

Vergaderjaar 2008–2009

30 579

## **Voorstel van wet van het lid Voordewind tot strafbaarstelling van het in de openbaarheid ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van volkerenmoord (strafbaarstelling negationisme)**

Nr. 5

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 augustus 2006 en de reactie van de indiener d.d. 9 juli 2009, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 juni 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Huizinga-Heringa tot strafbaarstelling van het in de openbaarheid ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van volkerenmoord en misdrijven tegen de menselijkheid met het oogmerk aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- en homoseksuele gerichtheid, of terwijl het vermoeden bestaat of redelijkerwijs moet bestaan dat daarmee een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid worden beledigd (strafbaarstelling negationisme), met memorie van toelichting.*

Met waardering heeft de indiener kennisgenomen van het advies van de Raad van State.

#### *1. Noodzaak van het voorstel*

*Het initiatiefvoorstel voorziet in een expliciete strafbaarstelling van het aanzetten tot haat, discriminatie en gewelddadig optreden enerzijds en belediging anderzijds. Het aanzetten tot haat, discriminatie en gewelddadig optreden en de belediging hebben betrekking op ras, godsdienst of levensovertuiging, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid en vloeien voort uit het ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van handelingen van volkerenmoord of misdrijven tegen de menselijkheid.*

*Deze feiten worden in het voorliggende initiatiefvoorstel samengevat onder de term negationisme.*

*In de memorie van toelichting wordt een aantal redenen gegeven voor de indiening van het voorstel tot expliciete strafbaarstelling van negationisme:<sup>1</sup>*

- het betreft strafwaardige feiten waartegen personen en bevolkingsgroepen bescherming verdienen;*
- een weerbare democratie behoort zich krachtig te kunnen opstellen tegen negationistische uitingen;*
- expliciete strafbaarstelling is een krachtig signaal, zowel naar mogelijke slachtoffers als naar potentiële daders;*
- meerdere Europese landen zijn Nederland hierin voorgegaan;*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.

- het Protocol tot strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat via computersystemen kent de mogelijkheid van expliciete strafbaarstelling van negationisme, hetgeen de indienst als een aansporing opvat.

*De Raad van State merkt, tegen de achtergrond van deze aangegeven redenen, het volgende op over de noodzaak van het voorstel.*

*a. Verhouding tot bestaande wetgeving*

*Belediging is strafbaar gesteld in de artikelen 261 tot en met 271 van het Wetboek van Strafrecht (WvS). De artikelen 137c tot en met 137e WvS zien op groepsbelediging en andere discriminatoire uitlatingen. Zo betreft artikel 137c WvS de belediging van een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid. Ingevolge artikel 137d WvS is het strafbaar om aan te zetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden tegen mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.*

*Uit de jurisprudentie met betrekking tot deze strafbepalingen valt, naar het oordeel van de Raad, af te leiden, dat deze reeds toereikend zijn voor de situaties waarop het initiatiefvoorstel ziet. Zo is, zoals ook in de memorie van toelichting wordt opgemerkt,<sup>1</sup> het verspreiden van geschriften waarin de holocaust wordt ontkennd, thans reeds strafbaar op grond van de artikelen 137c en 137e WvS.<sup>2</sup> Ook heeft bijvoorbeeld het uitbrengen van een boekje met antisemitische teksten geleid tot een veroordeling op grond van artikel 137e WvS.<sup>3</sup> De memorie van toelichting geeft geen voorbeelden van strafwaardige uitlatingen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, die niet onder het bereik van de geldende wetgeving kunnen worden gebracht. Dit doet de vraag rijzen naar de toegevoegde waarde van het initiatiefwetsvoorstel.*

*Codificatie van eerderbedoelde jurisprudentie lijkt niet nodig, nu die op voldoende duidelijke en ruime strafbaarstellingen is gebaseerd en derhalve voldoende «houvast» biedt. Dat die codificatie nodig zou zijn voor een Europabreed optreden, zoals door het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie blijktens de toelichting is aangevoerd,<sup>4</sup> is de Raad niet duidelijk.*

*Artikel 6, eerste lid, van het – door Nederland wel getekende maar nog niet geratificeerde – Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobische aard, verricht via computersystemen<sup>5</sup> bepaalt weliswaar dat de verbreiding van negationisme via een computersysteem strafbaar moet worden gesteld; die bepaling verplicht niet tot expliciete, afzonderlijke strafbaarstelling.<sup>6</sup> Als aangegeven voorzien bestaande strafbepalingen reeds in de daar voorgeschreven strafbaarstelling.<sup>7</sup> Ook in de toelichting wordt erkend dat de Nederlandse wetgeving geacht kan worden in beginsel voldoende in overeenstemming te zijn met het Protocol en dat het Protocol niet verplicht tot expliciete strafbaarstelling van de hier aan de orde zijnde ontkenning.<sup>8</sup> Overigens biedt het tweede lid van artikel 6, onder b, partijen de optie zich het recht voor te behouden het eerste lid gedeeltelijk of in het geheel niet toe te passen, terwijl artikel 12 de mogelijkheid biedt bij bekrachtiging een voorbehoud te maken met betrekking tot artikel 6.*

*Ook het in de toelichting genoemde Kaderbesluit tot vaststelling van het Europees aanhoudingsbevel<sup>9</sup> maakt expliciete strafbaarstelling naast de reeds bestaande strafbepalingen niet noodzakelijk, terwijl voor het eveneens in de toelichting vermelde voorstel voor een Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat<sup>10</sup> geldt, dat dit nog immer niet is aanvaard en, zo het zou worden aanvaard, tot een breder scala aan verplichtingen dan strafbaarstelling zou leiden, zodat het niet voor de hand ligt daarop thans zonder noodzaak vooruit te lopen.*

*De Raad adviseert om, tegen de achtergrond van de bestaande wetgeving en jurisprudentie, nader op de noodzaak van het voorstel in te gaan.*

1.a. De opmerkingen van de Raad waar het gaat om de verhouding tot bestaande wetgeving en de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel zijn begrijpelijk. Vragen zoals de Raad die stelt hebben ook de indiener bezighouden. In de memorie van toelichting is getracht zo helder mogelijk de afweging te verwoorden die indiener heeft gebracht tot de overtuiging dat het

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.

<sup>2</sup> Hoge Raad, 27 oktober 1987, NJ 1988, 538; HR 25 november 1997, NJ 1998, 261.

<sup>3</sup> Hoge Raad, 10 september 1985, NJ 1986, 164.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4, derde alinea.

<sup>5</sup> Trb. 2003, 60 en Trb. 2005, 46. Het Verdrag zelf is inmiddels goedgekeurd: Stb. 2006, 299.

<sup>6</sup> Artikel 6 van het Protocol luidt als volgt:

1. Elke Partij neemt de wetgevende maatregelen die nodig kunnen zijn om de volgende gedragingen in haar nationale wetgeving strafbaar te stellen wanneer deze opzettelijk en onrechtmatig plaatsvinden: het publiekelijk verspreiden of op andere wijze voor het publiek beschikbaar maken, via een computersysteem, van materiaal waarin handelingen van volkerenmoord of misdaden tegen de menselijkheid, zoals vastgesteld in het internationale recht en als zodanig erkend door de definitieve en bindende besluiten van het Internationaal Militair Tribunaal, ingesteld bij de Overeenkomst van Londen van 8 augustus 1945, of van andere door relevante internationale instrumenten ingestelde rechtscollages wier rechtsbevoegdheid door die Partij wordt erkend, worden ontkennd, op grove wijze worden gebagatelliseerd, worden goedgekeurd of worden gerechtvaardigd.

2. Een Partij kan hetzij:

a. vereisen dat de in het eerste lid van dit artikel bedoelde ontkenning of grove bagatellisering wordt begaan met het oogmerk aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld tegen een individu of groep van individuen, op grond van ras, kleur, afkomst of nationale of etnische herkomst, alsmede godsdienst, voor zover deze wordt gebruikt als aanleiding voor een van deze elementen, of

b. zich het recht voorbehouden het eerste lid van dit artikel gedeeltelijk of in het geheel niet toe te passen.

<sup>7</sup> Aldus ook de memorie van toelichting bij het conceptvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen, p. 6 ([www.justitie.nl/images/apomvt12%2E7\\_tcm74-79480.doc](http://www.justitie.nl/images/apomvt12%2E7_tcm74-79480.doc)).

<sup>8</sup> Memorie van Toelichting, paragraaf 10, derde alinea.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2, vierde alinea; 2002/584/JBZ, PbEG. L 190.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4, tweede alinea; COM(2001)664, 2001/02709(CNS), PbEG 2002 C 75E.

juist is om ondanks de reeds bestaande strafbepalingen negationistische uitingen met een oogmerk zoals omschreven afzonderlijk strafbaar te stellen. Terecht verwijst de Raad onder meer naar een passage in de toelichting waarin jurisprudentie wordt aangehaald met betrekking tot ontkenning van de Holocaust en het verspreiden van discriminatoire uitlatingen. Het enkele feit dat negationistische uitingen in de rechtspraak wel eens onder het bereik van de bestaande strafbepalingen zijn gebracht en afgedaan betekent voor indiener echter niet dat er om die reden geen grond meer is voor afzonderlijke strafbaarstelling. Indiener is namelijk van mening dat uitdrukkelijke en afzonderlijke strafbaarstelling ook een eigenstandige waarde heeft. Volkerenmoord is een van de ernstigste misdrijven die mensen elkaar aan kunnen doen. Ontkenning, bagatellisering, goedkeuring of rechtvaardiging daarvan strekt er mede toe een dergelijk misdrijf acceptabel te doen lijken. Dat alleen al vraagt om een ondubbelzinnige verwerping. Daartoe dient de voorgestelde explicitering van de non-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht met een nieuw artikel 137da dat negationisme apart strafbaar stelt.

Zonder de memorie van toelichting te willen herhalen benadrukt indiener nog eens dat de strafwaardigheid van de omschreven gedragingen op dit moment niet eenduidig uit de wet blijkt. Daarbij komt dat de ernst van de bedoelde gedragingen in hun discriminatoire en/of haatzaaiende context zodanig is dat voor de bestraffing daarvan een uitdrukkelijke grondslag in de wet de voorkeur verdient boven een jurisprudentiële norm. Indiener ziet zich hierin gesteund door het in de toelichting aangehaalde advies van de Commissie-Meijers. De indiener merkt in dit verband voorts nog op dat met betrekking tot het Europees Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat<sup>1</sup> tijdens de JBZ-raad van 19 april 2007 alsnog overeenstemming is bereikt. Dit kaderbesluit is ook in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel van grote betekenis omdat ook daarin een expliciete strafbaarstelling van negationistische uitingen is opgenomen, evenals geldt ten aanzien van het in de toelichting genoemde Protocol bij het Verdrag betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobische aard, verricht via computersystemen. De indiener realiseert zich hierbij dat het kaderbesluit, evenals het protocol, niet verplicht tot expliciete strafbaarstelling in nationale wetgeving mits materieel de wetgeving maar in overeenstemming is met het kaderbesluit. Het komt de indiener echter voor dat het in zijn algemeenheid als een ongewenste situatie moet worden beschouwd – zeker als het gaat om het per definitie moeilijke terrein van vraagstukken op het snijvlak van discriminatie en bescherming daartegen aan de ene kant en de vrijheid van meningsuiting en andere vrijheidsrechten aan de andere kant – dat de burger voor nadere verduidelijking met betrekking tot de inhoud van een strafrechtelijke norm eerder te rade moet gaan bij een algemeen gesteld kaderbesluit op Europees niveau dan bij de eigen Nederlandse strafwet, die naar haar aard en strekking volstrekt duidelijk behoort te zijn. De indiener merkt daarbij op dat de memorie van toelichting is aangevuld met een meer uitgebreide passage inzake de inhoud van het kaderbesluit.

*b. Artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*

*Het recht op vrijheid van meningsuiting is onder meer neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 10, tweede lid, EVRM bepaalt dat, daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, zij kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van onder meer de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelikheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en de goede zeden en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Is er, nu het strafbaar stellen van negationisme een beperking van de vrijheid van meningsuiting betreft, die een wettelijke basis behoeft, de noodzaak van een strafbepaling als voorgesteld?*

*De noodzakelijkheidseis is in de jurisprudentie zodanig ingevuld, dat er een «pressing social need» voor de beperking moet bestaan en dat de beperking proportioneel dient te zijn ten opzichte van het ermee beoogde doel. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft als lijn ontwikkeld*

---

<sup>1</sup> Voorstel Commissie: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2001/com2001\\_0664nl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2001/com2001_0664nl01.pdf) (nov. 2001)  
Voorstel Raad: [http://timworstall.typepad.com/timworstall/files/droipen\\_34\\_latest.pdf](http://timworstall.typepad.com/timworstall/files/droipen_34_latest.pdf) (april 2007)

dat artikel 10, tweede lid, EVRM weinig ruimte biedt voor beperkingen van uitlatingen van politieke aard of uitlatingen die van belang zijn voor het maatschappelijke debat.<sup>1</sup> Een uitlating kan onder meer van belang zijn voor het publieke debat wanneer inzicht word geboden in politieke kwesties en wanneer het publiek een «legitimate interest in knowing» heeft.<sup>2</sup> Daarbij geldt dat beperkingen eerder zijn toegestaan wanneer de uitlatingen aanzetten tot geweld tegen een individu, een «public official» of een deel van de bevolking. Of een uitlating kan worden gezien als aanzetten tot geweld, wordt beoordeeld aan de hand van de status van de persoon in kwestie, de gebruikte bewoordingen en de context waarbinnen de uitlating is gedaan.<sup>3</sup> In de zaak *Garaudy tegen Frankrijk* heeft het EHRM geoordeeld dat een uiting niet wordt beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting, wanneer daarbij sprake is van misbruik van recht als neergelegd in artikel 17 EVRM.<sup>4</sup> Het ging in deze zaak om ontkenning van de holocaust.

Tegen de achtergrond van deze jurisprudentie is de Raad van oordeel dat er in de gevallen waarin beperkingen van de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd zijn te achten ingevolge het tweede lid van artikel 10 EVRM, steeds sprake zal zijn van een uitlating die onder het geldende recht reeds strafbaar is gesteld. Derhalve noopt, naar het oordeel van de Raad, ook artikel 10 EVRM – en artikel 7 van de Grondwet – niet tot een expliciete strafbepaling als voorgesteld ter rechtvaardiging van de hier aan de orde zijnde beperking van de vrijheid van meningsuiting. Hetzelfde geldt met betrekking tot artikel 11 EVRM en artikel 9 van de Grondwet.

*De Raad adviseert ook tegen deze achtergrond de noodzaak van het voorstel nader te motiveren.*

b. De Raad staat stil bij inhoud en strekking van artikel 10 EVRM en bij de voorwaarden die moeten worden gesteld aan eventuele inbreuken op de vrijheid van meningsuiting. Over de uitleg van artikel 10 EVRM verschillen de Raad en indiener niet van inzicht. Daarbij maakt indiener graag nog eens van de gelegenheid gebruik om te beklemtonen dat het wetsvoorstel ook geen grotere inbreuk bedoelt te maken op de vrijheid van meningsuiting dan onder artikel 10 EVRM is toegestaan. De stelling van de Raad dat in de gevallen waarin beperkingen van de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd zijn te achten steeds sprake zal zijn van een uitlating die onder het geldende recht reeds strafbaar is gesteld, legt wat indiener betreft de koppeling naar hetgeen hiervoor onder 1a aan de orde is gesteld. Het gaat indiener immers ook niet om een inhoudelijke uitbreiding van wat onder het bestaande recht strafbaar is, maar om de noodzaak tot explicitering van dit onderdeel daarvan. De onder 1a kort omschreven eigenstandige waarde van afzonderlijke strafbaarstelling van negationisme geeft naar de mening van indiener uitdrukking aan de onderliggende «pressing social need» om de bestaande norm uit de jurisprudentie vast te leggen in een wetsbepaling. De indiener voegt daar nog aan toe dat bedacht moet worden dat negationistische uitingen in de eerste plaats beledigend en in omstandigheden bedreigend moeten worden geacht voor de direct aangesprokenen, slachtoffers en hun nabestaanden, maar dat daarenboven ook de omstandigheid dat de samenleving als geheel negationistische uitingen als verwerpelijk beschouwt deel uitmaakt van de «pressing social need».

## *2. Bewijsproblematiek*

*a. Voor de beoordeling van de doelmatigheid van het wetsvoorstel en de daarmee beoogde intensivering van de vervolging is ook het aspect van de bewijsproblematiek van belang. Het voorgestelde artikel 137da, eerste lid, vereist een bepaald oogmerk; het tweede lid een bepaalde wetenschap of redelijkerwijs bestaand vermoeden. De toelichting stelt dat de context waarin een bepaalde uitlating is gedaan, van belang is, doch die context behoeft niet te zijn geschapen door degene die de gewraakte uitlating doet. Tevens is, blijkens de toelichting, niet het krenkende resultaat maar de krenkende intentie of het bewustzijn te krenken als drijfveer bestanddeel van het strafbare feit.<sup>5</sup> De Raad acht van belang dat aandacht wordt besteed aan de vraag, of de genoemde bewijsproblematiek niet met zich zal brengen dat extra terughoudendheid bij het instellen van vervolging zal worden betracht.*

<sup>1</sup> EHRM 21 februari 1984 *Öztürk*, EHRM 15 juni 2005 (Erdoğdu), EHRM 4 juni 2002, (Yağmurdereli); Zie ook M. Aksu, *Beperking van de vrijheid van meningsuiting met een beroep op terrorismebestrijding*, NJCM-Bulletin, nr. 4, 2005, p. 385–397.

<sup>2</sup> EHRM 16 maart 2000 (*Özgür Gündem*) en EHRM 15 juni 2005 (Erdoğdu).

<sup>3</sup> EHRM 17 maart 1998 (Polat), EHRM 25 november 1997 (Zana) en EHRM, 16 maart 2000 (*Özgür Gündem*).

<sup>4</sup> EHRM 24 juni 2003.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9, derde en vierde alinea.



2.a. Terecht merkt de Raad op dat het voorgestelde artikel 137da een bepaald oogmerk respectievelijk een bepaalde wetenschap vereist. Deze maken deel uit van de delictsomschrijving en zullen dus bewezen moeten worden verklaard alvorens een veroordeling terzake mogelijk is. De bepalingen waarmee de Raad het voorgestelde artikel 137da een en andermaal vergelijkt – met name de artikelen 137c en 137e Sr – kennen echter soortgelijke onderdelen («opzettelijk beledigend» respectievelijk «naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden»). Ook die bepalingen vereisen dus een bepaalde intentie of een bepaald bewustzijn. Het vereiste oogmerk of de vereiste wetenschap dient te blijken uit de gewraakte uitlating zelf, met inachtneming van de context waarin de uitlating is gedaan. Waar de toelichting het heeft over het belang van de context waarin een bepaalde uitlating is gedaan, gaat het de indiener om een situatie die de betrokkene is toe te rekenen. Daarbij kan het zowel gaan om een context die betrokkene zelf geschapen heeft als bijvoorbeeld om een context die hij bewust heeft gezocht. Gelet op de inhoudelijke overeenstemming van de voorgestelde bepaling met de relevante bestaande wetgeving op dit punt, verwacht de indiener niet meer terughoudendheid bij het instellen van vervolging dan bij de bestaande bepalingen.

*b. Het initiatiefvoorstel ziet op het ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van handelingen van volkerenmoord of misdrijven tegen de menselijkheid als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Zolang jurisprudentie van dit Hof en relevante jurisprudentie van andere internationale tribunalen ontbreekt, zal de Nederlandse rechter zich moeten uitlaten over de vraag of bepaalde feiten al dan niet kunnen worden aangemerkt als handelingen van volkerenmoord of misdrijven tegen de menselijkheid.<sup>1</sup> Ook dit vergroot de bewijsproblematiek. In het onder punt 1.a genoemde Aanvullend Protocol en in een met het voorliggende voorstel vergelijkbaar Belgische wetsvoorstel<sup>2</sup> wordt dit probleem ondervangen door de strafbepaling te beperken tot volkerenmoord of misdrijven tegen de menselijkheid die als zodanig zijn erkend door een in kracht van gewijsde gegane beslissing van een erkend internationaal tribunaal.*

*De Raad adviseert ook ten aanzien van dit aspect van de bewijsproblematiek de toelichting aan te vullen en daarbij tevens melding te maken van de relevantie van de jurisprudentie van de Tribunalen van Neurenberg en Tokyo, waarnaar artikel 6, tweede lid, van het eerdergenoemde Aanvullend Protocol uitdrukkelijk verwijst.*

b. De Raad wijdt een aantal opmerkingen aan mogelijke bewijsproblemen waar het gaat om gebeurtenissen waarop negationistische uitingen betrekking hebben. De indiener hecht eraan in dit verband voorop te stellen dat dit niet specifiek samenhangt met het huidige wetsvoorstel. De betreffende problematiek is immers ook inherent aan de reeds bestaande artikelen uit de non-discriminatieparagraaf in het Wetboek van Strafrecht. De Raad zelf wijst er eveneens op dat negationistische uitingen als waarop het wetsvoorstel ziet immers (in omstandigheden, voegt de indiener er aan toe) al strafbaar zijn onder het bestaande recht. Ook daar kan de bedoelde problematiek zich dus voordoen. Het is echter juist dat het gebruik van internationaal-rechtelijke kwalificaties problemen rondom het bewijs manifesteren kan maken. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de bewijsproblematiek hebben de indiener aanleiding gegeven tot het aanbrengen van verschillende aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De meest in het oog springende aanpassing in het wetsvoorstel is de beperking tot volkerenmoord. Met deze beperking is op geen enkele wijze een herwaardering beoogd van de ernst van misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden. Wel tracht indiener hiermee het aantal gevallen waarin de bedoelde bewijsproblematiek aan de orde kan zijn te verkleinen. Over de middelen waarmee de juridische kwalificatie van een bepaalde gebeurtenis als «volkerenmoord» kan worden onderbouwd is in de toelichting (met name onder 7) reeds het nodige opgemerkt. Indiener verwijst daarnaar. De suggestie van de Raad om de strafbepaling te beperken tot volkerenmoord die als zodanig is erkend door een in kracht van gewijsde gegane beslissing van een erkend internationaal tribunaal is door indiener ook overwogen. Zo'n beperking heeft echter als belangrijk nadeel dat gebeurtenissen die nooit aan een dergelijk tribunaal zijn of konden worden voorgelegd reeds om die reden

<sup>1</sup> Zie ook het advies van de Raad voor de Rechtspraak over het conceptvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen, 15 september 2005.

<sup>2</sup> Te raadplegen op [www.senate.be](http://www.senate.be), nr. 3-1685/1.

niet onder de strafbaarstelling vallen. Naar de mening van indiener weegt dat nadeel zwaarder dan het nadeel van de mogelijke bewijsproblematiek.

### *3. Europese context*

*In paragraaf 5 van de toelichting wordt melding gemaakt van de landen in Europa die een expliciete strafbaarstelling van negationisme kennen of in voorbereiding hebben. Het is, ook naar het oordeel van de Raad, in het algemeen niet wenselijk dat Nederland op het gebied van de strafbaarstelling van als zeer ernstig te beschouwen handelen sterk uit de pas loopt met, in het bijzonder, andere Europese landen. Voor de vraag of daarvan op dit moment sprake is, maar mede in verband met het hiervoor in punt 1 opgemerkte over de noodzaak van het voorstel, dient niet alleen inzicht te bestaan in de in genoemde landen geldende of in voorbereiding zijnde wetgeving waarmee het wetsvoorstel geheel of gedeeltelijk in lijn ligt, maar ook in de in die landen daarmee opgedane ervaring, respectievelijk aangevoerde argumenten voor invoering. Daarbij is ook van belang of in elk van die landen tevens is voorzien in stafbepalingen inzake belediging als waarvan in punt 1 melding is gemaakt. Alleen op basis van die informatie is het immers mogelijk een relevante vergelijking te trekken met de stand van zaken in die landen. De Raad beveelt aan deze paragraaf op die punten aan te vullen.*

3. De Raad acht het onwenselijk dat Nederland op het gebied van de strafbaarstelling van als zeer ernstig te beschouwen handelen sterk uit de pas loopt met, in het bijzonder, andere Europese landen en beveelt tevens aan meer inzicht te verschaffen in niet alleen met het voorliggende wetsvoorstel te vergelijken wetgeving maar ook inzake strafbepalingen inzake belediging. De indiener meent niet dat Nederland met de bestaande strafbepalingen op dit moment «uit de pas loopt». Voor zover de formulering van de toelichting tot deze gedachte niettemin aanleiding zou kunnen geven, is deze verduidelijkt. De strekking van het verwijzen naar vergelijkbare wetgeving in diverse Europese landen is in het bijzonder dat Nederland met een expliciete en afzonderlijke strafbaarstelling van negationisme in ieder geval niet uit de pas loopt. Een dergelijke strafbaarstelling is immers niet alleen op Europees niveau, in de vorm van het Protocol en het kaderbesluit, maar ook in de nationale wetgeving van meerdere Europese landen geldend recht. En hoewel indiener de belangstelling van de Raad deelt waar het gaat om de reikwijdte van eventuele beledigingsbepalingen in andere landen alsmede argumenten voor invoering en ervaringen met uitvoering van de bedoelde wetgeving aldaar is die informatie wat indiener betreft niet doorslaggevend voor de beoordeling van de noodzaak van het wetsvoorstel. Het voorstel behelst immers geen inhoudelijke uitbreiding van de bestaande Nederlandse strafbepalingen, maar vooral een explicitering van een onderdeel daarvan. Onder 1a en 1b is hierop al nader ingegaan.

Indiener merkt op, de gelegenheid te hebben benut, een wetstechnische onvolkomenheid te hebben weggenomen, door de opneming van het woord «geslacht» in het voorgestelde artikel 137da, tweede lid. Voorts is het bestanddeel «of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap toegevoegd», gelet op de op 1 januari 2006 van kracht geworden wet die discriminatie wegens een handicap strafbaar stelt (Stb. 2005, 111).

Tenslotte heeft de indiener het opschrift en de considerans in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving; deze zijn daardoor aanzienlijk ingekort.

*De Vice-President van de Raad van State  
H. D. Tjeenk Willink*

De indiener,  
Voordewind