

Vergaderjaar 2009–2010

**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. 8**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 februari 2010

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### **ALGEMEEN**

1. Inleiding	1
2. Huidige regelgeving en rechtspraak	4
3. Strafbaarstelling negationisme	6
4. Europees Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat	7
5. Wetgeving in andere landen	7
6. Volkerenmoord	8
7. Wetenschappelijk debat	10
8. Afweging met andere grondrechten	11

#### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

**11**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met grote waardering voor de wetgevende arbeid van de indiener en zijn voorgangster kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het initiatiefrecht is een belangrijk recht van de Tweede Kamer. Het middel van de initiatiefwet biedt tevens de gelegenheid om een onderwerp uitgebreid te bespreken. Dit initiatiefwetsvoorstel betreft een aanvulling van de artikelen 137c (groepsbelediging) en 137d (aanzetten tot haat) van het Wetboek van Strafrecht (Sr) door invoeging van een nieuw artikel 137da. De indiener stelt voor het ontkennen, goedkeuren, rechtvaardigen of bagatelliseren van volkerenmoord strafbaar te stellen, wanneer dit gebeurt met het oogmerk om aan te zetten tot haat of discriminatie dan wel wanneer sprake is van belediging. Deze leden delen de opvatting van de indiener dat het voor slachtoffers en nabestaanden uitermate pijnlijk is wanneer volkerenmoord tegen beter weten in wordt ontkend of goedgepraat. Ook delen zij de opvatting van de initiatiefnemer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: De Wit (SP), Arib (PvdA), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Azough (GL), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Joldersma (CDA), Teeven (VVD), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Verdonk (Verdonk), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Bouwmeester (PvdA), De Roon (PVV), Roemer (SP), Thieme (PvdD), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Laaper-ter Steege (PvdA).  
Plv. leden: Langkamp (SP), Besselink (PvdA), Van der Vlies (SGP), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Gent (GL), Leijten (SP), Sterk (CDA), Jonker (CDA), Van Miltenburg (VVD), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Bouchibti (PvdA), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Ouwehand (PvdD), Smilde (CDA), Slob (CU) en Spekman (PvdA).

dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder deze daden strafbaar kunnen zijn, en daadwerkelijk tot vervolging zouden moeten leiden. Dit neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie vraagtekens plaatsen bij de noodzaak en de wenselijkheid van dit specifieke initiatiefwetsvoorstel. Zij sluiten in hun kritische vragen in belangrijke mate aan bij het advies van de Raad van State met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 137 Sr.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de indiener blijkens zijn toelichting ook het bagatelliseren van de omvang en ernst van de slavernij strafbaar wil stellen. Kan de indiener aangeven wat hij hiermee bedoelt? Kan iemand die op 1 juli zegt: «Slavernij hoorde er nu eenmaal bij», strafbaar zijn omdat dit een bagatellisering is die voor sommigen in Nederland beledigend kan zijn? De indiener noemt ook het goedpraten van misdrijven tegen de bevolking door communistische regimes. Betekent dit dat een verstokte communist die de onderdrukking door de Oost-Europese regeringen afdoet als «noodzakelijk tegen het kapitalisme» strafbaar kan zijn? Kan de indiener aangeven hoe deze ruime uitleg strookt met zijn eigen, aan het statuut van Rome, ontleende definitie van genocide?

De leden van de CDA-fractie menen dat bij een zo ruime uitleg als hier toegepast door de indiener ook de vraag relevant wordt hoe lang geleden een genocide heeft plaatsgevonden om de bagatellisering ervan strafbaar te doen zijn. De indiener noemt de in 1861 opgeheven slavernij als voorbeeld. Kan de indiener aangeven waarom hij er voor kiest om misstanden die tussen de 17e en de 19e eeuw plaatsvonden onder de werking van dit artikel te brengen?

De vele onduidelijkheden maken dat de voornoemde leden vooralsnog grote aarzelingen hebben bij dit wetsvoorstel. Zo dit wetsvoorstel als noodzakelijk wordt beschouwd, vragen deze leden de indiener waarom hij er niet voor heeft gekozen het alternatief van de Raad van State te volgen, die suggereert 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 indiener ziet als nadeel dat «gebeurtenissen die nooit aan een dergelijk tribunaal zijn of konden worden voorgelegd reeds om die reden niet onder de strafbaarstelling vallen.» De leden van de CDA-fractie erkennen dit probleem. Er blijft dan als strafbare ontkenning niet veel meer over dan de ontkenning van de Holocaust en de ontkenning daarvan is reeds evident strafbaar onder de huidige wetgeving. Is dat niet te verkiezen boven de verwarring die het voorstel in zijn huidige vorm kan veroorzaken?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Zij delen de mening van de indiener dat het ontkennen of bagatelliseren van volkerenmoord ongewenst is en strafbaar moet blijven. De aan het woord zijnde leden vragen of het voorliggende wetsvoorstel van betekenis kan zijn bij het bestraffen van negationisme. Zij zullen hun vragen hieronder grotendeels op deze hoofdvraag afstemmen.

Deze leden lezen in de inleiding van de memorie van toelichting dat de indiener wijst op voorbeelden van ontkenning of bagatellisering van «gruwelijke gebeurtenissen» uit het verleden. Voornoemde leden zijn wel bekend met jurisprudentie ten aanzien het ontkennen van de Holocaust. Het is hen niet bekend of er Nederlandse jurisprudentie bestaat ten aanzien van de strafbaarheid van de ontkenning of het bagatelliseren van de andere genoemde «gruwelijke gebeurtenissen», te weten «de Armeense genocide, de omvang en ernst van de slavernij of van misdrijven tegen de bevolking door communistische regimes». Bestaat er in Nederland jurisprudentie ten aanzien van deze uitingen van negationisme? Zo ja, welke?

De aan het woord zijnde leden vragen voorts tot hoever in het verleden er sprake kan zijn van volkerenmoord op grond waarvan het ontkennen daarvan strafbaar kan zijn. Acht de indiener het mogelijk dat het ontkennen of grovelijk bagatelliseren van het uitmoorden in 1621 van vrijwel de hele bevolking van de Banda-eilanden op bevel van Jan Pieterszoon Coen, gouverneur-generaal van de Verenigde Oost-Indische Compagnie, vanwege het kwetsende karakter voor de huidige bewoners van die eilanden strafbaar kan zijn? Zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan wil er sprake zijn van strafbaarheid? Zo nee, waarom niet? Acht de indiener het vermoorden van eilandbewoners, waardoor er van de 15 000 oorspronkelijke bewoners slechts 600 overbleven, een vorm van volkerenmoord zoals die in het wetsvoorstel wordt bedoeld?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukken allereerst dat bij de beoordeling van dit wetsvoorstel niet de vraag aan de orde is of een volkerenmoord wel of niet ontkend of gerechtvaardigd zou moeten kunnen worden. Het bewust ontkennen of goedkeuren van volkerenmoord is verwerpelijk. De belangrijkste vraag voor de beoordeling van dit wetsvoorstel is naar de mening van deze leden wel of de met dit wetsvoorstel voorgestelde strafbepalingen nodig zijn en een nuttige functie kunnen gaan vervullen. Wat verwacht de indiener daarvan? Is niet veel meer te verwachten van het maatschappelijk debat? Voornoemde leden bedoelen hiermee niet te zeggen dat het ontkennen van volkerenmoord zou moeten kunnen, maar dat een scherpe en massale terechtwijzing in het publieke debat wellicht effectiever is dan de dreiging van strafrechtelijke vervolging. Daarnaast geldt dat tegen doelbewuste discriminatie en belediging op grond van de huidige strafbepalingen al kan worden opgetreden, mochten mensen echt over de schreef gaan in hun uitlatingen die wel om een strafrechtelijke reactie vragen. Graag een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie vragen wat de indiener nu precies wil zeggen met zijn eerste voetnoot in de memorie van toelichting waarbij naar twee auteurs wordt verwezen met als toelichting dat volgens deze auteurs het publieke debat, onderwijs en voorlichting betere instrumenten zijn om dergelijke opvattingen te bestrijden. Deze leden vragen de indiener of hij niet van mening is dat het beter zou zijn opvattingen te bestrijden in het publieke debat, met onderwijs en met voorlichting. Ongeacht of men nu van mening is dat een expliciete strafbaarstelling van negationisme nodig is, dan blijft toch het overtuigen en het bediscussiëren beter dan het gebruik van het strafrecht? Ook een eventuele strafbepaling zal toch niet het maatschappelijke debat, onderwijs en voorlichting op dit gebied vervangen, dat blijft toch altijd noodzakelijk? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De aan het woord zijnde leden lezen in de toelichting de volgende passage: «De indiener vindt hierin een grond temeer om, zeker in een tijd waarin nadrukkelijk de opvatting leeft dat heikele onderwerpen bespreekbaar moeten zijn, duidelijk te stellen dat negationistische uitlatingen die kennelijk slechts zijn bedoeld om te beledigen en te discrimineren, om haat, geweld en verdeeldheid te zaaien, ontoelaatbaar zijn.» Dat zijn deze leden met de indiener eens. Maar uitlatingen die slechts zijn bedoeld om te beledigen, te discrimineren en haat te zaaien zijn toch al ondubbelzinnig strafbaar gesteld? Ongeacht of dat nu gebeurt door de Holocaust te ontkennen of doordat bijvoorbeeld bevolkingsgroepen worden uitgescholden? Dit is op zichzelf toch geen argument voor een aparte strafbaarstelling?

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van dit het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben ook grote waardering voor de vele arbeid die de indiener zich heeft getroost om het wetsvoorstel te verduidelijken.

Het is deze leden opgevallen dat de indiener de tekst van het voorgestelde artikel 137da, eerste en tweede lid, ingrijpend heeft gewijzigd door de passage «of misdrijven tegen de menselijkheid als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof» uit de oorspronkelijke tekst te verwijderen. Deze leden vragen wat de reden is geweest voor indiener om de voornoemde tekstpassage uit de oorspronkelijke tekst van artikel 137da te verwijderen.

Echt opvallend vinden de aan het woord zijnde leden de uitleg van de indiener dat het niet zou gaan om een inhoudelijke uitbreiding van het recht maar om de noodzaak tot explicitering daarvan. Geeft de indiener hiermee niet aan dat het wetsvoorstel in hoge mate een symboolwerking nastreeft?

Samenvattend kan gesteld worden dat deze leden, nog los van principiële bezwaren op het snijvlak met de vrijheid van meningsuiting, twijfels hebben over de juridische werkbaarheid van het wetsvoorstel. Zij nodigen de indiener uit hier nadrukkelijk op in te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Voordewind tot strafbaarstelling van het in de openbaarheid ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van volkerenmoord. Zij onderschrijven de mening van de indiener dat de combinatie van de welbewuste verdraaiing van de feiten met betrekking tot volkerenmoord en het beoogde doel daarvan, het beledigen, discrimineren of marginaliseren van slachtoffers en/of nabestaanden, negationistische uitingen maken tot ernstige en in beginsel strafwaardige feiten. Deze leden geven graag blijk van hun waardering voor het initiatief en de moeite die de indiener hiertoe heeft genomen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen met betrekking tot het expliciet strafbaar stellen van deze feiten. De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat indiener stelt dat negationistische uitingen, indien niet afdoende bestreden, kunnen leiden tot een klimaat waarin de grondwettelijke rechten en vrijheden van delen van de bevolking daadwerkelijk gevaar lopen. Is er in Nederland sprake van een dergelijk klimaat of een verandering in het klimaat, bijvoorbeeld op internet, dat noodzaakt tot het expliciet strafbaar stellen van negationisme?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Het is een belangrijk en indringend thema dat alles te maken heeft met de visie die men heeft op de vrijheid van meningsuiting. Deze leden delen de opvatting dat deze vrijheid zijn grenzen heeft. Kwetsen is het misbruik maken van deze vrijheid. Om die reden waarderen zij het dat dit initiatiefvoorstel er ligt. Zij hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

Voorname leden constateren dat indiener in de memorie van toelichting spreekt over «opzettelijke verdraaiing van de feiten». Is hiermee hetzelfde bedoeld als met ontkennen?

## **2. Huidige regelgeving en rechtspraak**

De leden van de CDA-fractie brengen het advies van de Raad van State in herinnering. Daarin stelt hij onder meer dat uit de jurisprudentie met betrekking tot deze strafbepalingen valt af te leiden dat deze reeds toereikend zijn voor de situaties waarop het initiatiefvoorstel ziet. De initiatiefnemer is het hier niet mee eens en schrijft in zijn reactie op het advies van de Raad van State: «Het enkele feit dat negationistische uitingen in de rechtspraak wel eens onder het bereik van de bestaande strafbepalingen zijn gebracht en afgedaan betekent voor de indiener niet dat er om die reden geen grond meer is voor afzonderlijke strafbaarstelling.» Blijkbaar is er verschil van zienswijze tussen de Raad van State en de indiener ten

aanzien van de ondubbelzinnigheid van de jurisprudentie. De Raad van State vindt de jurisprudentie duidelijk genoeg, de indiener niet. De aan het woord zijnde leden menen dat de Raad van State hier een punt heeft. Kan de indiener een voorbeeld noemen van een uiting die in de jurisprudentie straffeloos is gelaten, maar die naar de opvatting van de indiener strafwaardig had moeten zijn en dus zijn initiatief kracht bij zet? Wordt het doel van de initiatiefnemer niet reeds voldoende bereikt met de huidige wettekst? Deze leden menen dat bijvoorbeeld de ontkenning van de Armeense genocide onder omstandigheden nu al strafbaar is. Stel dat een persoon in een zaal met nabestaanden van slachtoffers van de Armeense Genocide tijdens een herdenking luidkeels roept dat de genocide niet heeft plaatsgevonden, of zelfs gerechtvaardigd was. Is in dat geval een strafklacht wegens belediging op basis van artikel 137c niet voor de hand liggend? Heeft een dergelijke strafklacht daarbij niet als groot voordeel dat de rechter niet hoeft te beoordelen of sprake is van een genocide als bedoeld in het Statuut van Rome, maar slechts of de gedane uitspraken in hun context als beledigend kunnen worden aangemerkt?

De leden van de SP-fractie vragen de indiener of de gegeven voorbeelden van veroordelingen voor Holocaustontkenners uitputtend zijn. Hoe vaak zijn mensen in Nederland al veroordeeld voor het ontkennen, rechtvaardigen of goedkeuren van volkerenmoord?

Voor genoemde leden wijzen er op dat juist het feit dat er al veroordelingen hebben plaatsgevonden in Nederland voor het ontkennen van de Holocaust wil zeggen dat dit al strafbaar is. In het gegeven voorbeeld van de indiener valt het ontkennen van de Holocaust onder het discriminatieverbod, in het andere voorbeeld is de ontkenner van de Holocaust veroordeeld wegens belediging op grond van artikel 137c Sr en wegens het verspreiden van discriminatoire uitlatingen op grond van artikel 137e Sr. Deze leden wijzen zelf ook nog op lagere rechtspraak, zoals de rechtbank 's-Hertogenbosch (21 december 2004, LJN: AR7891). In die zaak werd een persoon die een website op internet had geplaatst waarbij de Holocaust werd ontkend, veroordeeld op grond van artikel 137c voor belediging van een groep mensen. Gegeven al deze voorbeelden, vragen voornoemde leden waarom een expliciete strafbaarstelling nodig zou zijn. Wat kan een expliciete strafbaarstelling beter bereiken dan de huidige normen?

De aan het woord zijnde leden vragen ten slotte op dit punt of er ook andere negationistische uitingen tot strafrechtelijke veroordelingen hebben geleid, behalve het ontkennen van de Holocaust. Zo ja, welke? Zijn er bijvoorbeeld wel eens ontkenners van de Armeense genocide veroordeeld? Zo nee, hoe kan dat komen? Licht dat aan de beperkingen die de huidige strafrechtelijke bepalingen met zich meebrengen, of heeft dat andere oorzaken?

De indiener heeft de leden van de VVD-fractie nog niet kunnen overtuigen van nut en noodzaak tot het opnemen van een afzonderlijke strafbepaling met betrekking tot negationisme. Met de Raad van State vragen zij of uit de bestaande jurisprudentie niet reeds nu is af te leiden dat de bestaande artikelen 137c en 137d Sr reeds toereikend kunnen zijn voor een in te stellen vervolging zoals de indiener die voor ogen heeft. Daarmee zeggen deze leden nog niets over de wenselijkheid van het onverkort handhaven van de bestaande artikelen 137c en 137d Sr. Dat is iets wat uit recente discussies bekend verondersteld mag worden. Überhaupt is bij deze leden de vraag gerezen naar de toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel. Zij nodigen indiener nadrukkelijk uit daarop uitgebreid in te gaan. Tevens stellen voornoemde leden voorts nog de vraag waarom de voorgestane codificatie noodzakelijk zou zijn voor een breed Europees optreden.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de indiener van mening is dat de strafbaarstelling van negationisme als uitdrukkelijke en afzonder-

lijke strafbaarstelling een eigenstandige waarde heeft. Deze leden delen de mening dat volkerenmoord een ernstig misdrijf is, maar dat enkele feit op zich verklaart toch niet de reden van een afzonderlijke strafbaarstelling? Een ondubbelzinnige verwerping van volkerenmoord en zelfs het ontkennen daarvan is een zeer enkele maal reeds in de jurisprudentie terug te vinden. Waarom is er dan toch de noodzaak voor deze expliciete codificatie?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat naar het oordeel van de Raad van State uit de jurisprudentie met betrekking tot de daarop betrekking hebbende strafbepalingen valt af te leiden dat deze reeds toereikend zijn voor de situaties waarop het initiatiefvoorstel ziet. Deze leden constateren dat de daarna genoemde voorbeelden enkel betrekking hebben op het ontkennen van de Holocaust en het uitbrengen van een boekje met antisemitische teksten. Zij verzoeken de indiener in te gaan op de vraag of met deze jurisprudentie de norm ten aanzien van negationisme, anders dan het ontkennen van de Holocaust, voldoende duidelijk en kenbaar is.

### **3. Strafbaarstelling negationisme**

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het de indiener niet gaat om een inhoudelijke uitbreiding van wat al dan niet strafbaar is, maar om een explicitering en afzonderlijke strafbaarstelling van feiten die nu nog alleen op basis van jurisprudentie strafbaar zijn. Begrijpen deze leden het goed dat de indiener ook niet beoogt de praktijk van opsporing en vervolging van het ontkennen van volkerenmoord te veranderen ten opzichte van de huidige situatie? Heeft het afzonderlijk strafbaar stellen van negationisme dan louter een symbolische waarde? Zo ja, waartoe dient dit? Hoewel voornoemde leden het ontkennen van de Holocaust of andere genocide strafwaardig achten, zien zij vooralsnog niet in waarom die afzonderlijk strafbaar moet worden gesteld. Waarom vindt de indiener het nodig om juist deze specifieke vorm van belediging afzonderlijk strafbaar te stellen? Deelt de indiener de mening van deze leden dat met het specifiek strafbaar stellen van negationisme ten minste de suggestie wordt gewekt dat ook voor andere vormen van delicten die nu nog onder de artikelen 137c tot en met 137e Sr vallen afzonderlijke strafbaarstelling mogelijk is?

Voornoemde leden lezen dat de indiener zich gesteund voelt door de Commissie Meijers die aandrang op strafbaarstelling van het ontkennen en vergoelijken van genocide. De Commissie Meijers drong daarnaast aan op het strafbaar stellen van het ontkennen en vergoelijken van misdrijven tegen de menselijkheid. Waarom heeft de indiener dit deel van het advies van de Commissie Meijers niet overgenomen? De leden van de PvdA-fractie lezen dat in België en andere landen, naast het ontkennen van genocide, ook het ontkennen van misdaden tegen de menselijkheid strafbaar is gesteld. Waarom ziet de indiener hier voor Nederland van af? De indiener hanteert het argument dat door zijn wetsvoorstel te beperken tot volkerenmoord, het aantal zaken waarin de bewijsproblematiek aan de orde kan zijn wordt verminderd. Geldt dat niet in de landen waar ontkenning van misdrijven tegen de menselijkheid wel strafbaar is?

De leden van de SP-fractie vernemen graag wat er mis is met de huidige praktijk, waarbij het ontkennen van de Holocaust al strafbaar kan zijn. De indiener stelt zelf dat het niet gaat om een inhoudelijke uitbreiding van wat al strafbaar is, maar om een explicitering en afzonderlijke strafbaarstelling. Betekent dit dat er geen voorbeelden kunnen worden gegeven van uitlatingen die nu nog niet strafbaar zijn, maar wel onder de voorgestelde strafbepalingen vallen? Zijn er mensen ten onrechte vrijuit gegaan naar de mening van de indiener en waar dit wetsvoorstel een oplossing

voor kan bieden in de toekomst? Zijn er meer veroordelingen te verwachten? Wat verwacht de indiener van dit wetsvoorstel voor de rechtspraak?

De leden van de VVD-fractie vragen of degene die negationistische uitlatingen doet een context kan worden toegerekend waarop hij zelf geen invloed kan uitoefenen. Indiener lijkt dit te hebben bedoeld, althans dit valt op bij lezing van de herziene versie van de memorie van toelichting. Dit brengt naar het oordeel van deze leden met zich mee dat in een afwijkende context, ongeacht een (krenkend) resultaat, alleen de intentie al strafbaar kan zijn. Kan de indiener verklaren of dit ook de bedoeling is? Naar het oordeel van voornoemde leden is de verklaring van indiener dat een context die een verdachte bewust heeft gezocht hem direct – strafrechtelijk – kan worden toegerekend in strijd met de uitgangspunten van ons strafrecht. Nu het Openbaar Ministerie tot op heden zeer terughoudend is geweest met het instellen van vervolgingen ter zake van de verdenking van het doen van negationistische uitlatingen, vragen deze leden wat de uiteindelijke feitelijke toegevoegde waarde zal zijn van de voorgestelde expliciete strafbaarstelling in artikel 137da?

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de indiener nader toe te lichten waarom de huidige Nederlandse wetgeving inzake strafbaarstelling van het aanzetten tot haat/belediging/discriminatie wegens ras, godsdienst, levensovertuiging of geaardheid onvoldoende duidelijk voldoet aan de verplichtingen tot strafbaarstelling die het ontwerp-Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat (2001/0270) oplegt. Voorts vragen zij hoe ver de verschillende Europese lidstaten zijn met de implementatie van dit kaderbesluit en op welke wijze deze lidstaten vorm geven aan de implementatie.

#### **4. Europees Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat**

De leden van de SP-fractie begrijpen uit de toelichting dat geen enkele bepaling uit het internationale of Europese recht staten verplicht om het ontkennen van genocide strafbaar te stellen. Dit is steeds een mogelijkheid en geen verplichting. Begrijpen deze leden dit goed? Voorts vragen voornoemde leden op grond waarvan de indiener, anders dan de minister van Justitie, van mening is dat de huidige Nederlandse wetgeving inzake strafbaarstelling van het aanzetten tot haat/belediging/discriminatie wegens ras, godsdienst, levensovertuiging of geaardheid (artikel 137c-e Sr), onvoldoende duidelijk voldoet aan de verplichtingen tot strafbaarstelling die het kaderbesluit oplegt. Door welke deskundigen wordt de indiener gesteund in zijn opvatting? Kan dit beter worden onderbouwd?

#### **5. Wetgeving in andere landen**

De leden van de SP-fractie vragen of er zicht is op hoe vaak in andere landen ook daadwerkelijk mensen veroordeeld zijn voor het ontkennen of rechtvaardigen van genocide. Is het naar de mening van de indiener relevant te bezien of de in andere landen opgestelde strafbepalingen in de praktijk ook gehandhaafd kunnen worden?

De leden van de SGP-fractie merken op dat enkele in de memorie van toelichting genoemde landen een algemene strafbaarstelling van de ontkenning van volkerenmoord kennen. Andere landen noemen specifieke gebeurtenissen. Deze leden vragen of de indiener ook heeft overwogen om specifieke gebeurtenissen te benoemen in plaats van een algemene

strafbaarstelling. Kan worden toegelicht waarom indiener voor de huidige opzet heeft gekozen?

## 6. Volkerenmoord

De leden van de CDA-fractie menen dat een belangrijk vraagstuk in de praktijk zal zijn wanneer er sprake is van een volkerenmoord waarvan het ontkennen of bagatelliseren strafbaar moet worden geacht. De indiener gaat in de memorie van toelichting uitvoerig in op de vraag wanneer sprake is van volkerenmoord als bedoeld in het voorgesteld wetsartikel. Hij noemt allereerst de artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (hierna: het Statuut). Volgens artikel 6 van het Statuut wordt onder volkerenmoord verstaan, zoals weergegeven door de indiener, «het stelselmatig doden, het veroorzaken van ernstige schade, het frustreren van de levensvoorwaarden om de feitelijke uitroeiing te bewerkstelligen, het nemen van maatregelen bedoeld om geboortes te voorkomen en het gedwongen transporteren van kinderen uit de ene populatie naar een andere populatie. Dit alles met het oogmerk de desbetreffende natie, ras volk of religieuze groep geheel of gedeeltelijk uit te roeien.» De Nederlandse wetgeving ten aanzien van de strafbaarheid van genocide is hierop geënt. Deze leden menen dat de indiener voldoende duidelijk heeft gemaakt dat ten aanzien van de juridische definitie van het begrip genocide nationaal en internationaal overeenstemming bestaat. Veel moeilijker wordt het wanneer het gaat om de vraag wanneer genocide als bewezen moet worden geacht. Recent noemde de Turkse president het optreden van de Russische troepen tijdens het conflict met Georgië «genocide». Meent de indiener dat het optreden van de Russische troepen in Georgië in het kader van dit wetsvoorstel als genocide zou kunnen worden bestempeld?

De aan het woord zijnde leden merken op dat voor de vaststelling of genocide als bewezen moet worden geacht, de indiener allereerst naar jurisprudentie van internationale strafhoven en tribunalen verwijst. Deze leden kunnen dit volgen. Er kan in een dergelijk geval gesproken worden van een internationaal juridisch vastgestelde genocide. Maar de indiener gaat verder en verwijst vervolgens naar de «communis opinio» die van oordeel is dat sprake zou zijn van genocide. Deze communis opinio kan volgens de indiener worden afgeleid uit wetenschappelijke publicaties, maar ook door uitspraken van het Nederlandse of het Europees parlement. Deze leden achten echter met name de vaststelling van een parlement dat sprake is van genocide ongewenst. Zij wijzen erop dat parlementen politieke instellingen zijn. Het kan toch niet zo zijn dat de meerderheidsopvatting van een parlement over een historische gebeurtenis leidt tot de vaststelling dat de feiten overeenkomstig zijn? Kan de indiener aangeven hoe hij dit ziet?

De leden van de CDA fractie stellen vast dat dit vraagstuk bijvoorbeeld speelt rond de Armeense genocide. De indiener wijst erop dat de Armeense Volkerenmoord van 1915 door het Europees parlement als genocide is erkend en dat verschillende parlementen zich vergelijkbaar hebben uitgelaten. Voor de eventuele strafbaarheid onder dit wetsvoorstel is allereerst van belang wat moet worden verstaan onder «erkennen». Heeft het Europees parlement de Armeense genocide «erkend»? Is er sprake geweest van een uitspraak van het Europees parlement met een rechtsgevolg, bijvoorbeeld ten aanzien van de strafbaarheid van delicten en de rechtsgeldigheid van claims? In hoeverre kan worden gezegd dat het Nederlandse parlement de volkerenmoord als genocide heeft «erkend»? Deze leden willen hier graag een antwoord op hebben van de zijde van de indiener. Zij wijzen er vervolgens op dat een ander democratisch gekozen parlement, te weten het Turkse, een heel andere opvatting heeft over de gebeurtenissen. Wat is de juridische basis om de erkenning



door het ene parlement hoger te achten dan de ontkenning door het andere?

Zeker in relatie tot de Armeense genocide vrezen deze leden dat nieuwe wetgeving eerder tot onduidelijkheid dan tot duidelijkheid zal leiden. Deze leden vinden het van belang dat hierover duidelijkheid ontstaat, omdat de strafbaarstelling van de ontkenning van de Armeense genocide verschillende malen in de toelichting als grond voor dit wetsvoorstel wordt genoemd. In dit verband menen deze leden dat er niet zonder meer van uit kan worden gegaan dat een Nederlandse rechter de Armeense Genocide als genocide in het kader van deze wet zal erkennen. Zien de indieners niet de mogelijkheid dat een verdachte aan de hand van getuigen kan aantonen dat hij, bijvoorbeeld door in Turkije genoten onderwijs, er van uit mocht gaan dat geen sprake was van genocide? Graag een reactie van de indiener.

De aan het woord zijnde leden wijzen met betrekking tot de Armeense genocide er voorts op dat de vreemde situatie kan ontstaan dat iemand in Nederland kan worden vervolgd wegens ontkenning van de genocide. Als die persoon de volkerenmoord vervolgens erkent om aan strafvervolgung te ontkomen is hij/zij vervolgens in Turkije strafbaar. Hoe ziet de indiener dit dilemma? In relatie tot de Armeense genocide doet zich nog een ander vraagstuk voor. Er is een categorie mensen die niet zo zeer het feit ontkent dat er honderdduizenden doden zijn gevallen, maar wel dat dit als genocide door de Turken kan worden beschouwd. Is dit strafbaar omdat het etiket «genocide» niet wordt geplakt, of is het niet strafbaar omdat de dood van velen wel wordt erkend?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de indiener bij de definitie van volkerenmoord vooral aansluiting zoekt bij het Statuut. Het statuut is echter pas in 1998 vastgesteld. Begrijpen deze leden het goed dat ook volkerenmoorden die vóór 1998 zijn gepleegd pas volkerenmoorden in de zin van het voorliggende wetsvoorstel kunnen zijn als die volkerenmoord voldoet aan de definitie van artikel 6 van het Statuut? Vanaf de instelling van het Internationaal Strafhof kan op basis van het Statuut worden vastgesteld of er sprake was van volkerenmoord. Wie of welke instantie bepaalt of er eerder sprake was van volkerenmoord in de juridische zin van het woord zoals dat door de indiener wordt beoogd? De indiener erkent dat het soms onduidelijk kan zijn of een bepaalde gebeurtenis al dan niet onder het begrip volkerenmoord valt zoals bedoeld in het Statuut. Naast dit Statuut wordt onder andere ook gewezen op de communis opinio met betrekking tot de vraag of bepaalde gebeurtenissen genocide betreffen. Die communis opinio kan voortvloeien uit bijvoorbeeld gezaghebbende wetenschappelijke publicaties of uitspraken van parlementen. Toch vragen deze leden wat de juridische status van een dergelijke communis opinio is? De door de indiener genoemde Armeense volkerenmoord in 1915 wordt helaas niet door iedere wetenschapper noch parlement als volkerenmoord bestempeld. Waar moet de Nederlandse rechter aan wie een zaak van negationisme wordt voorgelegd uiteindelijk vanuit gaan anders dan zijn eigen oordeel of een bepaalde gebeurtenis al dan niet als genocide kan worden geduid? Is het denkbaar dat een Nederlandse rechter, aan wie een zaak met betrekking tot negationisme wordt voorgelegd, misdrijven als een «volkerenmoord» bestempelt terwijl in internationaal verband dat niet is gebeurd of daar anders over wordt gedacht? De leden van de PvdA-fractie verwijzen de indiener in dit geval naar zijn eigen woorden in het nader rapport bij het wetsvoorstel «dat het gebruik van internationaalrechtelijke kwalificaties problemen rondom het bewijs manifester maken». Toch gebruikt de indiener dergelijke kwalificaties wel bij de onderbouwing van het wetsvoorstel en het vastleggen van de specifieke delictsomschrijving van negationisme. Wat bedoelde de indiener met de hier geciteerde woorden?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat een Nederlandse rechter zal moeten vaststellen dat er sprake is geweest van een situatie van volkerenmoord. Indien er in het verleden of in het heden juridisch gezien geen volkerenmoord is vastgesteld, is dat naar het oordeel van deze leden al een belemmering om een vervolging te starten. De bewijsproblematiek lijkt dan al op voorhand onoverkomelijk. Deelt de indiener deze zienswijze? Indiener lijkt te beseffen dat het wetsvoorstel dan een dode letter wordt, gezien zijn reactie dat er dan nog weinig gebeurtenissen onder de strafbaarstelling zullen vallen. Maar is dat nu niet juist het nadeel van de door indiener voorgestane «symboolwetgeving»?

De leden van de SGP-fractie merken op dat indiener aandacht besteedt aan het begrip volkerenmoord dat niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook noemt hij enkele voorbeelden die in ieder geval als zodanig betiteld dienen te worden. Toch kiest hij er niet voor om de strafbepaling te beperken tot die vormen van volkerenmoord die ook officieel als zodanig benoemd zijn. Deze leden vragen waarom die koppeling met bijvoorbeeld de jurisprudentie van het Internationaal Strafhof niet is gemaakt? Zou dit niet een veel duidelijker en daarmee ook veel effectievere strafbepaling opleveren? Tevens vragen deze leden of de indiener voor volkerenmoord in principe steeds uitgaat van een historische gebeurtenis waarover een officieel oordeel bekend is. Of is het ook mogelijk dat de Nederlandse rechter besluit om een bepaalde gebeurtenis die in een recent verleden heeft plaatsgevonden ook als volkerenmoord te betitelen?

## **7. Wetenschappelijk debat**

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe de indiener de afbakening tussen uitingen in het kader van het wetenschappelijke debat enerzijds en negationisme anderzijds ziet. Het verschil tussen beide lijkt, als deze leden de redenering van de indiener trachten te volgen, niet zozeer in de inhoud van de uitingen te zitten als wel in de context waarin die worden gedaan en welke motieven bij die uitingen een rol spelen. Dit komt de aan het woord zijnde leden vanuit het oogpunt van bewijsvoering buitengewoon lastig voor, temeer daar de indiener niet louter het ontkennen maar ook het bagatelliseren van een volkerenmoord strafwaardig acht. De indiener acht het wenselijk dat de «geschiedenis zoals die is overgeleverd [...] onderworpen kan worden aan een herziening» omdat die geschiedenis misschien niet helemaal accuraat is. Moet bijvoorbeeld het verkondigen van de mening dat het aantal slachtoffers van de Holocaust de helft is van dat waar de grote meerderheid van wetenschappers vanuit gaat, strafbaar zijn? De indiener legt een verband tussen de context waarin een uiting wordt gedaan en de intentie van de degene die deze uiting doet. Maakt het daarbij uit of dit gebeurt op een neonaziwebsite, een toonaangevende krant of in een wetenschappelijk tijdschrift? Bedoelt de indiener bijvoorbeeld te zeggen dat als een ontkenner van de Holocaust de ruimte krijgt om in een gerenommeerd tijdschrift een artikel te publiceren, dat anders moet worden gewaardeerd dan als hij hetzelfde artikel op een eigen website plaatst? Moet het ontkennen van de Holocaust in welke context of met welk oogpunt dan ook niet zonder meer strafbaar zijn? De indiener stelt zelf dat Holocaustontkenning gezien de context waarin die plaats vindt vrij snel onder het bereik van de voorgestelde bepaling zal vallen. In welke gevallen is dat dan niet zo?

De leden van de SGP-fractie menen dat een discussie over bepaalde gebeurtenissen altijd mogelijk is. De indiener kiest er in de toelichting voor om wetenschappelijk debat min of meer uit te zonderen van de strafbepaling. Deze leden vernemen graag de visie van de indiener over de moeilijkheid dat er al snel een beroep zal worden gedaan op het «wetenschappelijk debat» dat gaande is. Ook een dergelijk debat kan het

oogmerk hebben om haat te zaaien. Hoe moet onderscheid gemaakt worden tussen een wetenschappelijke publicatie van bijvoorbeeld een universiteit en het in de toelichting genoemde voorbeeld van een site van neonazi's? Is het de bedoeling van de indiener om bijvoorbeeld het produceren van een wetenschappelijke publicatie als zodanig niet strafbaar te stellen, terwijl het verspreiden van dezelfde – op zichzelf even wetenschappelijke – publicatie in de context van een dergelijke website wel strafbaar is? Is het dus mogelijk dat de auteur niet en de verspreider wel strafrechtelijk aangesproken kan worden?

### **8. Afweging met andere grondrechten**

De leden van de SP-fractie vinden dat de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet genoeg kan worden benadrukt. Een publieke discussie mag niet teveel worden genuilekord en het verbod op een afwijkende visie levert al snel een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting op. Het hebben en uiten van een afwijkende visie ten behoeve van het debat moet kunnen. Het voorstel van de indiener staat daarmee op gespannen voet. Waar de indiener benadrukt dat het voorstel het ontkennen van volkerenmoord slechts strafbaar stelt wanneer dit gebeurt met het oogmerk aan te zetten tot haat of geweld of wanneer er sprake is van belediging, kan worden tegengeworpen dat dit alles al strafbaar is naar huidig recht. Waarom wordt er dan toch gekozen voor een expliciete strafbaarstelling die misschien op gespannen voet staat met de vaste jurisprudentie van het EHRM?

De leden van de VVD-fractie hechten sterk aan het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals dat in een volwassen democratie als Nederland bestaat en wat ook zijn verankering heeft gekregen in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM). Met de Raad van State menen zij dat er steeds een zeer dringende noodzaak moet bestaan bij wetgeving die de vrijheid van meningsuiting beperkt. Bij het voorliggend wetsvoorstel zijn deze leden niet op voorhand overtuigd. Kan de indiener nader motiveren waarom hij van mening is dat, indien de samenleving als geheel negationistische uitingen als verwerpelijk beschouwt, dat op zich een reden zou kunnen zijn voor het veronderstellen van de vereiste «pressing social need» als bedoeld in het EVRM? Is de indiener het met deze leden eens dat juist de verwerpelijkheid van die uitlatingen onderwerp moet zijn van het publieke debat en dat dit wetsvoorstel dit debat in aanzienlijke mate frustreert en bemoeilijkt?

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

#### *Artikel 137da*

De leden van de SP-fractie vragen wanneer er precies sprake is van bagatelliseren op grove wijze. Kan dat worden toegelicht of kunnen er voorbeelden van worden gegeven?

Voor genoemde leden zijn van mening dat de kracht van de huidige bepalingen 137c, 137d en 137e Sr. juist is dat dit open normen zijn die door de rechters moeten worden ingevuld. Dat kan ook haast niet anders omdat niet iedere gedraging of strafbare uiting nauwkeurig kan worden omschreven. De indiener schrijft dat het nieuwe artikel 137da moet worden gezien als een aanvulling op de drie bepalingen. Brengt dit niet juist het risico met zich mee dat hoe specifieker gedragingen en uitingen worden ingevuld, hoe meer er wordt «vergeten»? Als deze uiting (het ontkennen van volkerenmoord) zo specifiek en nauwkeurig wordt ingevuld, is dan het feit dat een andere strafwaardige uiting niet nader is gespecificeerd in het wetboek een signaal dat deze niet strafbaar zou zijn?

Met andere woorden, het hebben van open normen heeft voordelen, het is onmogelijk iedere gedraging of uiting zo te specificeren dat daarmee iedere strafwaardige gedraging of uiting wordt gevangen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de indiener.

De leden van de SGP-fractie vragen of hun zienswijze correct is dat de openbaarheid van een bepaalde uitspraak het kenmerk van negationisme is als bedoeld in dit wetsartikel en dat het niet de bedoeling is om het mondeling uiten van een visie in een besloten kring strafbaar te stellen. Is met het zinsdeel «mondeling of bij geschrift of afbeelding» beoogd om een toelichting te geven over de wijze waarop die openbaarheid plaats heeft? Verder vragen deze leden of de toegevoegde gronden «ras, godsdienst enz.» strikt noodzakelijk zijn voor de strafbaarstelling. Is het gezien het specifieke karakter van de strafbaarstelling niet voldoende wanneer slechts bewezen hoeft te worden dat er sprake is van haat of discriminatie of gewelddadig optreden van mensen?

Kan ook worden toegelicht waarom er voor het eerste en tweede lid uitgegaan wordt van dezelfde straf. Is er volgens de indiener geen enkel onderscheid tussen opzet en voorwaardelijk opzet wat betreft de strafwaardigheid ervan?

De voorzitter van de commissie,  
De Pater – van der Meer

De Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn