keren per week worden vervolgingsbeslissingen over belediging van politieagenten genomen. Dit resulteert jaarlijks in *duizenden* strafzaken, strafbeschikkingen en transacties. Dit legt een zwaar beslag op de strafrechtketen. De beledigingen zijn soms futiel, maar worden niettemin serieus vervolgd. Oorzaken hiervan zijn enerzijds de ruime mogelijkheden die het strafrecht hiertoe biedt (geen klacht nodig en het is een delict waarvoor strafverzwaring geldt) en anderzijds het beleid van het OM dat actief aanstuurt op vervolging hiervan. De studiec commissie acht dit onwenselijk.
- c. Strafrechtelijke vervolging van belediging van buitenlandse staatshoofden en de Nederlandse Koning komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. De maatschappelijke context is veranderd en het strafrecht is niet de passende manier om de slachtoffers van dergelijke beledigingen een speciale bescherming te bieden.
- d. De bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die een bijzondere bescherming aan gezagsdragers, buitenlandse staatshoofden en onze eigen koning bieden, zijn niet langer gerechtvaardigd. Strafrechtelijke bepalingen die voor 'gewone burgers' gelden, bieden voldoende bescherming voor deze bijzondere groepen burgers. Het strafbaar stel-

len van belediging van openbare instellingen past al helemaal niet meer in deze tijd en kan tot onderdrukking van kritische uitlatingen over overheidshandelen leiden.

- e. Belediging van een politieagent of een andere gezagsdrager kan wel als strafverzwarende omstandigheid worden meegewogen, wanneer de belediging is geuit bij het begaan van andere strafbare feiten, zoals geweld of bedreigingen tegen ambtenaren. De toepassing van zo'n strafverzwarende omstandigheid moet echter niet ertoe leiden dat een voor zo'n ander strafbaar feit opgelegde gevangenisstraf wordt verhoogd. Toepassing daarvan is dus alleen bij boetes en taakstraffen denkbaar.
- f. Voor beledigende uitingen moeten geen gevangenisstraffen worden opgelegd. Boetes en taakstraffen volstaan.<sup>51</sup>

## 8. Relevante wetsartikelen

In dit advies gaat het om de volgende wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht:

### Artikel 261

1. Hij die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt, voor telastlegging van een bepaald feit, met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven, wordt, als schuldig aan smaad, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien dit geschiedt door middel van geschriften of afbeeldingen, verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen, of door geschriften waarvan de inhoud openlijk ten gehore wordt gebracht, wordt de dader, als schuldig aan smaadschrift, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
3. Noch smaad, noch smaadschrift bestaat voor zover de dader heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste.

### Artikel 262

1. Hij die het misdrijf van smaad of smaadschrift pleegt, wetende dat het te last gelegde feit in strijd met de waarheid is, wordt, als schuldig aan laster, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1° en 2°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

### Artikel 266

1. Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaadschrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan, wordt, als eenvoudige belediging, gestraft met gevangenisstraf van ten

49 Bijv. Rb Amsterdam 29 maart 2006, *Mediaforum* 2006-4, p. 102. In deze zaak bepaalde de rechtbank dat Privé onrechtmatig handelde door foto's van Willem-Alexander, Maxima en Amalia in badkleding te publiceren.

50 Vgl. ook art. 51h lid 1 Sv.

51 Het OM zou er ook voor kunnen kiezen om iemand die een agent beledigd heeft achteraf, als de gemoederen bedaard zijn, op het politiebureau uit te nodigen voor een goed gesprek daarover. De studiec commissie acht het goed mogelijk dat dat meer effect sorteert dan strafrechtelijke vervolging.



hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. Niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.

#### Artikel 267

De in de voorgaande artikelen van deze titel bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de belediging wordt aangedaan aan:

- 1<sup>e</sup> het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling;
- 2<sup>e</sup> een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening;
- 3<sup>e</sup> het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat.

#### Artikel 269

Belediging, strafbaar krachtens deze titel, wordt niet vervolgd dan op klacht van hem tegen wie het misdrijf is gepleegd, behalve in gevallen voorzien in artikel 267, aanhef en onder 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup>.

#### Artikel 270

1. Hij die ten aanzien van een overledene een feit pleegt dat, ware deze nog in leven, als smaadschrift of smaad zou zijn gekenmerkt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. Dit misdrijf wordt niet vervolgd dan op klacht hetzij van een der bloedverwanten of aangehuwden van de overledene in de rechte linie of zijlinie tot de tweede graad, hetzij van zijn echtgenoot.

#### Artikel 271

1. Hij die een geschrift of afbeelding van beledigende of voor een overledene smadelijke inhoud verspreidt, openlijk tentoonstelt of aanslaat of, om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden, in voorraad heeft, wordt, indien hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de inhoud van het geschrift of de afbeelding van zodanige aard is, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die, met gelijke wetenschap of een gelijke reden tot vermoeden, de inhoud van een zodanig geschrift openlijk ten gehore brengt.
3. Indien de schuldige een van de misdrijven omschreven in dit artikel in zijn beroep begaat en er tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.
4. De misdrijven worden niet vervolgd dan op klacht van de in artikel 269 en het tweede lid van artikel 270 aangewezen personen, behalve in de gevallen voorzien in artikel 267, aanhef en onder 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>.

#### Artikel 111

Opzettelijke belediging van de Koning wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie.

#### Artikel 112

Opzettelijke belediging van de echtgenoot van de Koning, van de vermoedelijke opvolger van de Koning, van diens echtgenoot, of van de Regent, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

#### Artikel 118

1. Opzettelijke belediging van het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat, in de uitoefening van zijn ambt in Nederland verblijvende, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft opzettelijke belediging van een officieel bij de Nederlandse regering toegelaten vertegenwoordiger van een bevriende staat in diens hoedanigheid.
3. Bij veroordeling wegens een der in dit artikel omschreven misdrijven kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>e</sup>-2<sup>e</sup> vermelde rechten worden uitgesproken.<sup>52</sup>

## 9. Tekstvoorstellen wetswijzigingen

Met inachtneming van de aanbevelingen van de studiegcommissie zouden de artikelen als volgt kunnen worden aangepast.

#### Artikel 261

1. Hij die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt, voor telastlegging van een bepaald feit, met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven, wordt, als schuldig aan smaad, gestraft met ~~gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste de derde categorie.~~
2. Indien dit geschiedt door middel van geschriften of afbeeldingen, verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen, of door geschriften waarvan de inhoud openlijk ten gehore wordt gebracht, wordt de dader, als schuldig aan smaadschrift, gestraft met ~~gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste de derde categorie.~~
3. Noch smaad, noch smaadschrift bestaat voor zover de dader heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste.

#### Artikel 262

1. Hij die het misdrijf van smaad of smaadschrift pleegt, wetende dat het te last gelegde feit in strijd met de waarheid is, wordt, als schuldig aan laster, gestraft met ~~gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste de vierde categorie.~~
2. ~~Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, vermelde rechten kan worden uitgesproken.~~

<sup>52</sup> Artikel 28 lid 1, aanhef en onder 1<sup>e</sup>-2<sup>e</sup>: het bekleden van ambten of bepaalde ambten, resp. het dienen bij de gewapende macht.

#### Artikel 266

1. Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaadschrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan, wordt, als eenvoudige belediging, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste de tweede categorie.
2. Niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.

#### Artikel 267

De in de voorgaande artikelen van deze titel bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de belediging wordt aangedaan aan:

- 1<sup>e</sup> het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling;
- 2<sup>e</sup> een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening;
- 3<sup>e</sup> het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat.

#### Artikel 269

Belediging, strafbaar krachtens deze titel, wordt niet vervolgd dan op klacht van hem tegen wie het misdrijf is gepleegd, behalve in gevallen voorzien in artikel 267, aanhef en onder 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup>.

#### Artikel 270

1. Hij die ten aanzien van een overledene een feit pleegt dat, ware deze nog in leven, als smaadschrift of smaad zou zijn gekenmerkt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste de tweede categorie.
2. Dit misdrijf wordt niet vervolgd dan op klacht hetzij van een der bloedverwanten of aangehuwden van de overledene in de rechte linie of zijlinie tot de tweede graad, hetzij van zijn echtgenoot.

#### Artikel 271

1. Hij die een geschrift of afbeelding van beledigende of voor een overledene smadelijke inhoud verspreidt, openlijk tentoonstelt of aanslaat of, om verspreid,

openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden, in voorraad heeft, wordt, indien hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de inhoud van het geschrift of de afbeelding van zodanige aard is, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste de tweede categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die, met gelijke wetenschap of een gelijke reden tot vermoeden, de inhoud van een zodanig geschrift openlijk ten gehore brengt.
3. Indien de schuldige een van de misdrijven omschreven in dit artikel in zijn beroep begaat en er tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.
4. De misdrijven worden niet vervolgd dan op klacht van de in artikel 269 en het tweede lid van artikel 270 aangewezen personen, behalve in de gevallen voorzien in artikel 267, aanhef en onder 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup>.

#### Artikel 111

Opzettelijke belediging van de Koning wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van ten hoogste de vierde categorie.

#### Artikel 112

Opzettelijke belediging van de echtgenoot van de Koning, van de vermoedelijke opvolger van de Koning, van diens echtgenoot, of van de Regent, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van ten hoogste de vierde categorie.

#### Artikel 118

1. Opzettelijke belediging van het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat, in de uitoefening van zijn ambt in Nederland verblijvende, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste de vierde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft opzettelijke belediging van een officieel bij de Nederlandse regering toegelaten vertegenwoordiger van een bevriende staat in diens hoedanigheid.
3. Bij veroordeling wegens een der in dit artikel omschreven misdrijven kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1<sup>e</sup>-2<sup>e</sup> vermelde rechten worden uitgesproken.

**De Bijlagen bij deze Aanbevelingen zijn opgenomen in het losse katern bij dit nummer.**

# Studiecommissie Uitingsdelicten van de Vereniging voor Media- en Communicatierecht (VMC) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

## Bijlage I: Geschiedenis strafbare belediging

In deze bijlage<sup>53</sup> komt een korte schets van de geschiedenis van de strafbare belediging over het voetlicht. Uitdrukkelijk zij gezegd dat het niet meer dan een impressie vormt.<sup>54</sup>

### Romeins recht

In het Romeinse recht viel onder 'iniuria' oorspronkelijk alleen het fysiek aantasten van de persoon door het toebrengen van letsel.<sup>55</sup> Langzamerhand werd de werkingsfeer uitgebreid naar het op bepaalde, niet fysieke, wijze krenken van de persoon.<sup>56</sup> Ten tijde van de republiek kwamen daar specifieke regelingen bij die onder meer het schelden in het openbaar en de 'infamatio' (aanranding van eer en goede naam) verboden.<sup>57</sup> Het slachtoffer kon van de dader een geldboete vorderen; ernstige beledigingen konden na initiatief van de burger ook door de overheid vervolgd worden.

In de loop der tijd ontwikkelde zich het leerstuk van de 'animus iniurandi', die overigens ook uit de gebezigde bewoordingen kon worden opgemaakt. Belediging van de eigen ouders en van een senator leidde tot strafverzwaring.<sup>58</sup> De 'crimen laesae majestatis' zag tijdens de republiek onder meer op hoogverraad als schennis van het hoogste gezag. In de keizertijd komt de persoon van de keizer centraal te staan en breidt de werkingsfeer zich uit. Ook het schenden van standbeelden van de keizer is bijvoorbeeld een vorm van majesteitsschennis.

### Middeleeuwen

In de Middeleeuwen houdt de literatuur zich vooral bezig met het smaadschrift dat als een ernstig misdrijf wordt gezien. We zien daarbij het concept van de 'animus iniurandi' terug<sup>59</sup> net als het ook al in de Romeinse tijd bekende idee dat een juiste uitlating in het algemeen belang gedaan een bijzondere positie kan toekomen.<sup>60</sup>

Het zeer verbrokkelde lokale recht kende onder meer laster (loogentale, het doen van

valse aantijgingen) dat veelal werd onderscheiden van het bezigen van scheldwoorden. Laatstgenoemde kunnen op hun beurt onderscheiden worden in minachtende termen ten aanzien van iemands afkomst ('paepenzoon'), vermeende beroep ('felle hoer') of het begaan van wandaden (moordenaar). Onder 'hoon' werd veelal de belediging door daden begrepen.<sup>61</sup> Genoemde strafbare feiten werden bestraft met onder meer een geldboete, een verplichte bedevaart en/of een verplichting het slachtoffer publiekelijk in zijn eer te herstellen.<sup>62</sup>

### 17<sup>e</sup> eeuw

In de 17<sup>e</sup> eeuw rekent Grotius de eer bij de persoonlijkheidsrechten, net als leven, lichaam en vrijheid.<sup>63</sup> Hij maakte een duidelijk onderscheid tussen publieke en private afdoening, waarbij hij voor de belediging de private weg bepleitte en het toekennen van een schadevergoeding, tenminste er als gevolg van de belediging reputatieverlies was opgetreden. In geval van opzet – in deze tijd sprak men over oogmerk – kwam overigens ook een strafactie in aanmerking. Bij het uiten van scheldwoorden kon dat oogmerk in beginsel worden aangenomen. Reageerde men in stevige termen op andermans beledigingen, dan werd het oogmerk juist veelal afwezig geacht.

In de rechtspraktijk zien we in deze tijd het onderscheid tussen laster en eenvoudige belediging verder uitkristalliseren zonder dat zulks evenwel tot een onderscheid in strafmaat hoefde te leiden. Ambtsdragers kennen veelal een specifieke bescherming tegen vormen van belediging. Zo stelt de Staten-Generaal in 1618 het 'qualyk' spreken over stedelijke magistraten strafbaar.<sup>64</sup>

### Bataafse republiek en Code Pénal

De Bataafse revolutie leidt een uniformering van het (straf)recht in. Het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland (1809), dat overigens slechts twee jaar van kracht is geweest, kende een drietal bepalingen betreffende de belediging<sup>65</sup>: een verbod van hoon (opzettelijk honen, tergen, bespotten, hatelijk of verachtelijk zoeken te maken) en

een verbod van het gebruik van scheldnamen of verwijtingen, beschimpen of bespotten onder verzwarende omstandigheden (zoals aanhoudendheid). De derde bepaling zag op het in openbare geschriften iemand beschuldigen van een misdrijf, van slecht gedrag of van 'kwaden handel'.

Na de inlijving bij Frankrijk in 1811 ging in onze contreien de Franse Code Pénal gelden. Deze onderscheidde laster (een publiekelijk bij geschrifte geuite beschuldiging van een misdrijf of van een feit dat iemand aan de verachting en haat der burgers blootstelt, art. 367 CP), en hoon (in het openbaar bezigen van scheldwoorden en beledigende uitdrukkingen die niet zozeer een bepaalde daad maar eerder een ondeugd aanduiden, art. 375 CP). Een derde bepaling zag op de overige, minder zware dan wel niet openbare, belediging (art. 376 CP). In het systeem van de wet moest daarbij weer vooral aan scheldwoorden worden gedacht.<sup>66</sup>

In een ander deel van de Code Pénal was de belediging van 'magistraatspersonen' strekkende tot het aantasten van hun 'eer of kiesheid' strafbaar gesteld.<sup>67</sup> Onder deze personen vielen niet alleen ambtelijk gezagdragers in eigenlijke zin maar bijvoorbeeld ook ministers en gemeenteraadsleden. Een meer specifieke bepaling zag op het beledigen van uitvoerende ambtenaren als agenten in de bediening van hun functie. Volgens de Hoge Raad diende de bescherming van de magistraatspersonen en uitvoerend ambtenaren ertoe 'de magt te doen eerbiedigen, waarmee zij bekleed zijn'.<sup>68</sup> Bij wet van 16 mei 1829 werd overigens expliciet bepaald dat lichtere beledigingen van ambtenaren gewoon onder de algemene beledigingsdelicten zouden kunnen vallen.

Laatstgenoemde wet stelde tevens de belediging van een overheidslichaam bestaande uit meer dan één persoon strafbaar.<sup>69</sup> Een bijkomende, door het belang van de meningsvrijheid ingegeven bepaling gaf wel aan dat deze strafbaarstelling en de toepassing van commune beledigingsdelicten op uitlatingen over ambtsdragers niet in de weg

53 De onderstaande impressie van de rechts- en wetsgeschiedenis is in belangrijke mate gebaseerd op: A.L.J. Janssens, *Strafbare belediging*. Diss. Groningen 1998, E.J. de Roo, 'Smaad en openbaar belang', *RM Themis* 1975, p. 7vv., H.J. en J.W. Smidt, *Geschiedenis van het wetboek van Strafrecht*, Haarlem 1891-1901, rapport commissie Langemeijer, 's-Gravenhage 1969.

54 Zie voor de de Nederlandse wetsgeschiedenis, H.J. Smidt en J.W. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, dl. I t/m VI, Haarlem 1891-1901, i.h.b. dl. II.

55 H.E. Kann, *Overzicht der hedendaagsche Nederlandse wetgeving in zaken laster, hoon en belediging*, diss. Leiden 1866

56 De Roo 1975, p. 8.

57 Janssens 1998, p. 11.

58 Idem p. 13.

59 De Roo 1975, p. 11.

60 Zie daarvoor D. Simons, *De vrijheid van drukpers in verband met het Wetboek van Strafrecht*, Den Haag 1983, p. 163.

61 Kann 1866, p. 17.

62 Janssens 1998, p. 16.

63 H. de Groot, *Inleidinghe tot de Hollandse rechtsgeleerdheid*, aangehaald in Janssens 1998, p. 17.

64 O. van Marion, *Verboden in de Gouden Eeuw, Schrijvers, drukkers en hun strategieën*, in M. Mathijssen (red.), *Boeken onder druk, Censuur en persvrijheid in Nederland sinds de boekdrukkunst*, AUP 2011, p. 35.

65 Janssens 1998, p. 23.

66 Voor een kort overzicht, zie Simons 1883, p. 166v.

67 Kann 1866, p. 94 vv.

68 Hoge Raad 7 oktober 1846, W. 747.

69 Janssens 1998, p. 32.

zouden moeten staan aan de mogelijkheid oordelen uit te spreken over handelingen van de overheid. Dat betekende overigens niet dat die handelingen 'boosaardiglijk in een verachtelijk daglicht' gesteld mochten worden.

De majesteitsschennis werd op zijn beurt strafbaar gesteld in 1830. De bepaling zag op het 'boosaardiglijk' in het openbaar aanranden van de waardigheid van de koning of het smaden, honen of lasteren van zijn persoon. De aparte bepaling alsmede de relatief hoge strafmaat worden gerechtvaardigd doordat het belang van de staat in het geding is, wanneer door de majesteitsschennis het koninklijk gezag wordt aangetast.<sup>70</sup> In de term 'boosaardiglijk' vinden we de animus iniurandi terug.<sup>71</sup>

### Wetboek van Strafrecht 1881

In 1881 kwam een geheel nieuw WvSr tot stand. De beledigingsbepalingen waren geïnspireerd door de Italiaanse strafwet van 1868.<sup>72</sup> Dat komt onder meer naar voren in het onderscheid tussen smaad(schrift) en de overige belediging. Smaad behelste het opzettelijk aanranden van eer of goede naam door de mededeling – in het openbaar of met doel er ruchtbaarheid aan te geven – van een bepaald feit. Laster als species van smaad kende een ingewikkelde regeling over het al dan niet leveren van bewijs van het 'medegedeelde' feit en het in rechte vast komen te staan daarvan. Elke opzettelijke belediging die niet als smaad was te kwalificeren was strafbaar indien deze in het openbaar was gedaan of in tegenwoordigheid van de beledigde of in een aan hem gericht geschrift. Deze in de wet van 1881 opgenomen vormen van belediging waren klachtdelicten, ook al omdat de vervolging voor de beledigde tot (nog) meer ruchtbaarheid zou kunnen leiden.

Voor een aantal andere, apart in de wet opgenomen, beledigingsdelicten gold het klachtvereiste uitdrukkelijk niet. Te noemen vallen de belediging van Koning en troonopvolger, bevriende buitenlandse staatshoofden, en van de individuele ambtenaar in de uitoefening van zijn functie. In die gevallen kon het staatsbelang tot vervolging nopen; bij de majesteitsschennis kwam daar nog bij dat het zich inlaten met deze zaken de koninklijke waardigheid kunnen schaden.

### Latere wijzigingen

Het Wetboek van Strafrecht uit 1881 kende geen bepaling meer inzake de belediging van overheidscollectiviteiten. Een combinatie van twee argumenten had voor dat resultaat gezorgd.<sup>73</sup> Bij sommigen bestond het idee dat een collectiviteit zedelijk noch lichamelijk kan worden gegriefd, anderen gingen ervan uit dat met de strafbaarstelling geen publiek belang was gemoed. In de roe-

rige jaren dertig van de twintigste eeuw kwam het echter alsnog tot strafbaarstelling van het zich opzettelijk in beledigende vorm uitlaten over het openbaar gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling (art. 137 a en b Sr oud). De bepalingen dienden verstoringen van de openbare orde tegen te gaan, wat ook bleek uit de opname onder die titel. De bewoordingen 'in beledigende vorm' betekenden dat alleen de formele belediging strafbaar was.

Aan het eind van de jaren zestig van de twintigste eeuw adviseerde de door de regering ingestelde commissie Langemeijer over de strafrechtelijke belediging. De directe aanleiding vormde de controversiële vervolging en veroordeling van deelnemers aan demobetogingen tegen de oorlog in Vietnam wegens het bezigen van de leus 'Johnson moordenaar' (later gewijzigd in 'Johnson molenaar'). Deze commissie vatte haar taak te adviseren over de strafbaarstelling van belediging van buitenslandse staatshoofden echter ruim op en evalueerde vrijwel het hele stelsel van de strafrechtelijke belediging. Hoewel zij niet onverdeeld gelukkig was met het onderscheid tussen smaad en belediging, en het problematisch achtte dat het uiten van 'éerlijke verontwaardiging' eerder strafbaar kon zijn dan het hanteren van listige bewoordingen,<sup>74</sup> meende zij dat een beter systeem niet voorhanden was.

Ook de regering verdedigde het bestaande stelsel. Zo wilde zij niet af van de strafbaarstelling van de eenvoudige belediging. Het strafrecht kon ervoor zorgen dat het slachtoffer zich niet op de dader zou wreken of dat de dader niet met de beledigingen door zou gaan. In veel gevallen zou strafvervolging te prefereren zijn boven de meer gecompliceerde civiele procedure. In het latere kamerdebat werd naast het voorkomen van eigenrichting ook het tegengaan van maatschappelijke verruwing als reden voor handhaving genoemd. Uit een onderzoek door het WODC bleek dat het aantal beledigingszaken in de loop der tijd sterk was gedaald.<sup>75</sup> Klachten bij de politie zouden eerder een roep om aandacht voor een achterliggend probleem zijn. Die signaalfunctie ten behoeve van de hulpverlening door de politie werd als nuttig beschouwd. Uiteindelijk werd de handhaving van het stelsel acceptabel geacht, ook al door het op voorstel van de commissie Langemeijer wijzigen/c.q. opnemen van strafuitsluitingsgronden. Er zou geen sprake van smaad zijn indien de dader te goeder trouw heeft aangenomen dat het te laste gelegde waar was en dat het algemeen belang de te laste legging eiste (art. 261 lid 3 Sr). Door het 'te goeder trouw criterium' hoefde niet meer vastgesteld te worden of de uitlating objectief gezien in het algemeen belang was en kon ook vermeden worden dat de waarheid objectief vastge-

steld zou moeten worden.<sup>76</sup> Bij de eenvoudige belediging werd de strafuitsluitingsgrond opgenomen dat uitlatingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen en niet zwaarder grieven dan uit die strekking voortvloeit, niet strafbaar zijn (art. 266 lid 2). De regeling van laster werd overigens in die zin sterk vereenvoudigd dat de bewijsmogelijkheden kwamen te vervallen. In plaats daarvan werden de bewoordingen 'wetende dat het te last gelegde feit in strijd met de waarheid is' opgenomen' (art. 262 Sr).

Een andere belangrijke wijziging was de uitbreiding van de gewone beledigingsbepaling tot uitlatingen over overheidscollectiviteiten (art. 267 primo Sr). Deze beperkten zich anders dan de artt. 137a en b Sr oud, die kwamen te vervallen, niet tot de formele belediging. Dat werd niet als een groot bezwaar gezien nu de grens tussen formele en materiële belediging, ook wat het negatief effect betreft, vrijwel onmogelijk te trekken zou zijn.

Ook de regeling ten aanzien van de belediging van bevriende staatshoofden werd gewijzigd. Enerzijds werd deze ruimer daar ze werd uitgebreid tot elk lid van een bevriende regering. Daartegenover stond een inperking; de bepalingen zouden alleen zien op beledigingen gedaan tijdens het ambtshalve in Nederland verblijven van deze personen. Zo zouden zij hun functie hier te lande onbelemmerd kunnen uitoefenen. Toepassing buiten deze periode zou echter niet gerechtvaardigd zijn, omdat de enkele mogelijkheid dat nationale gevoelens van trots gekrenkt worden onvoldoende is voor de aparte strafbaarstelling. Overigens kunnen dan wel de gewone beledigingsbepalingen van toepassing zijn met de mogelijkheid van strafverzwaring (art. 267 tertio Sr).

### Terugblik

Uit deze korte historische schets blijkt dat de strafrechtelijke belediging een lange en veelvormige geschiedenis kent. Daarbij duiken bepaalde problemen met enige regelmaat op. Te wijzen valt onder meer op het belang van de animus iniurandi dat zich heden ten dage vertaalt in de invulling van het opzetvereiste<sup>77</sup>, en op de onderscheiden aard van smaad en 'eenvoudigere' vormen van belediging.

In de geschiedenis zijn ook met enige regelmaat kanttekeningen gezet bij de strafbaarstelling van belediging. Te wijzen valt op de vraag naar de noodzaak om straffen te bedreigen tegen de eenvoudige belediging, de verhouding met de mogelijkheid van civiele afdoening en de vraag in hoeverre er ruimte moet zijn voor beledigende uitlatingen die een algemeen of openbaar belang dienen.<sup>78</sup> Het belang van de vrijheid van

70 Vgl. Simons 1883, p. 152.

71 Kann 1866, p. 116.

72 Janssens 1998, p. 35.

73 Janssens 1998, p. 52.

74 *Rapport commissie Langemeijer*, Den Haag januari 1969, p. 6-7.

75 Janssens 1998, p. 59.

76 De commissie Langemeijer achtte het waarheids-criterium in rechte nauwelijks bruikbaar, rapport 1969, p. 7.

77 Vgl. Simons 1883, 176v.

78 Volgens De Roo 1975, p. 6 een eeuwenoude traditie.

meningsuiting is daarnaast bij uitstek van belang in de discussies over de strafbaarstelling van de belediging van het openbaar gezag en openbare lichamen en bij de majesteitsschennis.

Veel van de genoemde kanttekeningen hebben de laatste halve eeuw een prangend karakter gekregen doordat de vrijheid van meningsuiting een groter gewicht heeft gekregen. Het toenemend belang van een vrijelijk gevoerd maatschappelijk en politiek debat maakt het in de eerste plaats moeilijker de bepalingen die gezagdragers en het openbaar gezag beschermen te rechtvaardigen. Het is dan ook niet toevallig dat discussie over de strafrechtelijke belediging met name ontstaat bij (dreigende) vervolging op grond van deze bepalingen. Men denke aan Johnson Moordenaar<sup>79</sup>, Fuck de Koning<sup>80</sup> en een jasje met daarop de afkorting A.C.A.B.<sup>81</sup>

Dat mag echter niet verhullen dat het toenemend belang van de vrijheid van meningsuiting, zoals dat onder meer naar voren komt in de jurisprudentie van het EHRM, ook consequenties heeft of kan hebben voor – de toepassing van – alle beledigingsbepalingen. Ook de gewone bepalingen kunnen immers zien op uitlatingen die deel uitmaken van het maatschappelijk en politiek debat. Ook hier kan gevraagd worden of strafrechtelijk ingrijpen ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ is, in het bijzonder ook als er minder vergaande alternatieven zijn. Dat kan leiden tot een herwaardering van overwegingen en argumenten die in deze paragraaf de revue zijn gepasseerd. Een behandeling daarvan gaat het bestek van deze paragraaf echter te buiten. De jurisprudentie van het EHRM komt aan bod in bijlage II.

## Bijlage II: Internationale regelgeving en jurisprudentie inzake het beledigen van gezagsdragers

### Strafrechtelijke sancties op belediging

In Nederland staan op het beledigen van gezagsdragers en de Koning strafrechtelijke sancties. Voor wat betreft gezagsdragers betreft dit een strafvermeerdering ten opzichte van de eenvoudige belediging en voor majesteitsschennis is dit een aparte strafrechtelijke sanctie. Het Europese Hof Voor de Rechten van de Mens stelt dat strafrechtelijke sancties voor elke vorm van belediging zeer terughoudend dienen te worden

toegepast en dat deze te allen tijde zeer nauwkeurig en kritisch dienen te worden onderzocht.

Tarlach McGonagle schrijft hierover:

*The Court has not ruled that criminal sanctions as such are automatically a breach of Article 10 but they can be of serious concern to the Court. The amounts of fines or severity of the punishment are subjected to very careful examination and scrutiny. The very fact of a criminal conviction, even where the penalties imposed for it are light, can be very detrimental as it imposes a criminal record on the person concerned, which in turn can have far-reaching personal and/or professional consequences. It can thus engender great disquiet on the part of the Court and may be found to be disproportionate.*<sup>82</sup>

Het Hof geeft dus aan dat strafrechtelijke sancties voor belediging in beginsel niet in strijd zijn met artikel 10 EVRM. In *London, Otchakovsky-Laurens and July v. France* concludeerde het Hof dat ‘in view of the margin of appreciation left to Contracting States by Article 10 of the Convention, a criminal measure as a response to defamation cannot, as such, be considered disproportionate to the aim pursued’ (§ 59). Wél stelt het Hof dat moet worden onderzocht of er geen andere maatregelen voorhanden zijn dan de strafrechtelijke sanctie, zoals de civiele weg of andere disciplinaire maatregelen.<sup>83</sup>

Het Hof zegt hierover in *Raichinov v. Bulgaria*:

*It is true that the possibility of recurring to criminal proceedings in order to protect a person's reputation or pursue another legitimate aim under paragraph 2 of Article 10 cannot be seen as automatically contravening that provision, as in certain grave cases – for instance in the case of speech inciting to violence – that may prove to be a proportionate response. However, the assessment of the proportionality of an interference with the rights protected thereby will in many cases depend on whether the authorities could have resorted to means other than a criminal penalty, such as civil and disciplinary remedies (§ 50).*

Tarlach McGonagle schrijft hier verder nog over:

*In Kanellou v. Greece, a case involving the alleged defamation of a medical doctor by one of his former patients, whose surgery had gone badly wrong, the Court stated very candidly that it felt that civil law remedies would have been sufficient to protect the reputation of the doctor (if indeed the applicant were to*

*have been found to have defamed him) (§ 38). As mentioned above, the Court has similarly held that ‘the dominant position which those in power occupy makes it necessary for them to display restraint in resorting to criminal proceedings, particularly where other means are available for replying to the alleged criticisms of their adversaries.’<sup>84</sup>*

Kortom, voor alle vormen van belediging geldt dat strafrechtelijke sancties met grote terughoudendheid dienen te worden toegepast en moeten deze volgens het Hof altijd onderhevig zijn aan nauwkeurig en kritisch onderzoek. Verder heeft het Hof in een aantal gevallen geoordeeld dat altijd moet worden gekeken of er geen andere maatregelen voorhanden zijn in plaats van de strafrechtelijke sanctie en of deze niet voldoende ‘bescherming’ bieden van de beledigde partij.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa onderstreept de zienswijze van het Hof. Het Comité stelt in een recente aanbeveling dat ‘defamation laws’ met grote terughoudendheid moeten worden toegepast en voldoende waarborgen dienen te bevatten om de vrijheid van meningsuiting te beschermen. Gevangenisstraffen dienen verder uitsluitend te worden opgelegd in zeer uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer sprake is van aanzetten tot haat, dan wel geweld.

*As part of the reviews of laws and practices, member States which have defamation laws should insure that those laws include freedom of expression safeguards that conform to European and international human rights standards, including truth/public-interest/fair comment defences and safeguards against misuse and abuse, in accordance with the European Convention on Human Rights and the principle of proportionality, as developed in the relevant judgments of the European Court of Human Rights. Furthermore, given the chilling effect that legislation criminalising particular types of expression has on freedom of expression and public debate, States should exercise restraint in applying such legislation, where it exists. States should be guided in this regard by the European Court of Human Rights finding that the imposition of a prison sentence for a press offence is only permissible in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, for example, in the case of hate speech or incitement to violence. Such legislation should be subjected to similar critical scrutiny in the context of the reviews of laws and practice.<sup>85</sup>*

79 HR 7 november 1967, NJ 1968, 44.

80 Zie T. Vis, ‘F\*\*K de K\*\*G’, *Mediaforum* 2015, p. 161.

81 HR 11 januari 2011, NJ 2011/116.

82 Tarlach McGonagle, in collaboration with Marie McGonagle and Ronan Ó Fathaigh, ‘Freedom of Expression and Defamation, A study of the case law of the European Court of Human Rights’, Council of Europe 2016, p. 56.

83 Tarlach McGonagle, in collaboration with Marie McGonagle and Ronan Ó Fathaigh, ‘Freedom of Expression and Defamation, A study of the case law of the European Court of Human Rights’, Council of Europe 2016, p. 57.

84 Tarlach McGonagle, in collaboration with Marie McGonagle and Ronan Ó Fathaigh, ‘Freedom of Expression and Defamation, A study of the case

law of the European Court of Human Rights’, Council of Europe 2016, p. 57.

85 Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

De organen van de Verenigde Naties die over vrijheid van meningsuiting rapporteren en adviseren, de Human Rights Committee en de Special Rapporteur, gaan nog een stap verder:

*Defamation laws must be crafted with care to ensure that they comply with paragraph 3 [artikel 19 IVBPR], and that they do not serve, in practice, to stifle freedom of expression. All such laws, in particular penal defamation laws, should include such defences as the defence of truth and they should not be applied with regard to those forms of expression that are not, of their nature, subject to verification. At least with regard to comments about public figures, consideration should be given to avoiding penalizing or otherwise rendering unlawful untrue statements that have been published in error but without malice. In any event, a public interest in the subject matter of the criticism should be recognized as a defence. Care should be taken by States parties to avoid excessively punitive measures and penalties. Where relevant, States parties should place reasonable limits on the requirement for a defendant to reimburse the expenses of the successful party. States parties should consider the decriminalization of defamation and, in any case, the application of the criminal law should only be countenanced in the most serious of cases and imprisonment is never an appropriate penalty. It is impermissible for a State party to indict a person for criminal defamation but then not to proceed to trial expeditiously – such a practice has a chilling effect that may unduly restrict the exercise of freedom of expression of the person concerned and others<sup>86</sup>.*

De Human Rights Committee adviseert lidstaten dus om uitingsdelicten te decriminaliseren, met name waar het ziet op uitingen over 'publieke figuren'. Zij stelt verder dat een gevangenisstraf voor een uiting nooit een geschikte straf is (dus ook niet in uitzonderlijke omstandigheden).

De Special Rapporteur uit tevens zijn zorgen over het strafbaar stellen van uitingen (met name met betrekking tot media). Hij roept alle lidstaten op om de strafbaarstelling van uitingen (met betrekking tot media) af te schaffen:

*Defamation laws protect an individual's reputation from false and malicious attacks, and constitute valid grounds for restricting freedom of expression. Nearly all countries have some form of defamation legislation, although different terms are used, such as*

*libel, calumny, slander, insult, desacato, or lèse majesté. However, the problem with defamation cases is that they frequently mask the determination of political and economic powers to retaliate against criticisms or allegations of mismanagement or corruption, and to exert undue pressure on the media.*

*In particular, the Special Rapporteur remains concerned that defamation remains classified as a criminal offence rather than a civil tort in many countries around the world. As he has emphasized on many occasions, criminal defamation laws are inherently harsh and have a disproportionate chilling effect on free expression. Individuals face the constant threat of being arrested, held in pretrial detention, subjected to expensive criminal trials, fines and imprisonment, as well as the social stigma associated with having a criminal record.*

*The Special Rapporteur thus calls on all States to repeal criminal defamation provisions allowing prosecution of authors of media content, as well as to limit civil law penalties for defamation so that it is proportionate to the harm done. He emphasizes that criminal prosecution for defamation inevitably becomes a mechanism of political censorship, which contradicts freedom of expression and of the press.<sup>87</sup>*

De strafbepalingen zoals neergelegd in het Nederlands Wetboek van Strafrecht voor belediging van gezagsdragers, namelijk: belediging van het openbaar gezag of van een ambtenaar in functie: 4 maanden gevangenisstraf, belediging van een bevriend staatshoofd: 2 jaar gevangenisstraf, belediging van de koning(in): 5 jaar gevangenisstraf, is volgens de Human Rights Committee en de Special Rapporteur dus in strijd met de vrijheid van meningsuiting. Ook op grond van de aanbeveling van de Raad van Europa is een gevangenisstraf voor dergelijke uitingen niet proportioneel, maar dient die enkel opgelegd te (kunnen) worden in omstandigheden waar sprake is van aanzetten tot haat/geweld. In het Wetboek van Strafrecht is hier een specifiek artikel voor opgenomen; artikel 137d. Opvallend is overigens dat aanzetten tot haat/geweld een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar oplevert, en bijvoorbeeld het ('enkel') opzettelijk beledigen van de Koning een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar.

Hieronder wordt nog nader ingegaan op de jurisprudentie en regelgeving inzake beledi-

ging van gezagsdragers en (leden van) de koninklijke familie in het bijzonder.

### De waardigheid van de Staat

Internationale gerechten zijn zeer kritisch wanneer een nationale regeling de uitingsvrijheid beperkt met als doel het beschermen van de eer van de Staat. Monica Macovei schreef in haar brochure voor de Raad van Europa in 2004 dat dit geen legitiem doel is in de zin van artikel 10, tweede lid, EVRM.

*'Moreover, values such as 'image/honour of the country or government', 'image/honour of the nation', 'state or other official symbols', 'image/authority of public authorities' (other than courts) are not provided by paragraph 2, and therefore they are not legitimate aims for restricting freedom of expression. This is why the national courts must not sanction any criticism – expressed through words, gestures, images or in any other way – of such abstract notions, as they fall outside the scope of the area protected under paragraph 2. The explanation of this can be found in the functioning rules of a democratic society, where the criticism of those (individuals and institutions) exercising power is a fundamental right and duty of media, ordinary individuals and society at large. For instance, the destruction of or an 'insulting' act against a state symbol would express one's disagreement and criticism with some political decisions, activity of public authorities, public policies in particular areas, or anything else in connection with the exercise of power. Such disagreement and criticism must be free as it is the only way to debate in public the wrongs and find the possible redress. In addition, such general and abstract notions, such as 'state authority' would usually cover and hide some private and rather unlawful interests of those in power, or at least their interest to stay in power at all cost.<sup>88</sup>*

Jan Oster concludeerde in 2015<sup>89</sup>:

*'As a consequence, a special legal status for politicians or state institutions shielding them from scrutiny solely on account of their function or status is not reconcilable with the essential function freedom of expression and media freedom fulfil in a democratic society. Laws that serve to protect the state and its officials from public opinion or criticism based on the function of the person should therefore be abolished. Such laws include lèse-majesté,<sup>90</sup> defamation of a head of state, both domestic<sup>91</sup> and foreign<sup>92</sup>, the protection of the honour of public authorities as such<sup>93</sup>,*

86 United Nations, Human Rights Committee, General Comment No. 34, (21 July 2011) Article 19: Freedoms of opinion and expression, Doc. No. CCPR/C/GC/34.

87 Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (4 June 2012) Report of the Special Rapporteur to the Human Rights Council on the protection of journalists and media freedom, Doc. No. A/HRC/20/17.

88 Monica Macovei, 'Freedom of expression. A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights', Directorate General of Human Rights, Council of Europe, 2nd edition, Strasbourg 2004, p. 34-35.

89 Jan Oster. 'Media Freedom as a Fundamental Right', Cambridge University Press 2015, p. 156-157.

90 Human Rights Committee, *Aduayom and others v. Togo* [1996] Communication nos. 422-424/1990 [74].

91 Human Rights Committee, Concluding observations on Zambia (CCPR/ZMB/CO/3), para. 25; ECtHR, *Eon v. France* [2013] App. no. 26118/10 [55].

92 EHRM 25 juni 2002, *Colombani and others v. France* App. no. 51279/99, § 68.

93 Human Rights Committee, Concluding observations on Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), para. 11; Concluding observations on Honduras (CCPR/C/HND/CO/1), para. 18; UN Economic and Social Council,

Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985), no. 37; Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression with the Inter-American Commission on Human Rights, Inter-American Legal Framework Regarding the Right to Freedom of Expression, 2009, CIDH/RELE/INF. 2/09, para. 134 ff.; *desacato* laws in Latin America.

and the prohibition of criticism of public institutions, such as, for instance, 'the army' or 'the administration'<sup>94</sup>.

### Zwakker recht op privacy

Dat neemt niet weg dat staatshoofden, politici en ambtenaren ook mensen zijn. Als privépersoon kunnen zij zich beroepen op hun recht op privacy en bescherming van reputatie. De vraag is in hoeverre dit recht wordt verzwakt door hun publieke functie. Hierbij spelen tenminste drie factoren een rol:

1. Het doen en laten van een politicus is per definitie van groter maatschappelijk belang dan dat van de gemiddelde burger.
2. Politici hebben zelf gekozen voor een bestaan in de schijnwerpers van de publiciteit.
3. Politici hebben minder bescherming nodig van het recht, want zij hebben in het algemeen genoeg alternatieven om op oneerlijke kritiek te reageren.

De stelling dat *public figures* – met name publieke gezagsdragers – meer inbreuken op hun persoonlijke levenssfeer moeten dulden dan anderen, wordt door tal van internationale gerechten onderschreven.<sup>95</sup>

Ook de *Special Rapporteur* en de *Human Rights Committee* onderschrijven deze stelling:

*Moreover, the Special Rapporteur underscores that public officials, including heads of State and public figures, must tolerate a higher degree of scrutiny than ordinary individuals because of their public functions, and should not be granted a higher level of protection against defamatory statements in media*<sup>96</sup>

Bij een politicus zijn al de drie bovengenoemde factoren aanwezig. Zaken die normaliter tot de privé sfeer behoren hebben bij een politicus een maatschappelijk belang: gezondheid, verslaving, vriendschappen, neveninkomsten, zakelijke belangen etc. Politici hebben er bewust voor gekozen tot de publieke arena toe te treden en moeten de gevolgen daarvan accepteren. Bovendien hebben zij eenvoudig toegang tot de massamedia om zich te verdedigen tegen kritiek. Dat geldt echter niet voor alle publieke figuren. Een erfelijk staatshoofd in een parlementaire democratie heeft niet vrijwillig voor zijn functie gekozen en kan zich niet zelf verdedigen. Dat moeten zijn ministers

doen. Een ambtenaar heeft weliswaar vrijwillig gekozen voor zijn baan, maar niet met het vermoeden dat hij publiciteit over zijn privéleven zal moeten gedogen. Ook is het voor ambtenaren lastig een groot publiek te bereiken wanneer zij op kritiek zouden willen reageren.

Er is dus een spectrum van gezagsdragers. Aan het ene uiteinde staan politici, van wie het recht op privacy het verst is teruggedrongen. Aan het andere uiteinde staan (lagere) ambtenaren die weinig verschillen van een gewone burger. In *Janowski v. Poland* oordeelde het EHRM over beledigingen jegens gemeentelijke toezichthouders. De daders, waaronder Janowski, waren in Polen strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld. Het Hof overwoog:

*'(...) civil servants acting in an official capacity are, like politicians, subject to the wider limits of acceptable criticism. Admittedly those limits may in some circumstances be wider with regard to civil servants exercising their powers than in relation to private individuals. However, it cannot be said that civil servants knowingly lay themselves open to close scrutiny of their every word and deed to the extent to which politicians do and should therefore be treated on an equal footing with the latter when it comes to the criticism of their actions.'*<sup>97</sup>

In dit geval leverde de veroordeling geen schending op van artikel 10 EVRM.

### De ene ambtenaar is de andere niet

Het arrest *Janowski* illustreert dat ambtenaren wel degelijk beschermd kunnen worden. Tarlach McGonagle schrijft hierover:<sup>98</sup>

*A complicating factor involved in determining the limits of acceptable criticism towards civil servants is added to by the Court's consideration that 'it may be necessary to protect public servants from offensive, abusive and defamatory attacks which are calculated to affect them in the performance of their duties and to damage public confidence in them and the office they hold'.*(...)

*Wider limits of acceptable criticism may apply to some types of civil servants, but not to others, depending on the nature of their functions and responsibilities. In Lešnik v. Slovakia, for instance, the civil servants in question were public prosecutors, 'whose task it is to contribute to the proper administration of*

*justice' and which makes them 'part of the judicial machinery in the broader sense of this term' (§ 54). The Court held that for that reason, it is 'in the general interest that they, like judicial officers, should enjoy public confidence' and that it 'may therefore be necessary for the State to protect them from accusations that are unfounded' (ibid., § 54).*

*In Busuioc v. Moldova, the Court declined to follow the line of reasoning in its Janowski and Nikula judgments, inter alia because 'the complainants in issue were neither law-enforcement officers nor prosecutors; it would go too far to extend the Janowski principle to all persons who are employed by the State or by State-owned companies' (§ 64).*

McGonagle wijst verder op het arrest *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*. Het EHRM overwoog hier:

*although the Chief Superintendent was subject to wider limits of acceptable criticism than a private individual, being a public official, a senior police officer and leader of the police team which had carried out an admittedly controversial criminal investigation, he could not be treated on an equal footing with politicians when it came to public discussion of his actions. All the less so, as the allegation exceeded the notion of 'criticism of the Chief Superintendent's performance as head of the investigation in the specific case' ... and amounted to an accusation that he had committed a serious criminal act. Thus, it inevitably not only prejudiced public confidence in him, but also disregarded his right to be presumed innocent until proved guilty according to law (§ 80).*

De eer van de Staat is geen legitiem doel om de uitingsvrijheid te beperken, maar het publieke vertrouwen in de rechtspleging (toezichthouders, politie, Openbaar Ministerie, rechters) kan dat dus wel zijn.

### Belang van maatwerk

Het is bijna een gemeenplaats te constateren dat bij botsende grondrechten rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Een wettelijke regeling die een doorslaggevende betekenis geeft aan de status van de beledigde partij staat een dergelijke belangenafweging in de weg en verdient afkeuring. Strikte toepassing van zo'n regeling, zonder rekening te houden met andere relevante omstandigheden, is in strijd met artikel 10 EVRM. Dat blijkt onder

94 Human Rights Committee, *Concluding observations on Tunisia* (CCPR/C/TUN/CO/5), para. 18.

95 Zie onder meer de volgende uitspraken, ontleend aan Oster:

- Human Rights Committee, *Bodroži v. Serbia and Montenegro* [2005] Communication no. 1180/2003 [7.2]; *Marques de Morais v. Angola* [2005] Communication no. 1128/2002 [6.8];
- European Court of Human Rights, *Lingens v. Austria* [1986] App. no. 9815/82 [42]; *Oberschlick v. Austria* (No. 1) [1991] App. no. 11662/85 [59]; *Lombardo and others v. Malta* [2007] App. no. 7333/06 [54];
- African Commission on Human and People's Rights, *Media Rights Agenda, Constitutional*

*Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria* [1998] App. nos. 105/93, 128/94, 130/94 and 152/96 [74]; *Kenneth Good v. Republic of Botswana* [2010] App. no. 313/05 [198];

- *Inter-American Court of Human Rights, Herrera-Ulloa v. Costa Rica* [2004] Case 12.367 [127]; *Ricardo Canese v. Paraguay* [2004] Case 12.032 [102]; *Fontevicchia and D'Amico v. Argentina* [2011] Case 12.524 [47].

96 Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (4 June 2012) *Report of the Special Rapporteur to the Human Rights Council on the protection of journalists and media freedom, Doc.*

No. A/HRC/20/17; zie ook United Nations, Human Rights Committee, General Comment No. 34, (21 July 2011) *Article 19: Freedoms of opinion and expression, Doc. No. CCPR/C/GC/34* par. 47.

97 EHRM 21 januari 1999, *Janowski v. Poland*, § 33. Zie ook *Nikula v. Finland*, § 48; *Lešnik v. Slovakia*, § 53; en *Mariapori v. Finland*, § 56.

98 Tarlach McGonagle, in collaboration with Marie McGonagle and Ronan Ó Fathaigh, 'Freedom of Expression and Defamation. A study of the case law of the European Court of Human Rights', Council of Europe 2016, p. 35-36.

meer uit het arrest van het EHRM *Colombani e.a. tegen Frankrijk*. Colombani, de hoofdredacteur van het dagblad *Le Monde*, was strafrechtelijk veroordeeld wegens belediging van de koning van Marokko. De veroordeling was gebaseerd op een wet uit 1881, die het beledigen van een buitenlands staatshoofd strafbaar stelde. Anders dan bij gewone beledigingen gold hierbij niet de 'exceptio veritatis'. Het is met name deze afwijking van het normale recht waaraan het EHRM aanstoot nam. Het Hof overwoog:

68. *The Court notes that the effect of a prosecution under section 36 of the Act of 29 July 1881 is to confer a special legal status on heads of State, shielding them from criticism solely on account of their function or status, irrespective of whether the criticism is warranted. That, in its view, amounts to conferring on foreign heads of State a special privilege that cannot be reconciled with modern practice and political conceptions. Whatever the obvious interest which every State has in maintaining friendly relations based on trust with the leaders of other States, such a privilege exceeds what is necessary for that objective to be attained.*<sup>99</sup>

In het arrest *Artun and Güvener tegen Turkije* stelde het Hof vast dat deze overweging a fortiori geldt voor het staatshoofd van het eigen land:

31. *A cet égard, la Cour estime que ce qui a été énoncé dans l'arrêt Colombani et autres c. France, au sujet des chefs d'Etats étrangers, vaut à plus forte raison s'agissant de l'intérêt d'un Etat de protéger la réputation de son propre chef d'Etat: pareil intérêt ne saurait justifier de conférer à ce dernier un privilège ou une protection spéciale vis-à-vis du droit d'informer et d'exprimer des opinions à son sujet. Penser autrement ne saurait se concilier avec la pratique et les conceptions politiques d'aujourd'hui (mutatis mutandis, Colombani et autres c. France, no 51279/99, § 68, CEDH 2002-V; voir également Pakdemirli, § 52).*<sup>100</sup>

Enkele jaren daarna volgde het arrest *Otegi Mondragon tegen Spanje*. De klager was als woordvoerder van een Baskische partij veroordeeld wegens het beledigen van de Spaanse koning. Centraal in deze zaak staat een wettelijke bepaling die het beledigen van de Koning met een zwaardere straf bedreigt dan belediging van gewone mensen. Onder verwijzing naar de eerdere arresten *Colombani*, *Pakdemirli* en *Artun en Güvener*, overwoog het Hof wederom dat een speciaal privilege niet in overeenstemming was met de geest van de Conventie. Het feit dat de Koning in Spanje boven de partijen staat en de eenheid van de staat symboliseert, deed daar niet aan af, aldus het Hof.<sup>101</sup>

Wat hier is overwogen ten aanzien van het beledigen van een buitenlands staatshoofd en majesteitsschennis, is ook van belang voor andere regelingen die rechtsgevolgen verbinden aan het bekleden van een openbare functie, zoals een strafverzwaring voor het beledigen van een ambtenaar in functie. Automatische privileges zijn in strijd met de geest van het EVRM. Bij toepassing van de gewone bepalingen voor belediging en smaad zal de rechter rekening moeten houden met alle relevante omstandigheden van het concrete geval. Een ambtenaar die onder moeilijke omstandigheden door omstanders ten onrechte wordt gekleineerd, blijft dus 'gewoon' beschermd.

### Bijlage III: Wet en rechtspraak omringende landen

#### Algemeen

Strafbepalingen over eenvoudige belediging, smaad en laster ('criminal defamation laws') bestaan in de meeste EU-lidstaten (23 van de 28). Cyprus, Estland, Ierland (2009), Roemenië (2014) en het Verenigd Koninkrijk (2009) hebben deze wetten afgeschaft, al geldt dat niet altijd voor belediging van overheidsfunctionarissen, staatshoofden en/of de staat en zijn symbolen.<sup>102</sup> Bulgarije, Frankrijk en Kroatië hebben de mogelijkheid van gevangenisstraffen bij deze delicten afgeschaft; Finland en Polen hebben die mogelijkheid gedeeltelijk afgeschaft (2010, 2014). In Litouwen zijn in 2016 enkele strafrechtelijke beledigingsverboden afgeschaft en is de speciale bescherming van publieke figuren tegen belediging afgeschaft, maar bestaat er nog steeds een strafrechtelijk verbod op smaad waarvoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd.<sup>103</sup> In Italië heeft een wetsvoorstel om de beledigingswetgeving te moderniseren – door onder meer gevangenisstraffen af te schaffen – het niet gehaald.<sup>104</sup> Ook in een aantal kandidaat-EU-lidstaten zijn strafrechtelijke beledigingsbepalingen (deels) geschrapt of is de mogelijkheid tot gevangenisstraf er niet meer (Macedonië, Montenegro, Servië).

Veel van deze ontwikkelingen hebben relatief recentelijk plaatsgevonden; er lijkt dus sprake van een voorzichtige tendens richting decriminalisering. In het overgrote deel van de EU-landen bestaan echter nog steeds strafrechtelijke bepalingen omtrent belediging, smaad en/of laster die met gevangenisstraffen worden bedreigd. In het merendeel van die landen vinden nog steeds strafvervolgingen plaats en worden journalisten nog steeds veroordeeld (IPI 2015). In diverse

landen zijn daarbij ook (soms voorwaardelijke) gevangenisstraffen opgelegd aan journalisten en bloggers. Een OVSE-studie uit 2017 laat zien dat strafbepalingen op het gebied van belediging, smaad en/of laster 'continue to be applied with some degree of regularity across the OSCE region, including against the media. Particular problem areas remain Southern Europe (especially Greece, Italy, Portugal and Turkey), Central Europe (especially Hungary), Central Asia and Azerbaijan, although occasional convictions of journalists continue to take place in states typically considered strong defenders of media freedom such as Denmark, Germany and Switzerland.'<sup>105</sup>

In 9 OVSE-staten (de meeste West-Europees) worden hardere straffen uitgedeeld voor belediging van publieke functionarissen; in nog eens 15 andere staten is belediging van publieke functionarissen strafbaar. Bijna de helft van de OVSE-lidstaten biedt speciale bescherming aan de eer en reputatie van staatshoofden; in 18 lidstaten bestaan speciale wetten om buitenlandse staatshoofden te beschermen. In 16 OVSE-staten is belediging van de staat strafbaar en in nog eens 16 staten is het beledigen van overheidsorganen zoals parlement, overheid en publieke autoriteiten strafbaar.

Volgens de organisatie *Article 19* worden strafbepalingen over belediging van overheidsfunctionarissen en staatshoofden in de meeste moderne democratieën tegenwoordig minder gebruikt, worden ze door de rechterlijke macht beperkt, of zijn ze afgeschaft (zoals in Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk).<sup>106</sup> Toch genieten overheidsfunctionarissen en soms ook andere publieke figuren in veertien EU-lidstaten nog steeds sterkere bescherming dan andere individuen; in vier van die staten en nog eens zeven andere lidstaten bestaan lagere procedurele vereisten voor het vervolgen van overheidsfunctionarissen dan voor andere individuen. In twaalf EU-landen is belediging van het staatshoofd een specifiek delict (incl. *lèse majesté* in vijf monarchieën); in twee andere landen zijn staatshoofden extra beschermd door een hoger strafmaximum (Frankrijk) of een makkelijker procedure (Oostenrijk). Het beledigen van de vlag, het volkslied en/of andere nationale symbolen is een strafbaar feit in zestien EU-landen (waarvan veertien landen die een gevangenisstraf mogelijk maken); het beledigen van de staat is strafbaar in negen EU-landen (waarvan zeven landen die een gevangenisstraf mogelijk maken); buitenlandse staatshoofden verdienen bijzondere bescherming tegen belediging in tien EU-landen (waarvan negen landen die een gevangenisstraf mogelijk maken); het beledigen van de symbolen van buitenlandse staten is een strafbaar feit

99 EHRM 25 juni 2002, *Colombani and others v. France* App. no. 51279/99, § 68.

100 EHRM 26 juni 2007, *Artun and Güvener tegen Turkije*, § 31.

101 EHRM 15 maart 2011, *Otegi Mondragon tegen Spanje*, § 65 en 66.

102 IPI 2015: *International Press Institute, Out of balance. Defamation Law in the European Union: A Comparative Overview for Journalists, Civil Society and Policymakers*, 2015, <http://legaldb.freemedia.at/wp-content/uploads/2015/05/IPI-OutofBalance-Final-Jan2015.pdf>

103 <http://www.osce.org/fom/171216>.

104 <https://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/jun/11/press-freedom-italy>.

105 OVSE, *Defamation and insult laws in the OSCE region: a comparative study*, 2017, p. 5.

106 [https://www.article19.org/data/files/taulats\\_and\\_Capellera\\_v\\_Spain\\_ARTICLE\\_19\\_Amicus\\_30\\_Sept\\_2016\\_Final.pdf](https://www.article19.org/data/files/taulats_and_Capellera_v_Spain_ARTICLE_19_Amicus_30_Sept_2016_Final.pdf)



in elf EU-landen (soms ook de symbolen van internationale organisaties).

Het *International Press Institute* komt bovendien tot de conclusie dat de overgrote meerderheid van die wetten te ruim is geformuleerd zodat het risico bestaat dat ook opinies en waardeoordelen in de context van het democratisch debat daaronder kunnen vallen, en dat er vaak geen (of geen effectieve) strafuitsluitingsgronden zoals waarheid en goede trouw bestaan. Bovendien bestaat er, naast gevangenisstraffen, soms ook de mogelijkheid om het actief of passief kiesrecht te ontnemen of om beroepsverboden op te leggen.

## Duitsland

### Belediging, smaad en laster

Het Duitse *Strafgesetzbuch* stelt strafbaar belediging (art. 185: maximaal een jaar vrijheidsstraf of boete / maximaal twee jaar vrijheidsstraf of boete wanneer begaan door een aanranding), smaad (art. 186: maximaal een jaar vrijheidsstraf of boete / maximaal twee jaar vrijheidsstraf of boete indien in het openbaar of door verspreiding van een geschrift) en laster (art. 187: maximaal twee jaar vrijheidsstraf of boete / maximaal vijf jaar vrijheidsstraf of boete indien in het openbaar of door verspreiding van een geschrift).

Het bewijs van de waarheid van het tenlastegelegde feit sluit bestraffing niet uit, 'wenn das Vorhandensein einer Beleidigung aus der Form der Behauptung oder Verbreitung oder aus den Umständen, unter welchen sie geschah, hervorgeht', art. 192. Betreft de uiting een aantijging van een strafbaar feit, dan geldt een speciale strafuitsluitingsgrond voor het geval er een veroordeling ligt (en een uitsluiting van die strafuitsluitingsgrond bij een vrijspraak), art. 190. Verder geldt een 'gerechtvaardigd belang'-strafuitsluitingsgrond: 'Tadelnde Urteile über wissenschaftliche, künstlerische oder gewerbliche Leistungen, desgleichen Äußerungen, welche zur Ausführung oder Verteidigung von Rechten oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen gemacht werden, sowie Vorhaltungen und Rügen der Vorgesetzten gegen ihre Untergebenen, dienstliche Anzeigen oder Urteile von seiten eines Beamten und ähnliche Fälle sind nur insofern strafbar, als das Vorhandensein einer Beleidigung aus der Form der Äußerung oder aus den Umständen, unter welchen sie geschah, hervorgeht' (art. 193).

Belediging wordt door de officier van justitie slechts op klacht ('Antrag') vervolgd (art. 194). Private vervolging is eveneens mogelijk (art. 374 lid 1 onder 2 Strafprozessordnung).

De IPI heeft de statistieken met betrekking tot rechtszaken ('*adjudicated cases*') over 2013 op een rij gezet en daaruit blijkt het volgende:<sup>107</sup>

- art. 185 (belediging): 26, 757 rechtszaken, 21, 454 veroordelingen. 363 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen; 701 voorwaardelijke gevangenisstraffen; 20,390 boetes.
- art. 186 (smaad): 460 rechtszaken, 267 veroordelingen. 2 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen; 7 voorwaardelijke gevangenisstraffen; 258 boetes.
- art. 187 (laster): 417 rechtszaken, 242 veroordelingen. 4 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen; 10 voorwaardelijke gevangenisstraffen; 228 boetes.

Belediging van ambtsdragers (zoals politieagenten) kan onder de desbetreffende artikelen vallen; er bestaat geen apart delict voor en het is wettelijk gezien geen strafverhogende omstandigheid. Zijn er strafverderingsrichtlijnen? Voor belediging van ambtsdragers bepaald de wet expliciet dat ook vervolgd kan worden op grond van een klacht door hun superieuren (194 lid 3). In de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof is onder meer de vraag naar voren gekomen of het in het openbaar dragen van kleding of attributen met de teksten 'FCK CPS' en 'ACAB' op grond van art. 185 strafbaar is. Dat is niet per definitie zo; dergelijke '*Kollektivbeleidigungen*' zijn in het licht van de vrijheid van meningsuiting slechts strafbaar '*bei Bezug zu einer hinreichend überschaubaren und abgegrenzten Personengruppe*'.<sup>108</sup>

### Gezagsdragers

Onder Duits recht gelden voor smaad en laster tegen '*Personen des politischen Leben des Volkes*' (art. 188) hogere straffen en ook minimumstraffen: een gevangenisstraf tussen de drie maanden en vijf jaar voor smaad en gevangenisstraf tussen de zes maanden en vijf jaar voor laster. Wel is vereist dat de uiting '*aus Beweggründen begangen*' wordt en '*mit der Stellung des Beleidigten im öffentlichen Leben zusammenhängt*'; en dat de uiting '*geeignet [ist], sein öffentliches Wirken erheblich zu erschweren*'. Met betrekking tot dit delict zijn in 2013 zes zaken voor de rechter gekomen waarvan geen enkele zaak heeft geleid tot een veroordeling.<sup>109</sup>

Het denigreren ('*Verunglimpfung*') van de bondspresident is een apart delict in art. 90 Strafgesetzbuch, dat slechts wordt vervolgd op machtiging van deze president. Tussen 1990 en 2004 is dat slechts twee keer gebeurd.<sup>110</sup> Ook gaf de president in 2011 toestemming – maar trok die later weer in – voor vervolging van een blogger die een photoshop had gepubliceerd van de vrouw van de president die een Nazi-gebaar maak-

te. Op het delict staat een gevangenisstraf van tussen de drie maanden en vijf jaar, al kan de straf in minder zware gevallen wel worden gematigd (art. 90 lid 2). Anderzijds kan de straf hoger worden (zes maanden tot vijf jaar) als er sprake is van laster of als de dader zich met de uiting opzettelijk inzet tegen het voortbestaan van de Bondsrepubliek of de grondwet ('*sich durch die Tat absichtlich für Bestrebungen gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsgrundsätze einsetzt*'), art. 90 lid 3.

Belediging van buitenlandse staatshoofden is tot op heden nog strafbaar (art. 103 Strafgesetzbuch), al heeft het kabinet in de nasleep van de affaire-Böhmernann voorgesteld dit artikel te schrappen.<sup>111</sup> Onder art. 103 is tevens nu nog strafbaar belediging van leden van buitenlandse regeringen indien zij zich in officiële hoedanigheid in Duitsland bevinden, voor zover de belediging betrekking heeft op hun positie; en voor ambassadeurs / hoofden van diplomatieke vertegenwoordigingen in Duitsland voor zover de belediging betrekking heeft op hun positie. Voor al deze personen geldt een vrijheidsstraf van maximaal drie jaar of een boete; is er sprake van een lasterlijke belediging, dan wordt een vrijheidsstraf van drie maanden tot vijf jaar opgelegd. Art. 103 is in het verleden beperkt toegepast: in 1977 kwam het bijvoorbeeld tot een veroordeling voor het tonen van een poster voor de Chileense ambassade (ten tijde van het Pinochet-regime) met de woorden 'bende van moordenaars'.<sup>112</sup>

Het denigreren van de Bondsrepubliek of een van zijn deelstaten, en van bepaalde symbolen (de kleuren, de vlag, het wapen of het volkslied van de Bondsrepubliek of één van de deelstaten) is strafbaar met maximum drie jaar vrijheidsstraf of een boete (art. 90a lid 1) – maximaal vijf jaar indien de dader zich met de uiting opzettelijk inzet tegen het voortbestaan van de Bondsrepubliek of de grondwet. Daarnaast is het beschadigen (etc.) van openbaar getoonde vlaggen of emblemen van de Bondsrepubliek of één van de deelstaten (art. 90a lid 2), of van officieel aangebrachte buitenlandse vlaggen of emblemen (art. 104), strafbaar. Dat laatste wordt alleen vervolgd als Duitsland met het desbetreffende land diplomatieke betrekkingen onderhoudt en er sprake is van wederkerigheid, de buitenlandse regering vervolging wenst en de Duitse regering machtigt tot vervolging (art. 104a). Tevens is het 'grondwetsvijandelijk denigreren' van bepaalde staatsorganen en hun leden strafbaar (art. 90b), namelijk een wetgevingsorgaan, de regering of het Grondwettelijk Hof van de staat of een deelstaat.

107 IPI <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/germany/?target=criminal-defamation>

108 Bundesverfassungsgericht 26 februari 2015, 1 BvR 1036/14, ECLI:DE:BVerfG:2015:rk20150226.1bvr103614; Bundesverfassungsgericht 17 mei 2016, 1 BvR 257/14, ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160517.1bvr025714 en 1 BvR 2150/14, ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160517.1bvr215014.

109 IPI <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/germany/?target=criminal-defamation>

110 OVSE 2017, p. 104; A. Grotebauer, "Das Comeback der Majestätsbeleidigung", 11 January 2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verunglimpfung-des-bundespraesidenten-das-comeback-der-majestaetsbeleidigung/>

111 <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/01/2017-01-25-abschaffung-paragraf-103-stgb.html>

112 OVSE 2017, p. 104; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/boehmermann-rechtliche-grundlagen-moeglicher-ermittlungen-a-1086555.html>

Het gaat dan om het denigreren op een 'in einer das Ansehen des Staates gefährdenden Weise' waarbij de dader zich met de uiting opzettelijk inzet tegen het voortbestaan van de Bondsrepubliek of de grondwet. Er staat een vrijheidsstraf op van drie maanden tot vijf jaar. Vervolging vindt slechts plaats op machtiging van de betrokken instelling of het betrokken lid.

Uit de statistieken met betrekking tot deze specifieke delicten over 2013 blijkt het volgende:<sup>113</sup>

- art. 90: geen rechtszaken.
- art. 90a: 10 rechtszaken, 8 veroordelingen (allemaal boetes).
- art. 90b: 1 rechtszaak, geen veroordeling.
- art. 103-104: 2 rechtszaken, geen veroordelingen.

### England & Wales

In Engeland & Wales zijn de strafbepalingen over 'defamatory libel' en 'seditious libel' afgeschaft in 2009. Wel is nog strafbaar onder section 5 Public Order Act 'any person who (a) uses threatening or abusive words or behaviour, or disorderly behaviour, or (b) displays any writing, sign or other visible representation which is threatening or abusive, within the hearing or sight of a person likely to be caused harassment, alarm or distress thereby'. Tot 2013 had dit artikel ook betrekking op 'insulting' woorden, gedrag etc. Dat zorgde ervoor dat kritische of controversiële uitingen in de openbare ruimte soms werden bestraft, soms ook uitingen tegen politieagenten.<sup>114</sup> Om de vrijheid van meningsuiting ruimer baan te geven, naar aanleiding van een campagne door onder meer Rowan Atkinson, is de strafbaarstelling van 'insulting words' geschrapt.

Het 'common law'-delict *defamatory libel* was vervolgbaar door het OM maar ook door private vervolging, ook door anderen dan het slachtoffer. De *Law Commission* adviseerde in 1982 al om het 'common law'-delict *defamatory libel* vergaand in te perken, en ook rechters waren kritisch. Toen al leidde het delict slechts enkele malen per jaar tot een strafrechtelijke afdoening (proces of 'caution'). De *House of Lords* had in 1979 bepaald dat het delict alleen op ernstige smaad van toepassing was, maar er was geen duidelijke toetsing voor het bepalen van die ernst.<sup>115</sup>

Het 'common law'-delict *seditious libel* was gegrond in het idee om de staat en de openbare orde te beschermen tegen kritische uitingen: '[t]he classic definition of sedition reflects a traditional, conservative view of the correct relationship between state and society. Governments and public institutions are not to be regarded as responsible to the people, but in some mystical way, as under the doctrine of the Divine Right of Kings, are entitled to respect of

their subjects'.<sup>116</sup> Het delict was van oorsprong zeer ruim: het ging om 'an intention to bring into hatred or contempt, or to excite disaffection against the person of Her Majesty, her heirs or successors, or the government and constitution of the United Kingdom, as by law established, or either House of Parliament, or the administration of justice, or to excite Her Majesty's subjects to attempt, otherwise than by lawful means, the alteration of any matter in Church or State by law established, or to incite any person to commit any crime in disturbance of the peace, or to raise discontent or disaffection amongst Her Majesty's subjects, or to promote feelings of ill-will and hostility between different classes of such subjects'.<sup>117</sup> Net als het delict godslastering werd het delict honderden jaren gebruikt om vrijdenkers te vervolgen. Gaandeweg werd het delict nauwer geïnterpreteerd en in de tweede helft van de 20e eeuw werd het een dode letter. In 1977 adviseerde de *Law Commission* al om het af te schaffen. Toch dook het delict in 1991 nog op toen een individu zonder succes probeerde Salman Rushdie en zijn uitgever te vervolgen voor *The Satanic Verses*.<sup>118</sup> Het gerechtshof oordeelde dat 'proof of an intention to promote ill will and hostility between different classes of subjects did not by itself establish a seditious intention, since not only did there have to be proof of an incitement to violence but it had to be proved that the violence or resistance or defiance was intended to disturb constituted authority, ie a person or body holding public office or discharging a public function of the state.' Het controversiële delict werd in 2009 afgeschaft omdat het, net als *defamatory libel*, in onbruik was geraakt en problematisch was in het licht van de vrijheid van meningsuiting – mede om een signaal af te geven aan landen waarin dit soort delicten nog steeds gebruikt worden om de uitingsvrijheid te beperken.<sup>119</sup>

### Frankrijk

#### Belediging, smaad en laster

In de *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse* zijn een aantal uitingsdelicten strafbaar gesteld. Smaad ('diffamation') is strafbaar onder art. 29 jo. art. 32:

*'Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé (...) La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés.'*

Ook belediging ('injure') is strafbaar: *'Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait'* (art. 29). Op smaad of belediging van private individuen staat een boete van maximaal 12.000 euro (art. 33). Sinds 2000 staan er geen gevangenisstraffen meer op deze delicten.

Het verspreiden van onjuist of gefabriceerd nieuws – te kwader trouw, als dat de openbare vrede in gevaar brengt of kan brengen – is strafbaar gesteld in art. 27: *'La publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler'* (boete van maximaal 45.000 euro).

Smaad en belediging van individuen wordt door de openbaar aanklager slechts vervolgd op klacht (art. 48 lid 6). Daarnaast kan het slachtoffer zelf een strafrechtelijke vervolging starten (art. 48, laatste volzin) of een civiele zaak. Op zowel privaate- als strafrecht zijn de bepalingen in de *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse* van toepassing.

De Code Penal bevat tevens overtredingen voor niet-publieke smaad en niet-publieke niet-geprovoceerde belediging (art. R621-1 en R621-2).

#### Gezagsdragers

Op smaad staat een hogere straf wanneer deze gericht is tot rechtbanken, het leger, 'les corps constitués' en de publieke administratie: maximaal 45.000 euro boete bij smaad (art. 30). Op belediging van deze organen staat maximaal 12.000 euro boete, net als bij private individuen (art. 33). Dezelfde maximumstraffen zijn van toepassing op smaad en belediging tegen bepaalde individuen vanwege hun functie of positie (expliciet niet wanneer het om hun privé-leven gaat): de president, ministers, parlementariërs, publieke functionarissen, 'un dépositaire ou agent de l'autorité publique', 'un ministre de l'un des cultes salariés par l'Etat', burgers die tijdelijk of permanent een bepaald publiek mandaat uitoefenen, juryleden of getuigen vanwege hun getuigenis (art. 31).

In 2013 is een specifiek delict dat belediging van de president strafbaar stelde – op dat moment met een maximumboete van 45.000 euro (art. 26 oud) – geschrapt. Dat heeft echter minder consequenties dan men op het eerste gezicht zou denken; tegelijkertijd werd smaad en belediging van de president toegevoegd aan art. 31 zodat dit nog steeds als strafverhogende omstandigheid geldt (al geldt nu alleen voor smaad de verhoogde

113 IPI, <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/germany/?target=criminal-defamation>

114 <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/14/insulting-section-5-public-order-act>; <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21020737>

115 Law Commission – Criminal libel – 1982 <http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2016/08/No.084-Criminal-Libel.pdf>; *Gleaves v Deakin*, (1980 A.C. 477)

116 E. Barendt, *Freedom of speech*, 2005, Oxford: Oxford University Press, p. 163.

117 J.F. Stephen, *A Digest of the Criminal Law (indictable offences)*, 9th ed. (1950), London: Sweet and Maxwell, p. 92.

118 *R (Choudhury) v Chief Metropolitan Stipendiary Magistrate* [1991] 1 All ER 306, Divisional Court.

119 <https://blogs.loc.gov/law/2012/10/sedition-in-england-the-abolition-of-a-law-from-a-bygone-era/>

boete van 45.000 euro). In 2004 was ook reeds het delict belediging van een buitenlands staatshoofd (art. 36 oud) geschrapt. Wel is openbare ernstige belediging ('outrage') van ambassadeurs en andere diplomatieke agenten strafbaar met een boete van maximaal 45.000 euro (art. 37).

Voor belediging en smaad van deze gezagsdragers zijn sinds 2000 geen gevangenisstraffen meer mogelijk. Ook is gaandeweg de waarheids-exceptie (art. 35) verruimd door de *Conseil Constitutionnel*, die bepaalde dat eerdere versies van het artikel in strijd waren met de vrijheid van meningsuiting.<sup>120</sup>

Vervolging door het Openbaar Ministerie voor smaad en belediging van rechtbanken en andere publieke instituties (als genoemd in art. 30) vindt slechts plaats op klacht door de algemene vergadering of het hoofd van het desbetreffende instituut (art. 48 lid 1). Smaad en belediging van de individuen genoemd in art. 31 (behalve het staatshoofd) wordt slechts vervolgd op klacht van de desbetreffende persoon en, in sommige gevallen, ook van de 'ministre' onder wie zij functioneren. Belediging van het staatshoofd en van buitenlandse diplomaten wordt slechts vervolgd als zij daartoe de Minister van Buitenlandse Zaken hebben verzocht en die de zaak naar de Minister van Justitie heeft verwezen (art. 48 lid 5). Daarnaast kan het slachtoffer zelf een strafrechtelijke vervolging starten (art. 48, laatste volzin) of een civiele zaak. Ook publieke instanties als genoemd in art. 30 kunnen sinds 2013 een vervolging inzetten.<sup>121</sup>

Als overtreding (*contravention*) is in art. 433-5 Code Pénal strafbaar gesteld niet-publieke ernstige belediging ('outrage') van personen met een publieke dienst belast ('une personne chargée d'une mission de service public') met een maximumboete van 7500 euro. Bij belediging van personen met publieke autoriteit bekleed ('une personne dépositaire de l'autorité publique') kan een gevangenisstraf van zes maanden worden gegeven en indien begaan in een groep zelfs een jaar.

Bovendien is ernstige publieke belediging van het volkslied of de vlag strafbaar als overtreding (art. 433-5-1 Code Pénal) met een boete van 7500 euro, indien begaan tijdens manifestaties georganiseerd of gereguleerd door de publieke autoriteiten. Indien het feit wordt begaan in een groep, kan een gevangenisstraf van zes maanden gevangenisstraf worden opgelegd.

## Spanje

### Belediging, smaad en laster

120 Décision n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013; Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011.

121 Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013.

122 De hoogte van boetes ('multas') wordt in de Spaanse wetgeving uitgedrukt in dagen: het aantal dagen waarvoor de verdachte een bepaald bedrag moet betalen. Dat bedrag kan enkele

In het Spaanse wetboek van strafrecht is laster (*calumnia*) strafbaar: iemand beschuldigen van een feit in de wetenschap dat het feit onwaar is of met roekeloze minachting voor de waarheid (art. 205). Er staat een boete op van zes tot twaalf maanden; wordt de uiting publiekelijk verspreid, dan is zes maanden tot twee jaar gevangenisstraf of een boete van 24 maanden mogelijk.<sup>122</sup>

Artikel 208 stelt strafbaar belediging (*injuria*): 'een daad of uiting die de eer van een andere persoon aantast, zijn reputatie ondermijnt of zijn zelfrespect aantast.' Alleen beledigingen die, vanwege hun aard, effecten en de omstandigheden, door het publiek voor ernstig worden gehouden, zijn strafbaar. Op belediging staan boetes van drie tot zeven maanden, die hoger kunnen zijn bij verspreiding via de media en wanneer er sprake is van ernstige belediging (tot veertien maanden). Een belediging die bestaat uit het telastleggen van feiten wordt in beginsel niet als ernstig beschouwd, tenzij gedaan in de wetenschap dat het feit onwaar is of met roekeloze minachting voor de waarheid.

In Spanje zijn in 2013 25 personen veroordeeld wegens laster en 73 personen wegens belediging. Daarbij zijn waarschijnlijk alleen boetes opgelegd.<sup>123</sup>

### Gezagsdragers

In 1995 heeft Spanje de oude *desacato*-strafwetgeving afgeschaft, die zag op het beledigen van publieke functionarissen in de uitoefening van of vanwege hun functie.<sup>124</sup> Wel kan belediging en laster van gezagsdragers onder art. 205-208 vallen. Er geldt een speciale exceptie voor belediging van publieke functionarissen over feiten die zien op de uitoefening van hun taken of die refereren aan het begaan van administratieve schendingen, wanneer de verdachte de waarheid van de aantijgingen kan bewijzen (art. 210). Bovendien bestaan er nog een aantal bijzondere delicten voor belediging van bepaalde gezagsdragers.

Op grond van art. 490 lid 3 is strafbaar laster of belediging van de koning of koningin, diens nageslacht of voorouders, diens echtgeno(o)t(e), de regent of leden van het regentschap, en de kroonprins of -prinses. Als de laster of belediging geschiedt 'in de uitoefening van hun plichten of vanwege die plichten' is de strafbedreiging tussen zes maanden en twee jaar gevangenisstraf voor ernstige laster of belediging en een boete van zes tot twaalf maanden voor gewone laster of belediging. Geschiedt de belediging buiten de situatie van uitoefening van plichten, dan staat er een boete op van vier tot twintig maanden (art. 491). Ook het gebruik

euro's per dag zijn maar ook enkele honderden euro's, en wordt bepaald door de rechter.

123 IPI <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/SPAIN/?target=criminal-defamation>

124 R. Walden, 'Insult laws', in: *The World Bank, The right to tell. The role of mass media in economic development*, 2002, p. 207-224, [http://documents.](http://documents.worldbank.org/curated/en/957661468780322581/The-right-to-tell-the-role-of-mass-media-in-economic-development)

van foto's van de genoemde personen op een wijze die het prestige van de Kroon kan aantasten, is strafbaar met een boete van zes tot vierentwintig maanden. Bij deze delicten geldt de waarheidsexceptie van art. 210 niet.

Artikel 490 lid 3 heeft de afgelopen decennia tot verschillende veroordelingen geleid.<sup>125</sup> De veroordeling in 2005 van de politicus Otegi Mondragon, die de koning had omschreven als 'the person who is in charge of the torturers, who defends torture and imposes his monarchical regime on our people through torture and violence', tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar werd door het EHRM echter in strijd met art. 10 EVRM geacht.

Ernstige belediging van het parlement of van een wetgevende assemblee (wanneer in zitting), of van een van hun commissies in hun openbare daden, is strafbaar met een boete van twaalf tot achttien maanden (art. 496). Ook hier geldt de waarheidsexceptie van art. 210.

Ernstige laster, belediging of bedreiging van de centrale overheid en van diverse hoge rechtsprekende organen is strafbaar met een boete van twaalf tot achttien maanden op grond van art. 504 lid 1. De waarheidsexceptie is tevens van toepassing.

Ernstige belediging of bedreiging van het leger en de veiligheidsorganen (waaronder ook politiediensten vallen) is strafbaar met een boete van twaalf tot achttien maanden (art. 504 lid 2). Ook hier is de waarheidsexceptie van toepassing.

Het publiekelijk kwetsen of vernederen (*ultraje*) van Spanje, zijn autonome gemeenschappen of zijn symbolen of emblemen is strafbaar met een boete van zeven tot twaalf maanden (art. 543).

Tot slot is het strafbaar om in tijden van oorlog onwaar nieuws of geruchten te verspreiden die bedoeld zijn om het prestige van de staat of de belangen van de natie te beschadigen (art. 594). Hierop staat een gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar.

### Nieuwe wetgeving

In 2015 is in Spanje nieuwe controversiële openbare ordewetgeving aangenomen als gevolg van de massale protesten tegen de regering in de nasleep van de financiële crisis. Onder de *Ley Organica de proteccion de la seguridad ciudadana* is het nu een strafbare overtreding om een gebrek aan respect en consideratie te tonen ten aanzien van een lid van het leger of de veiligheidsorganen (waaronder politieagenten) in de uitoefening van hun functies om de veiligheid te

[worldbank.org/curated/en/957661468780322581/The-right-to-tell-the-role-of-mass-media-in-economic-development](http://worldbank.org/curated/en/957661468780322581/The-right-to-tell-the-role-of-mass-media-in-economic-development)

125 OVSE 2017, p. 220.

beschermen (art. 37 lid 4). Er staat een boete op van 100 tot 600 euro. Onder deze wetgeving is in 2016 een vrouw door politieagenten beboet die op straat een tasje droeg met de tekst 'A.C.A.B. – All Cats Are Beautiful' en een plaatje van een kat.<sup>126</sup>

Het verspreiden van beelden van politieagenten waarmee hun veiligheid of de veiligheid van beschermde gebieden of het succes van een operatie in gevaar kan worden gebracht, is een ernstige overtreding (art. 36 lid 23) waarvoor tussen de 601 en 30.000 euro boete kan worden opgelegd.

De nieuwe wetgeving heeft geleid tot veel kritiek van mensenrechtenorganisaties, omdat het recht op vreedzaam protest vergaand wordt ingeperkt.<sup>127</sup>

### Turkije

In Turkije is belediging strafbaar in art. 125 van het Wetboek van Strafrecht: '*attribut[ing] an act, or fact, to a person in a manner that may impugn that person's honour, dignity or prestige, or attack[ing] someone's honour, dignity or prestige by swearing*'.<sup>128</sup> Er staat een gevangenisstraf op van drie maanden tot twee jaar of een boete (dit kan met een zesde worden verhoogd indien de belediging publiekelijk is geschied). In 2014 en 2015 zijn hiervoor resp. 50.707 en 62.576 veroordelingen uitgesproken.<sup>129</sup> Ook is laster strafbaar (art. 267).

Op belediging van publieke functionarissen vanwege de uitoefening van hun publieke functie staat een minimumstraf van een jaar gevangenisstraf (art. 125 lid 3). Hiervoor zijn in 2014 79 personen veroordeeld en in 2015 66 personen. Gaat het om publieke functionarissen '*working as a committee*', dan wordt het delict geacht te zijn gepleegd tegen alle leden van dat comité en is de strafmaat navent hoger (344 veroordelingen in 2014, 317 in 2015). Ook belediging van vertegenwoordigers van buitenlandse staten en internationale organisaties valt onder deze wetgeving (art. 342 lid 1), al moeten zij wel een klacht indienen voordat vervolging kan plaatsvinden (2 veroordelingen in 2014, 6 in 2015).

Belediging van de president is strafbaar met een tot vier jaar gevangenisstraf (art. 299). Ook dit kan met een zesde worden verhoogd indien de belediging publiekelijk is geschied. In 2014 en 2015 zijn hiervoor resp. 40 en 238 veroordelingen uitgesproken. Er zijn berichten dat tussen augustus 2014 en maart 2016 wel 1.845 zaken zijn gestart met betrekking tot belediging van de president. Na de mislukte coup in juli 2016 beloofde de president om alle vervolgingen wegens belediging van de president een halt toe te roepen, maar hij dreigde wel dat wie zich niet aan de regels hield alsnog kon worden aangepakt.<sup>130</sup>

De sanctie op belediging (en andere delicten) kan met een achtste worden verhoogd indien begaan tegen buitenlandse staatschefs (art. 340 lid 1). Zij moeten wel zelf een klacht indienen voor vervolging plaats kan vinden. Er zijn geen veroordelingen geweest in 2014 en 2015.

Belediging van de Turkse staat en diverse staatsorganen, inclusief het leger, is strafbaar met zes maanden tot twee jaar gevangenisstraf (art. 301: totaal 15 veroordelingen in 2014 en 28 in 2015). Wel bepaalt het derde lid dat het uiten van een kritische mening hier niet onder valt.

Verder is strafbaar het publiekelijk vernedern van de Turkse vlag (art. 300 lid 1: een tot drie jaar gevangenisstraf; 34 veroordelingen in 2014, 57 in 2015), het volkslied (art. 300 lid 2: zes maanden tot twee jaar gevangenisstraf; 6 veroordelingen in 2014, 4 in 2015) en een buitenlandse vlag (art. 341 lid 1: drie maanden tot een jaar gevangenisstraf, vervolgbaar op klacht; geen veroordelingen).

De afgelopen tijd is de persvrijheid in Turkije hard onderdrukt (zowel na de mislukte coup als in de periode daarvoor), waarbij de genoemde delicten een belangrijke rol hebben gespeeld. In Turkije was het totaal aantal gevangen journalisten eind 2016 het hoogst van alle landen te wereld.<sup>131</sup>

## Bijlage IV: Kwantitatieve gegevens uitingsdelicten Nederland

De studiec commissie heeft de kwantitatieve gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de afdoening van uitingsdelicten in Nederland over de periode 2012 tot en met 2015 onder de loep genomen. De cijfers over de verschillende jaren (zie de hierna opgenomen drie tabellen) zijn niet op alle punten helemaal vergelijkbaar, maar dat neemt niet weg dat een aantal opvallende zaken en trends is waar te nemen.

### Vergelijking cijfers 2012 – 2013 en 2014 – 2015

*Eerste tabel: totale instroom OM, beslissingen OM en de totalen van afdoening door de rechter, opgesplitst naar soort uitingsdelict*

In de eerste hierna opgenomen tabel, zijn achtereenvolgens de totale 'instroom' bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de beslissingen van het OM en de totalen van afdoening door de rechter, opgesplitst naar soort uitingsdelict, opgenomen.

Voor de jaren 2012 en 2013 heeft de studiec commissie niet de beschikking over het totaal van de zaken dat in die jaren is 'ingestroomd' bij het OM, afgezien van het zeer geringe aantal zaken met betrekking tot artikel 111 Sr. (belediging van de Koning).

Voor de jaren 2014 en 2015 beschikt de studiec commissie wel over totalen van het aantal zaken dat is ingestroomd bij het OM, maar een vergelijking voor alle jaren valt op dit punt dus niet te maken. Relevant is de instroom met betrekking tot de artikelen 261 Sr. (smaad en smaadschrift), artikel 262 Sr. (laster), artikel 266 Sr. (eenvoudige belediging) en 267 Sr. (belediging van het openbaar gezag, ambtenaren etc.). Bij de artikelen 111 (belediging van de koning), 112 (belediging van leden van het Koninklijk Huis), 113 (verspreiding van beledigende geschriften) en 118 Sr. (belediging van een regeringshoofd of lid van de regering van een bevriende Staat) is er geen instroom of gaat het om verwaarloosbare aantallen.

Het voor de jaren 2012 en 2013 gemaakte onderscheid tussen artikel 262 eerste en tweede lid Sr. heeft het CBS niet gemaakt voor de jaren 2014 en 2015. Voor een betere vergelijkbaarheid, heeft de studiec commissie dat onderscheid dan ook voor alle jaren weggelaten.

### Tweede tabel: beslissingen OM, totalen en per artikel voor de meest voorkomende uitingsdelicten

De beslissingen van het OM (totalen en per artikel voor de meest voorkomende uitingsdelicten) zijn opgenomen in de tweede tabel. Een onderscheid is gemaakt tussen: dagvaarding, onvoorwaardelijk sepot, voorwaardelijk sepot, strafbeschikking, transactie en overig/onbekend. De artikelen die in de tabel zijn opgenomen zijn: artikel 261 Sr. (smaad en smaadschrift), artikel 262 Sr. (laster; voor de jaren 2012 en 2013 ontbreken deze gegevens), artikel 266 Sr. (eenvoudige belediging) en artikel 267 Sr. (belediging openbaar gezag, ambtenaren etc.). Voor de jaren 2012 en 2013 heeft de studiec commissie niet de beschikking over het aantal voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepots. Voor 2012 en 2013 zijn deze daarom opgenomen onder 'overig-onbekend'. Van belang is dat het CBS heeft laten weten dat het overgrote deel van het aantal beslissingen van het OM in de categorie 'overig-onbekend' voor 2012 en 2013 sepots (zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk) betreft.

### Derde tabel: totaal uitingsdelicten en wijze van afdoening rechter voor meest voorkomende uitingsdelicten

In de derde tabel is voor het totaal van uitingsdelicten en voor de meest voorkomende uitingsdelicten opgenomen op welke wijzen de rechter de zaken heeft afgedaan:

126 [http://elpais.com/elpais/2016/05/23/in-english/1464010258\\_144707.html](http://elpais.com/elpais/2016/05/23/in-english/1464010258_144707.html)

127 <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/ce927555f2410a2382a03edacf8b80cdeod5dfb3.pdf>; <https://www.hrw.org/es/>

[news/2014/11/24/espana-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-ciudadana-es-defectuoso](http://news/2014/11/24/espana-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-ciudadana-es-defectuoso)

128 Vertaling OSCE 2017

129 OVSE 2017, p. 239: insult general, insult oral/written/visual, public insult

130 IPI 1 augustus 2016, <http://ipi.media/turkey-jails-journalists-as-president-drops-insult-cases/>

131 Committee to Protect Journalists, 13 december 2016, <https://cpj.org/2016/12/a-record-number-of-journalists-are-in-jail-cpj-cen.php#more>

schuldigverklaring, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging en overig/onbekend. Voor de jaren 2012 en 2013 heeft de studiec ommissie niet de beschikking over het aantal zaken waarin verdachten zijn vrijgesproken, dan wel zijn ontslagen van rechtsvervolging. Deze categorieën zijn voor de jaren 2012 en 2013 wel opgenomen, maar onder de categorie 'overig/onbekend'. Met betrekking tot artikel 262 Sr. (laster) heeft de studiec ommissie over de jaren 2014 en 2015 alleen informatie gekregen over het totaal van de afdoeningen door de rechter. Informatie over het aantal zaken waarin verdachten schuldig zijn verklaard, ontbreekt. Het gaat voor artikel 262 Sr. echter niet om grote aantallen, maar hoogstens om tien tot twintig gevallen waarin sprake is geweest van een schuldigverklaring.

#### **Opvallende zaken en trends**

Uit de informatie van het CBS blijkt dat in de jaren 2012-2013 op bijna alle fronten sprake was van een daling, terwijl in de jaren 2014-2015 weer een stijging is ingezet. Vooral in het jaar 2014 zijn veel vervolgingsbeslissingen door het OM genomen en dat heeft in 2015 tot een stijging van het aantal afdoeningen door de rechter geleid. De cijfers van beslissingen van het OM zijn voor de jaren 2012-2015 in totaal als volgt:

2012: 5.810  
2013: 4.730  
2014: 6.790  
2015: 5.885

Voor de afdoeningen door de rechter gaat het in totaal om de volgende aantallen:

2012: 2.450  
2013: 1.965  
2014: 2.195  
2015: 2.500

In de tweede tabel blijkt dat het aantal zaken waarin is gedagvaard in 2014 nog daalde, maar in 2015 weer is gestegen; daarbij komt dat het aantal transacties in de loop van die

jaren steeds verder is teruggelopen. Vanzelfsprekend verstrijkt er altijd tijd tussen het moment dat het OM besluit zaken niet door middel van een transactie af te doen en het moment dat een zaak bij de rechter voorligt. Die vertraging blijkt ook uit de cijfers van het CBS. Opvallend is bovendien dat het totaal aantal strafbeschikkingen in 2014 het hoogst was: 3.035 ten opzichten van 765 in 2013 en 2.205 in 2015.

Uit alle gegevens over de totalen komt naar voren dat rond het jaar 2014 is besloten tot een strengere aanpak via het strafrecht van uitingsdelicten, mogelijk als gevolg van het (overigens al in 2006) ingezette beleid 'Veilige publieke taak'. Aan het totaal aantal afdoeningen door de rechter blijkt wel dat die niet zomaar is meegegaan met de strengere aanpak.

In dit verband is echter wel van belang dat, zoals blijkt uit de derde tabel, het totaal aantal schuldigverklaringen een redelijk constant deel is van het aantal afdoeningen door de rechter. De filter ligt dus ook voor een belangrijk deel bij het OM. Ten aanzien van de aard van de opgelegde straffen geldt dat de geldboetes en de taakstraffen een redelijk constant deel uitmaken van het totaal van de voor uitingsdelicten opgelegde straffen. Bij de vrijheidsstraffen ligt dat iets genuanceerder: in de jaren 2012 tot en met 2014 is het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in verhouding tot het totaal van de opgelegde straffen ieder jaar gestegen, terwijl in 2015 sprake is van een kleine daling.

Belangrijk om hier te vermelden is dat een straf vaak wordt opgelegd voor een combinatie van strafbare feiten, waaronder een uitingsdelict. De cijfers van het CBS betreffen alleen de zaken waarin het uitingsdelict het zwaarste delict was.

#### **Artikel 267, tweede lid Sr.**

De belangrijkste conclusie die uit de cijfers van het CBS valt te trekken is dat veruit het overgrote deel van de strafzaken met betrek-

king tot uitingsdelicten artikel 267, tweede lid Sr. betreft (belediging openbaar gezag, ambtenaren etc.). Het gaat om ongeveer tachtig procent van de afdoeningen door de rechter. Dit gegeven roept de nodige vragen op. Bij de studiec ommissie bestaat het sterke vermoeden dat het grootste deel van de instroom en afdoeningen met betrekking tot artikel 267 Sr. belediging van politieagenten betreft. Het CBS kan echter geen gegevens leveren waarin een uitsplitsing is gemaakt tussen belediging van politieagenten en andere ambtenaren.

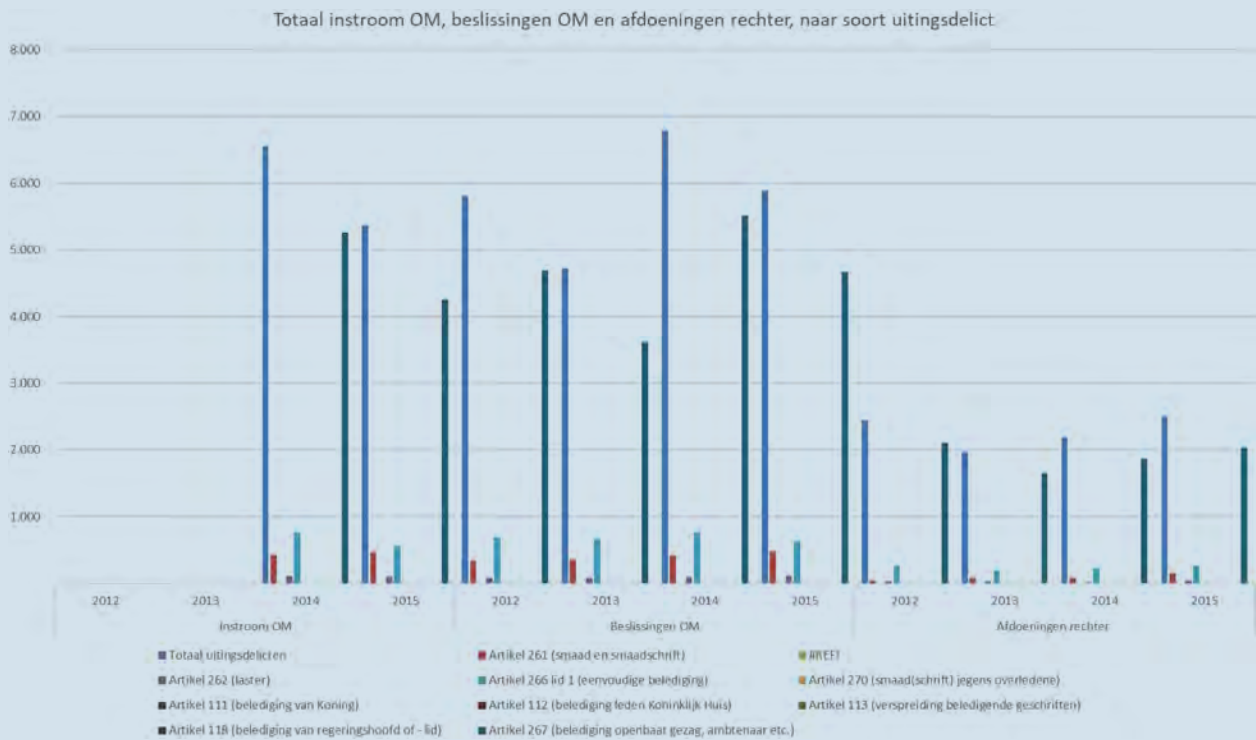
Het vermoeden van de studiec ommissie is gegrond op het gegeven dat politierechters geregeld worden geconfronteerd met processen-verbaal van politieambtenaren die daarin melden dat zij zich door een of meer uitlatingen van een burger, 'in hun eer en goede naam voelen aangetast'. Deze uitingen doen zich veelal voor in het kader van een dwangmaatregel zoals staandehouding, aanhouding, aanleggen van (transport) boeien, onderzoek aan het lichaam etc. Vaak gaan de uitlatingen gepaard met wederspanning of verzet.

De studiec ommissie veronderstelt dat de in art. 267 Sr. opgenomen strafverhoging, gekoppeld aan het verscherpte beleid van Justitie en het ontbreken van het klachtvereiste de belangrijkste oorzaken vormen van het grote aantal strafvervolgingen van burgers wegens belediging van politieambtenaren.

Uit de cijfermatige informatie blijkt dat in Nederland ongeveer 5.000 van dit soort zaken per jaar worden behandeld en dat komt neer op zo'n twintig zaken per werkdag. Bovendien geldt dat deze zaken ongeveer tachtig procent van het totaal aantal justitieel aangepakte uitingsdelicten in beslag nemen.

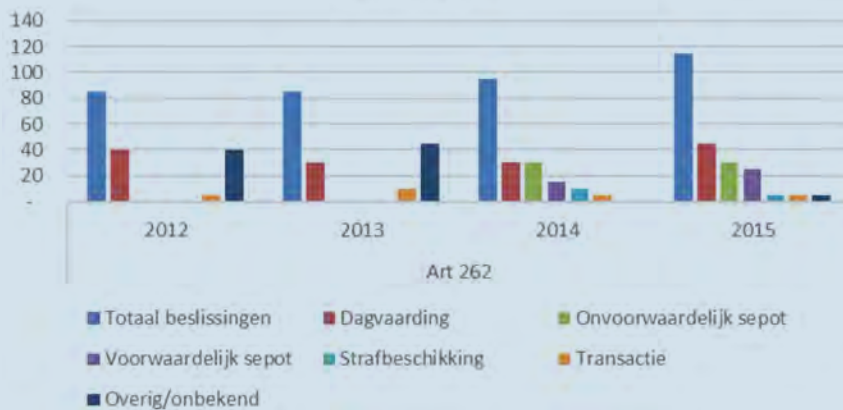
## Instream OM, beslissingen OM en afdoeningen rechter: totalen

	Instream OM				Beslissingen OM				Afdoeningen rechter			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Totaal uitingsdelicten			6.560	5.375	5.810	4.730	6.790	5.885	2.450	1.965	2.195	2.500
Artikel 261 (smaad en smaadschrift)			425	465	340	360	420	475	45	80	85	155
Artikel 262 (laster)			100	90	85	85	95	115	30	25	15	35
Artikel 266 lid 1 (eenvoudige belediging)			765	570	690	665	765	625	270	200	225	270
Artikel 270 (smaad(schrift) jegens overledene)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 111 (belediging van Koning)	2	6	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 112 (belediging leden Koninklijk Huis)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 113 (verspreiding beledigende geschriften)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 118 (belediging van regeringshoofd of - lid)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 267 (belediging openbaar gezag, ambtenaar etc.)			5.260	4.255	4.695	3.620	5.505	4.670	2.105	1.660	1.870	2.045

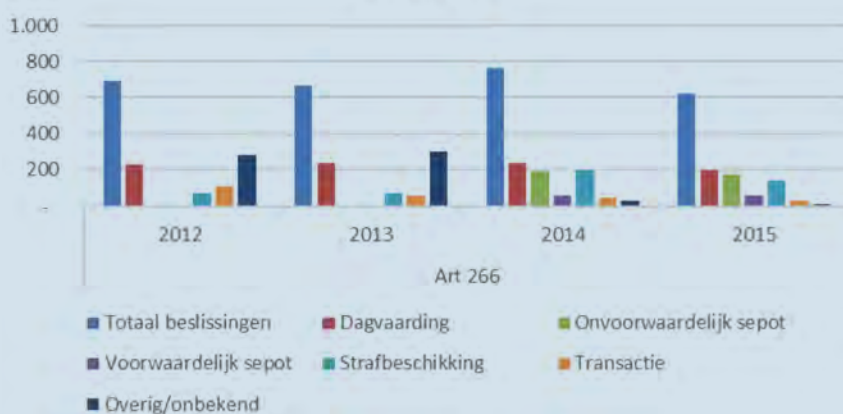




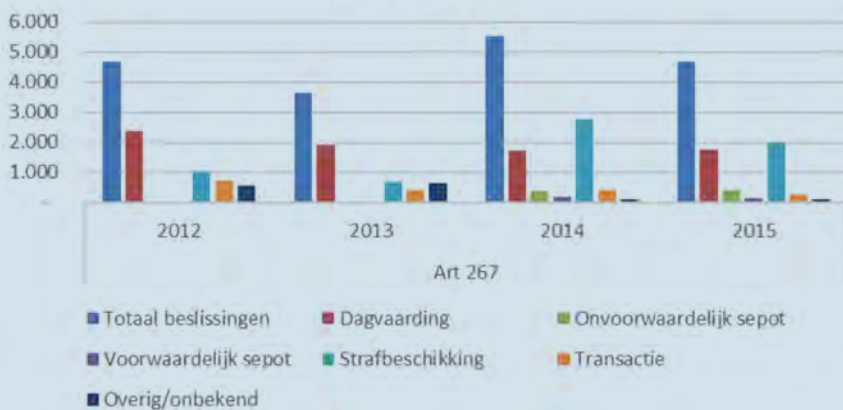
### Artikel 262



### Artikel 266



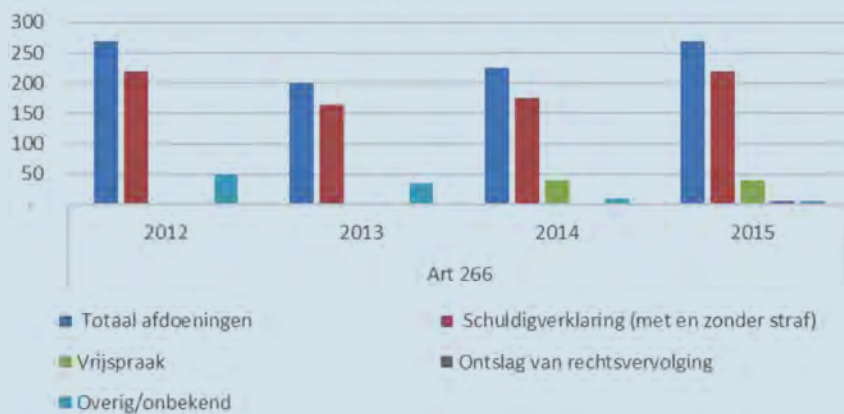
### Artikel 267



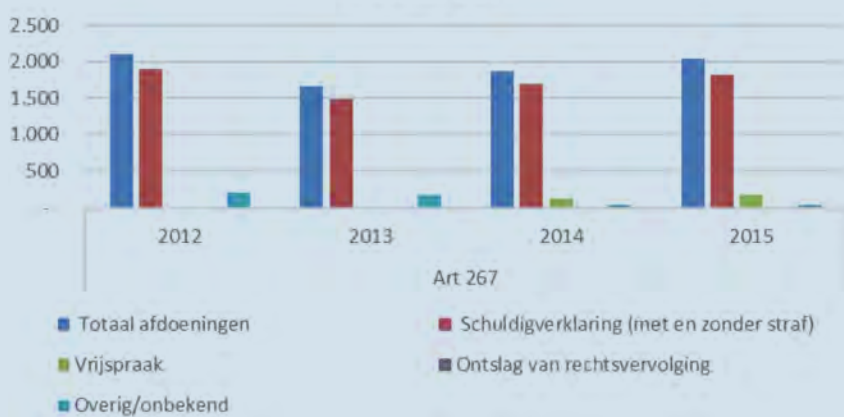




## Artikel 266



## Artikel 267



### Soort opgelegde straf

Soort opgelegde straf voor het totaal van de uitingsdelicten*				
	2012	2013	2014	2015
Totaal	2.405	2.025	2.120	2.395
Geldboete	1.280	975	1.120	1.235
Vrijheidsstraf	300	295	330	345
Taakstraf	630	515	495	570
Overig/onbekend	195	240	175	245

\*NB: het aantal opgelegde straffen is hoger dan het aantal schuldigverklaringen met straf. Dat komt doordat er in één zaak meerdere sancties kunnen worden opgelegd, zoals een vrijheidsstraf en een geldboete.

### Soort opgelegde straf voor het totaal van de uitingsdelicten

