

Vergaderjaar 2010–2011

**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. 9**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 maart 2011

De leden van de vaste commissie voor justitie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal vragen en opmerkingen. Indiener dezes zegt deze leden daarvoor dank. In het navolgende loopt hij de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties langs, in de hoop dat deze nadere reactie kan bijdragen aan een gedegen meningsvorming over de kwestie die hier aan de orde is. Bij de antwoorden zal de volgorde van de memorie van toelichting worden gevolgd. Op onderdelen zijn vragen van gelijke strekking samengevoegd.

#### **Inhoudsopgave**

Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Huidige regelgeving en rechtspraak	7
3. Strafbaarstelling negationisme	10
4. Europees Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat	13
5. Wetgeving in andere landen	14
6. Volkerenmoord	15
7. Wetenschappelijk debat	18
8. Afweging met andere grondrechten	19
Artikelsgewijze toelichting	20

#### **ALGEMEEN**

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

De indiener stelt vast dat de leden van de CDA-fractie de opvatting delen dat het voor slachtoffers en nabestaanden uitermate pijnlijk is wanneer volkerenmoord tegen beter weten in wordt ontkend of goedgepraat. Ook delen deze leden de opvatting dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder deze daden strafbaar kunnen zijn, en daadwerkelijk tot vervolging zouden moeten leiden.

Dit is inderdaad een belangrijk motief om tot dit wetsvoorstel te komen. Als de ontkenning van een volkerenmoord welbewust tegen beter weten wordt gedaan met het oogmerk om daarmee aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, dan is dat een gedraging die in beginsel op één lijn moet worden gesteld met de overige strafbaar gestelde gedragingen en uitingen in de discriminatieparagraaf van het wetboek van strafrecht (137c en volgende). Doelstelling van dit wetsvoorstel is om hierover geen misverstanden te laten bestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de indiener ook het bagatelliseren van de slavernij en het goedpraten van misdrijven tegen de bevolking door communistische regimes strafbaar wil stellen. Ze vragen daarbij ook of misstanden uit de 17<sup>e</sup> tot 19<sup>e</sup> eeuw onder dit voorstel moeten vallen. De leden van de fractie PvdA vragen tot hoever in het verleden sprake kan zijn van het ontkennen van volkerenmoord dat strafbaar moet zijn onder dit voorstel. Ze vragen daarbij of het uitmoorden van de bevolking van de Banda-eilanden onder dit voorstel valt. Tevens vragen deze leden of de indiener het vermoorden van eilandbewoners waardoor er van de 15 000 inwoners er 600 overblijven tot een vorm van volkerenmoord gerekend moet worden.

De initiatiefnemer wil voorop stellen dat de bedoeling van het wetsvoorstel is dat het mogelijk wordt om negationisme strafbaar te stellen. Onder negationisme wordt het volgende verstaan: het welbewust ontkennen of extreem minimaliseren van in het algemeen aanvaarde historische gebeurtenissen; in het kader van deze wet doelt deze term niet alleen op ontkenningen van de misdrijven van Nazi-Duitsland, maar ook op het ontkennen, bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van volkerenmoord in zijn algemeenheid. Maar het gaat niet om het ontkennen alleen. Het gaat om ontkennen met een negationistisch oogmerk. De omstandigheid dat negationistische uitingen doorgaans niet op zichzelf staan, maar in verband staan met het beledigen/discrimineren/marginaliseren van de slachtoffers van deze volkerenmoorden vormt de rechtvaardiging voor de expliciete strafbaarstelling van negationisme. Belangrijk element van negationisme is dus niet alleen de ontkenning zelf, maar vooral de context waarin de uitlating plaatsvindt. Van negationisme is sprake als de ontkenning een rechtstreeks verband heeft met een houding van discriminatie jegens een bepaalde bevolkingsgroep wegens een van de bekende discriminatiegronden. Dat wil dus zeggen dat er sprake is van een ontkenning met de bedoeling mensen te kwetsen in hun diepste wezen.

Voor veel misstanden uit het verleden, zoals bijvoorbeeld gebeurtenissen in de 17e eeuw, waaronder ook de slavernij, geldt niet op voorhand dat deze – historisch – omstreden zijn. Er kan discussie zijn over feiten en omstandigheden, maar dát zij hebben plaatsgevonden is geen punt van discussie. Daarenboven geldt dat het merendeel van de discussies over de verschillende volkerenmoorden in het verleden – gelukkig – niet in een sfeer van negationisme worden gedaan. Het oogmerk om te kwetsen met het oog om aan te zetten tot haat is nadrukkelijk onderdeel van de strafbaarstelling. Daarvan is dus lang niet altijd sprake. De initiatiefnemer merkt op dat de revisionistische/negationistische theorieën heden ten dage vooral betrekking hebben op recente gebeurtenissen uit het verleden zoals de Tweede Wereldoorlog. Het wetsvoorstel strekt er in ieder geval toe die uitlatingen strafbaar te stellen die bewust indruisen tegen vastgestelde feiten en die enkel worden geuit om racistische ideeën te

verheerlijken en afbreuk doen aan de nagedachtenis van de slachtoffers van de Holocaust van 1940–1945.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie PvdA of het vermoorden van de Banda-eilandbewoners in 1621 tot een vorm van volkerenmoord gerekend kan worden, is in de eerste plaats afhankelijk van de definitie van volkerenmoord.

De Wet Internationale Misdrijven stelt in artikel 3 volkerenmoord als volgt strafbaar: «Hij die met het oogmerk om een nationale, etnische of godsdienstige groep, dan wel een groep behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen:

- a. leden van de groep doodt;
- b. leden van de groep zwaar lichamelijk of geestelijk letsel toebrengt;
- c. opzettelijk aan de groep levensomstandigheden oplegt die op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging zijn gericht;
- d. maatregelen neemt, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen; of
- e. kinderen van de groep onder dwang overbrengt naar een andere groep,

wordt als schuldig aan genocide gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de zesde categorie.

Als we deze definitie, die geënt is op de vergelijkbare bepalingen uit het Statuut van Rome toepassen, is goed voorstelbaar dat het vermoorden van de oorspronkelijke bevolking van de Banda-eilanden waarbij slechts 600 mensen overleefden als een vorm van volkerenmoord zou kunnen worden beschouwd. Met het oogmerk totale onderwerping van de bewoners van de Banda-eilanden te bewerkstelligen, is op systematische wijze vrijwel de gehele bevolking van deze eilanden uitgeroeid. Het voorbeeld zal in de praktijk naar de opvatting van de initiatiefnemer echter niet snel onder de strafbaarstelling van het wetsvoorstel komen te vallen. Het strafrechtelijke element van «kwetsendheid» is in de delictomschrijving net zo belangrijk als de ontkenning van een volkenmoord. Naar de mening van de initiatiefnemer is er bij deze gebeurtenis zelden sprake van ontkenningen, laat staan van ontkenningen met negationistisch karakter, zoals dat het geval is bij de ontkenning van de Holocaust. Een strafbare ontkenning of grove bagatellisering van een volkerenmoord moet immers gepaard gaan met het oogmerk een bevolkingsgroep te kwetsen of te discrimineren. Het oordeel over individuele gevallen zal uiteindelijk aan de rechter gelaten moeten worden.

De leden van de CDA fractie vragen waarom de indiener geen aansluiting heeft gezocht bij het alternatief van de Raad van State en of die duidelijkheid niet te verkiezen is boven de mogelijke verwarring.

In het alternatief van de Raad van State wordt het voorstel beperkt tot die zaken die behandeld zijn door een tribunaal. Voor toekomstige zaken geldt inderdaad dat deze afbakening een goede leidraad is. Daartoe is in de toelichting op het wetsvoorstel ook verwezen naar de wijze waarop volkerenmoord is gedefinieerd in het internationaal recht. In het bijzonder valt daarbij te denken aan artikel 6 van het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof. Daarnaast is onder meer relevant de jurisprudentie van de tribunaal van Neurenberg en Tokyo en andere tribunaal. De enkele beperking daartoe is evenwel nodig noch wenselijk. In de Wet Internationale Misdrijven is immers duidelijk gemaakt wat onder respectievelijk genocide (volkerenmoord) of misdrijven tegen de menselijkheid wordt verstaan. Maar voor de vraag of een uiting van negationisme betrekking heeft op «enige handeling van volkerenmoord», kan mede een aanknopingspunt gevonden worden in de jurisprudentie

van het Strafhof of van instanties zoals de tribunalen van Neurenberg en Tokyo en bijvoorbeeld het Joegoslavië tribunaal. Voorts kan in de overwegingen worden betrokken of sprake is van bestendige nationale rechtspraak met betrekking tot onder meer de ontkenning van de Holocaust alsmede de communis opinio met betrekking tot bepaalde gebeurtenissen. Zoals in de toelichting opgemerkt kan deze communis opinio gevonden worden in gezaghebbende wetenschappelijke publicaties. In het bijzonder komt de communis opinio tot uitdrukking in uitspraken van nationale parlementen of het Europees Parlement. Zo heeft het Europees Parlement vanaf 18 juli 1987 diverse malen het begrip «genocide» van toepassing verklaard op de Armeense volkerenmoord in 1915. Diverse andere parlementen in Europa en daarbuiten hebben zich in vergelijkbare zin uitgelaten. Gelet daarop kan worden aangenomen dat, wat het begrip volkerenmoord betreft, naast de Holocaust in elk geval de massamoorden op Armenen in het Ottomaanse Rijk (1915), de moord op andere christelijke minderheden in het Ottomaanse Rijk in dezelfde periode, op Tutsi's in Rwanda (1994) en op bepaalde bevolkingsgroepen in het voormalige Joegoslavië, zoals moslims daaronder vallen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er naast de jurisprudentie over de Holocaust ontkenningen ook jurisprudentie is over andere gebeurtenissen van volkerenmoord en genocide.

Voor een antwoord op deze vraag is het van belang zich te realiseren, dat alleen die volkerenmoorden in de jurisprudentie worden genoemd, die in verband staan met een negationistische traditie. Zoals eerder in antwoord op vragen van de CDA-fractie opgemerkt, geldt dit gelukkig slechts voor weinig gevallen van volkerenmoord. Voor zover de initiatiefnemer bekend komen naast de Holocaust, in relevante Europese landen ook de Armeense genocide en de genociden in het voormalige Joegoslavië voor in de jurisprudentie.<sup>1</sup>

De leden van de SP-fractie vragen wat de indiener verwacht van de voorgestelde strafbepalingen. Daarnaast vragen deze leden of de indiener in plaats van wetgeving niet meer heil ziet in het maatschappelijke debat daar discriminatie en belediging al strafbaar gesteld is. De leden van de SP-fractie noemen dat er tegen doelbewuste discriminatie en belediging al kan worden opgetreden mochten mensen over de scheef gaan.

De initiatiefnemer is zich bewust van het feit dat er reeds algemene strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht bestaan die discriminatie en belediging strafbaar stellen. Deze algemene strafbepalingen vormen een zogenoemde *lex generalis* ten aanzien van discriminatie en belediging. Het gaat de initiatiefnemer er met dit wetsvoorstel om dat expliciet negationisme in het strafrecht strafbaar is gesteld. Ontkenningen zijn immers op grond van de huidige wetgeving niet zonder meer strafbaar gesteld. Er is een interpretatie nodig van in het bijzonder artikel 137c Sr. Zowel het Wetboek van Strafrecht als de jurisprudentie voorzien daarmee niet eenduidig in het strafbaar stellen van in het openbaar ontkennen, op grove wijze bagatelliseren of rechtvaardigen van volkerenmoord. Tot op heden is er geen vastomlijnde jurisprudentiële norm die duidelijkheid en rechtsgelijkheid verschaft. De huidige ontwikkeling die zich voordoet binnen de jurisprudentie ten aanzien van negationistische uitlatingen geeft reden tot wetgeving. Voorgestelde strafbepaling beoogt een *lex specialis* te zijn op de *lex generalis*. Het geeft rechters daarmee houvast.

---

<sup>1</sup> Zo heeft de Zwitserse rechtbank in 2008 onder meer de Turkse politicus Dogu Perincek met drie andere mannen veroordeeld wegens racisme voor het tijdens een manifestatie publiekelijk ontkennen van de dood van honderdduizenden Armenen onder de Ottomaanse heerschappij aan het begin van de twintigste eeuw als gevolg van genocide.

De leden van de SP-fractie vragen of de indiener met de genoemde auteurs van mening is dat het beter is om in het publieke debat, met onderwijs en voorlichting dergelijke opvattingen te bestrijden dan met een expliciete strafbaarstelling.

De initiatiefnemer is overtuigd van de noodzaak om in het publieke debat en met goed onderwijs en duidelijke voorlichting het uiten van negationistische opvattingen te voorkomen. Het debat moet gevoerd worden en op scholen moet de geschiedenis verteld worden. Het opnemen van een strafbepaling heeft niet als doel het publieke debat te vervangen. Een strafbepaling is als laatste middel nodig om tegen negationistische uitingen, die enkel bedoeld zijn om groepen mensen uit onze samenleving te grieven, ook daadwerkelijk te kunnen optreden. Als het publieke debat afdoende zou zijn ter voorkoming van wangedrag in het algemeen, zou in het geheel geen strafbepalingen nodig zijn. Helaas is dat niet het geval. Goede strafwetgeving is als laatste schakel in de aanpak van mensen die misbruik maken van hun grondwettelijke vrijheden ten koste en ten nadele van anderen, onmisbaar. Er bestaat geen twijfel over de verwerpelijkheid van negationistische uitlatingen in onze samenleving. Door middel van een strafbepaling geef je hier als wetgever niet alleen uitdrukking aan, maar laat je tevens zien dat je de gevolgen van dergelijke uitlatingen serieus neemt.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden van de indiener is om de verwijzing naar de artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome uit de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel te verwijderen.

De artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome geven een definitie van de begrippen «volkerenmoord» en «misdaden gepleegd tegen de menselijkheid». De opmerkingen van de Raad van State aangaande de bewijsproblematiek hebben de initiatiefnemer 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. Nu het voorstel alleen betrekking heeft op het ontkennen van volkerenmoord vervalt ook het verwijzen naar artikel 7 van het Statuut van Rome. Voor het begrip genocide heeft de initiatiefnemer besloten geen afzonderlijke definitie op te nemen in het wetsvoorstel. Het Europese Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat verwijst naar artikel 6 van het Statuut van Rome waar het gaat om het begrip volkerenmoord. Op grond van dit Kaderbesluit zal de rechter bij beoordeling of er sprake is van volkerenmoord zich richten tot het Statuut van Rome. De initiatiefnemer ziet geen reden om specifiek te verwijzen naar artikel 6 van het Statuut van Rome in de strafbaarstelling. Soms kan het onduidelijk zijn of een bepaalde gebeurtenis al dan niet onder het begrip volkerenmoord valt zoals bedoeld in het Statuut van Rome. Dan kan mede een aanknopingspunt gevonden worden in de jurisprudentie van het Strafhof of van instanties zoals de tribunalen van Neurenberg en Tokyo en het Rwanda en Joegoslavië tribunaal. Eveneens kan de definitie van het begrip volkerenmoord uit de Wet Internationale Misdrijven als leidraad voor de rechter dienen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel niet in hoge mate een symboolfunctie heeft en of het in de praktijk juridisch wel werkbaar is.

De initiatiefnemer wil opmerken dat het wetsvoorstel een duidelijke normstelling beoogd. Het wetsvoorstel doet daarmee een krachtig signaal uitgaan. Expliciete strafbaarstelling is namelijk een krachtig signaal zowel naar de slachtoffers van negationisme als naar potentiële daders. Het laat zien dat tegen uitingen die inherent antidemocratisch en antirechtsstatelijk zijn omdat ze de rechten en vrijheden van anderen teniet doen, een

democratische rechtsorde weerbaarheid toont, ook in wettelijke zin. Negationistische uitingen kunnen, indien niet afdoende bestreden, leiden tot een klimaat waarin de grondwettelijke rechten en vrijheden van delen van de bevolking daadwerkelijk gevaar lopen. Met dit wetsvoorstel wordt onomwonden duidelijk gemaakt dat negationistische uitlatingen, die slechts bedoeld zijn om te beledigen en te discrimineren, om haat, geweld en verdeeldheid te zaaien, in onze samenleving en op grond van onze Nederlandse rechtsstaat niet getolereerd worden. Op grond van de huidige wetgeving is het ontkennen en vergoelijken van genocide niet eenduidig strafbaar gesteld. Er bestaat een aantal uitspraken in de jurisprudentie waarin het ontkennen van de Holocaust onder omstandigheden bestraft is, maar een wettelijk vastgelegd verbod op het ontkennen van genocide is er niet. Met inachtneming van hetgeen reeds mogelijk is, wordt niettemin van verschillende zijden een expliciete vastlegging van openlijke negationistische uitingen bepleit. De Commissie Meijers heeft in verband met het Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat er op aangedrongen de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad betreffende de strafbaarstelling van de ontkenning en vergoeliking van genocide te codificeren.<sup>1</sup> Strafbaarstelling van negationisme creëert duidelijkheid naar de burgers toe. De waarschuwendende betekenis van uit het verleden gepleegde genociden moet je niet aantasten. De initiatiefnemer ziet niet in waarom aparte strafbaarstelling in de praktijk juridisch niet werkbaar zou zijn. Een zelfstandige norm in voor ieder toegankelijke wetgeving creëert duidelijkheid voor de burger en komt eveneens de rechtszekerheid ten goede. Daarnaast kan de rechter op grond van het nieuwe artikel zijn of haar oordeel beter funderen. Het geeft de rechter een duidelijk toetsingskader.

De leden van de fractie ChristenUnie vragen of in Nederland, bijvoorbeeld via internet, een klimaat is ontstaan dat het nodig maakt expliciet bij wet negationisme strafbaar te stellen.

De initiatiefnemer is inderdaad van mening dat sprake is van een verandering van klimaat in Nederland wat maakt dat expliciete strafbaarstelling van negationisme wenselijk is. Uitingen van racisme en discriminatie zijn in Nederland de laatste jaren geleidelijk toegenomen, zowel in aantal als in ernst. Gewelddadige incidenten met een antisemitische achtergrond komen aanzienlijk vaker voor dan enkele jaren geleden.<sup>2</sup> Uit het landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie van de politie in 2009, dat minister Hirsch Ballin 14 september 2010 naar de Tweede Kamer stuurde, blijkt ook dat het aantal gemelde gevallen van discriminatie met name tegen Joden flink is toegenomen.<sup>3</sup> Op het internet zijn momenteel schrikbarend veel gevallen van antisemitisme en uitingen van negationisme aan te treffen.<sup>4</sup> Een bekend voorbeeld zijn de twee aanstootgevende spotprenten die de AEL in 2006 op haar website plaatste.<sup>5</sup> Een dag na publicatie van de AEL-cartoons deed het CIDI aangifte wegens «opzettelijke belediging op grond van ras, godsdienst en levensovertuiging». Tot op heden is er echter nog geen einduitspraak over deze spotprenten. Naast het negationisme met betrekking tot de Holocaust, tiert ook het negationisme ten aanzien van de Armeense genocide welig op het internet. Het is verontrustend te zien dat racistische, extreemrechtse alsmede radicale Islamitische groeperingen op grote schaal gebruik maken van het internet voor het naar buiten brengen van hun (o.m. antisemitische) denkbeelden zonder daar enige tegenwerking in te ondervinden.<sup>6</sup> Wanneer bepaalde groepen mensen doelbewust en systematisch worden beledigd, kan dat leiden tot maatschappelijke marginalisering en uiteindelijk tot geweld tegen die bevolkingsgroep. De reden van de totstandkoming van het Protocol bij het Verdrag betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobische aard, verricht via computersystemen<sup>7</sup>, is mede gelegen in de bezorgdheid over

<sup>1</sup> Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht. Vgl. advies ten behoeve van de JBZ-raad van 28 en 29 november 2002 op [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl).

<sup>2</sup> Het aantal gemelde antisemitische incidenten in 2009 (167) lag 55% hoger dan in 2008 (108). De stijging geldt ook voor het aantal ernstige voorvallen (Geweld, bedreiging met geweld, vernielingen). <http://www.cidinl.nl/Nieuwsberichten/2009-Antisemitische-incidenten-in-Nederland-scherp-gestegen.html>

<sup>3</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/07/20/poldis-2009-het-landelijk-criminaliteitsbeeld-discriminatie-van-de-politie.html>

<sup>4</sup> Het probleem van antisemitisme in relatie tot het begrip negationisme kent een belangrijke bijkomstigheid. Een voorbeeld daarvan is dat het Zionisme vaak gelijk wordt gesteld met het Nazisme en het gedrag van Israël vergeleken wordt met dat van de Nazi's. Een schrijnend voorbeeld hiervan is de link:

[http://www.youtube.com/watch?v=609\\_ngBjkz8](http://www.youtube.com/watch?v=609_ngBjkz8)

<sup>5</sup> Op een cartoon is Anne Frank afgebeeld in bed met Hitler met de tekst: «Schrijf dit maar op in je dagboek, Anne.» De andere spotprent toont Joden temidden van lijken onder het bordje Auschwitz. De ene Jood zegt: «We moeten op een of andere manier uitkomen op zes miljoen!» De ander: «Ik denk niet dat dit Joden zijn.»

<sup>6</sup> Het aanbod van de zogenaamde «hate sites» is groot en gevarieerd: racistische partijen, Holocaustontkenners, militante skinheads en radicale Islamitische en neonazistische en groepen etaleren hun opvattingen op grote schaal op internet. Zie voor meer informatie [www.monitorracisme.nl](http://www.monitorracisme.nl)

<sup>7</sup> Trb. 2004, 290. Hierna te noemen het Protocol.



de toename van racistische en xenofobische propaganda via met name het internet.<sup>1</sup> Een klimaat helpen te voorkomen en te bestrijden waarin mensen beledigd en gediscrimineerd worden en waar aangezet wordt tot haat, begint met het duidelijk aangeven waar de grenzen liggen. Juist het strafrechtelijk «bij de naam noemen» van normoverschrijding kan er aan bijdragen dat het gedrag van burgers wordt gecorrigeerd en zij zich in de toekomst beter gedragen. Van die vaststelling gaat een belangrijke normbevestigende werking uit. In dit kader is expliciete strafbaarstelling van negationisme een helder en niet mis te verstaan signaal naar negationisten.

Het is daarnaast van belang nogmaals te benadrukken dat de meest bekende vorm van negationisme het ontkennen van de Holocaust is, als meest uitgesproken voorbeeld van het opzetten en ten uitvoer leggen van een plan om niet alleen een heel volk uit te roeien maar ook de cultuur en geschiedenis van dat volk. Ontkenning of bagatellisering hiervan is altijd een uiting van extreme Jodenhaat.<sup>2</sup> Aangezien Jodenhaat in onze tijd wereldwijd schrikbarend toeneemt, is alles wat dat verschijnsel binnen de kaders van onze rechtsstaat kan tegengaan, geboden, ook het strafbaar stellen van de ontkenning van (onder andere deze) genocide.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de woorden «opzettelijke verdraaiing» uit de memorie van toelichting hetzelfde wordt bedoeld als met het ontkennen van feiten.

De initiatiefnemer geeft met de woorden «opzettelijke verdraaiing» aan dat dit een vorm van ontkennen is. Met het verdraaien van de feiten wordt de werkelijkheid naar de eigen hand gezet en daarmee worden de feiten ontkend. Opzettelijke verdraaiing van feiten impliceert tevens dat een dergelijke verdraaiing gedaan wordt met een bepaalde intentie, een beoogd doel. Dit laat zien dat zulke verdraaiingen nooit op zichzelf staan en niet gedaan worden om open in debat te gaan. Hiermee wordt door de initiatiefnemer bedoeld dat dergelijke uitlatingen niet kunnen worden beschouwd als uitlatingen die met geen ander doel worden gedaan dan deelneming aan het publieke debat over een historisch maatschappelijk vraagstuk. Van strafbaarheid is sprake wanneer het gaat om een zodanig vergaande verdraaiing dat daarmee daadwerkelijk en met opzet, doelbewust, gekwetst, gediscrimineerd of aangezet wordt tot haat.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het doel van het voorstel niet voldoende wordt bereikt met de huidige wettekst zoals artikel 137c. Daarnaast vragen de leden zich af of het geen groot voordeel zou hebben als een ontkenning van de Armeense genocide als strafklacht zou vallen onder artikel 137c Sr zodat de rechter niet hoeft te beoordelen of sprake is van een genocide als bedoeld in het Statuut van Rome. De leden van de VVD-fractie vragen wat de toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel is. Daarnaast vragen deze leden of het enkele feit dat volkerenmoord een ernstig misdrijf is, de reden vormt voor afzonderlijke strafbaarstelling

De initiatiefnemer is van mening dat met de huidige wettekst het doel van initiatiefnemer niet voldoende wordt bereikt. De strafwaardigheid van het ontkennen van genocide blijkt op dit moment niet eenduidig uit de wet. Zo is er geen zekerheid in hoeverre het ontkennen van bijvoorbeeld de Armeense genocide onder het bereik van artikel 137c Sr valt. De rechter heeft zich hier tot op heden niet over hoeven uitlaten. De rechterlijke uitspraken in Nederland aangaande negationisme hebben betrekking op uitlatingen over de Holocaust. Maar ook ten aanzien van uitlatingen over

<sup>1</sup> Internet is een grensoverschrijdend medium en wat in het ene land verboden is, is in het andere toegestaan. Het weren van illegaal en schadelijk materiaal is dus voor een groot deel afhankelijk van internationale overeenstemming, en van samenwerking op het gebied van wetgeving, opsporing en vervolging.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de ontkenning van de Holocaust door de Iraanse president Achmedinejad.

de Holocaust bestaat in de praktijk nog veel onduidelijkheid. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het geen groot voordeel heeft als een ontkenning van de Armeense genocide bijvoorbeeld onder artikel 137c Sr valt, aangezien de rechter dan niet hoeft te beoordelen of er sprake is van genocide, wil de initiatiefnemer het volgende opmerken. Ook onder artikel 137c is het oordeel aan de rechter om te beslissen in hoeverre een gedane uitspraak als beledigend kan worden opgemerkt. Wanneer de ontkenning van de Armeense genocide als voorbeeld genomen wordt, zal de rechter ook onder artikel 137c Sr moeten bezien of sprake is van genocide aangezien dit in nauwe relatie staat met de beoordeling of de uitlating beledigend is voor een groep mensen. Wanneer naar het oordeel van de rechter niet gesproken kan worden van een genocide terwijl de ontkenning daarop gericht is, dan zal het beledigende karakter van die uitlating zich ook moeilijk laten bewijzen.

Met de leden van de VVD-fractie, wil de initiatiefnemer onderstrepen dat volkerenmoord tot de aller-ernstigste misdrijven behoort die mensen elkaar aan kunnen doen. Ontkenning, bagatellisering of rechtvaardiging hiervan strekt ertoe een dergelijk misdrijf acceptabel te doen lijken. Dat alleen zou inderdaad al om een ondubbelzinnige verwerping vragen. Wat negationistische uitlatingen naar de mening van de initiatiefnemer daarnaast tot een ernstig feit maakt, is de combinatie van het publiekelijk ontkennen of verdraaien van deze aller-ernstigste misdrijven met het doel aan te zetten tot haat of discriminatie van een groep mensen. Tegen zulke strafwaardige uitlatingen verdienen personen en bevolkingsgroepen bescherming. Een weerbare democratie zoals die van Nederland behoort zich tegen dergelijke negationistische opmerkingen krachtig op te stellen. De strafwaardigheid van deze gedragingen blijkt op dit moment niet eenduidig uit de wet. Daartoe dient de voorgestelde explicitering van de non-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht met een nieuw artikel 137da dat negationisme apart strafbaar stelt. Daarnaast wil de initiatiefnemer over de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel graag nog het volgende opmerken. In het verleden hebben sommige rechters geoordeeld dat de ontkenning van de Holocaust onnodig kwetsend was voor de nog levende Holocaust slachtoffers en hun naaste familie.<sup>1</sup> Het is de vraag of, nu het aantal nog levende Holocaust slachtoffers met de dag afneemt, onder de huidige wetgeving het ontkennen van de Holocaust nog wel strafbaar zal zijn als er geen overlevenden of naaste familieleden van de omgekomen slachtoffers meer zijn. Dit zou naar de mening van de initiatiefnemer een onwenselijke ontwikkeling zijn. Het voorstelde artikel 137 da Sr kent een dergelijke beperking niet.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak mensen in Nederland al veroordeeld zijn voor het ontkennen, rechtvaardigen of goedkeuren van volkerenmoord en wat een expliciete strafbaarstelling beter kan bereiken dan de huidige normen.

De initiatiefnemer wil voorop stellen dat met expliciete strafbaarstelling van negationisme de waarschuwendende betekenis van buitengewoon ernstige gebeurtenissen uit de menselijke geschiedenis zoals de Holocaust behouden blijft. De Holocaust heeft een diep besef gebracht in de westerse geschiedenis hoe gevaarlijk het is de eigen geschiedenis te willen ontlopen.<sup>2</sup> Op grond van jurisprudentie is onder bepaalde omstandigheden het ontkennen van de Holocaust reeds strafbaar gesteld. Van een rechtsnorm kan echter nog niet gesproken worden. Naar schatting zijn er in de afgelopen tien jaar circa tien personen veroordeeld voor het ontkennen of bagatelliseren van de Holocaust. De initiatiefnemer is van mening dat expliciete strafbaarstelling van negationisme zowel de burger als de rechter duidelijkheid verschaft. Daarnaast biedt een

---

<sup>1</sup> Zie het arrest Verbeke. Verbeke werd veroordeeld voor het verspreiden van pamfletten waarin de stelselmatige moord op miljoenen mensen op last van de Duitse overheid in de jaren 1941–1945, voor een groot deel in daartoe ingerichte vernietigingskampen werd ontkend. Het Gerechtshof te Den Haag oordeelde dat de gewraakte teksten beledigend waren voor de vervolgingsslachtoffers en nabestaanden van vervolgingsslachtoffers. Verbeke werd veroordeeld tot betaling van een geldboete van 5 000 f en een gevangenisstraf van vier maanden voorwaardelijk.

<sup>2</sup> Juist de gedeeltelijk geslaagde ontkenning van de Armeense genocide inspireerde nazi-Duitsland tot de Holocaust. Verwezen wordt hiervoor naar een citaat van Hitler in 1939 voor Wehrmachtssoldaten. [Http://en.wikipedia.org/wiki/Armenian\\_quote](http://en.wikipedia.org/wiki/Armenian_quote).



strafbaarstelling rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De leden van VVD-fractie vragen voorts of de indiener kan uitleggen waarom de voorgestelde codificatie noodzakelijk zou zijn voor een breed Europees optreden.

De initiatiefnemer wil in dit kader het belang noemen van de bewegingen op Europees niveau om tot vastlegging te komen van algemene Europese regels tegen racisme en vreemdelingenhaat. De initiatiefnemer verwijst hierbij naar het Kaderbesluit van de Europese Commissie betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat dat op 28 november 2008 door de lidstaten is aangenomen.<sup>1</sup> Doel van dit kaderbesluit is te zorgen dat in alle lidstaten racisme en vreemdelingenhaat strafbaar wordt gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen. Deze strafbaarstellingen kunnen vervolgens aanleiding geven tot uitlevering of overlevering, en kunnen de justitiële samenwerking verbeteren en bevorderen.<sup>2</sup>

Daarom heeft het kaderbesluit zowel betrekking op de definities van de gedragingen die strafbaar moeten zijn als op maatregelen om een doeltreffende justitiële samenwerking tussen de lidstaten te verzekeren. Elke lidstaat wordt opgeroepen ervoor zorg te dragen dat de gedragingen uit het kaderbesluit strafbaar gesteld worden. Een van de genoemde gedragingen is het opzettelijk «uit racistische of xenofobe motieven publiekelijk vergoelijken van genocide». Dat deze gedraging hier strafrechtelijk bij de naam genoemd wordt, maakt nog eens te meer duidelijk dat dit essentieel is om te komen tot een beter optreden tegen racisme en vreemdelingenhaat. De expliciete strafbaarstelling is een signaal naar negationisten zowel in Nederland als daarbuiten dat Nederland en veel andere Europese landen dergelijke uitlatingen niet accepteren. Zo is in België, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk het ontkennen van de Holocaust al expliciet strafbaar gesteld. Het is ongewenst dat een algemeen Europees geformuleerde richtlijn, wat het kaderbesluit is, specifiek in haar delictomschrijving is dan onze nationale wetgeving terwijl het juist de nationale wetgeving is van de lidstaten waar het kaderbesluit eenduidigheid wil creëren. Om te beantwoorden aan het gewenste doel van het kaderbesluit kan gezien het bovenstaande naar de mening van de initiatiefnemer niet volstaan worden met de huidige algemene non-discriminatiebepalingen. De initiatiefnemer acht het daarom van groot belang dat Nederland in lijn met het kaderbesluit en in navolging van andere Europese landen komt tot explicitering van wetgeving op het gebied van negationisme en op die manier laat zien haar verantwoordelijkheid te willen nemen ten aanzien van deze delicten en het bestrijden van racisme en discriminatie.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:NL:HTML>

<sup>2</sup> Zo is het internet bij uitstek een grensoverschrijdend medium. Het weren van illegaal en schadelijk materiaal is dus voor een groot deel afhankelijk van internationale overeenstemming, en van samenwerking op het gebied van wetgeving, opsporing en vervolging.

<sup>3</sup> Het arrest inzake de Holocaustontkenner Siegfried Verbeke wordt veelal aangehaald als een impliciete erkenning door de Hoge Raad van het strafbare karakter van de ontkenning HR 25 november 1997, *NJ* 1998, 261. De Hoge Raad zag immers geen aanleiding tot cassatie, ondanks het oordeel van het hof over het strafbare karakter van de ontkenning.

Janssens heeft opgemerkt dat het beledigende karakter van de uitlatingen in die zaak betrekking had op de aantijging dat een bepaalde bevolkingsgroep wegens ras ervan wordt beschuldigd de Holocaust te hebben verzonnen voor eigen (politiek) gewin.

<sup>4</sup> Holocaust is «verzonnen»: HR 27 oktober 1987, *NJ* 1988, 538 (m.nt. Th.W. van Veen) HR 25 november 1997, *NJ* 1998, 261; Rb. Den Bosch 21 december 2004, *LJN AR7891*; Holocaust is «eigen schuld»: HR 18 oktober 1988, *NJ* 1989, 476.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de norm ten aanzien van negationisme op grond van de huidige jurisprudentie voldoende duidelijk kenbaar is.

Bij de initiatiefnemer zijn wat de Nederlandse jurisprudentie betreft, alleen gevallen uit de jurisprudentie bekend die betrekking hebben op de ontkenning van de Holocaust. De initiatiefnemer merkt daarbij op dat zelfs ten aanzien van de ontkenning van de Holocaust nog niet gesproken kan worden van een vaststaande norm. De veroordelingen ten aanzien van negationisme zijn daar tot op heden, gezien het aantal uitspraken, te fragmentarisch voor. Zo heeft de Hoge Raad zich bijvoorbeeld nog nooit expliciet uitgesproken over de strafwaardigheid van de enkele ontkenning van de Holocaust zelf.<sup>3</sup> Tot nu toe zagen alle strafrechtelijke veroordelingen ofwel op de uitlating dat de Holocaust zou zijn verzonnen door de Joodse bevolking zelf voor eigen gewin, dan wel dat zij de gebeurtenissen aan zichzelf te wijten zouden hebben.<sup>4</sup> Hoe de rechter zal oordelen over

soortgelijke uitlatingen als het gaat om de Armeense genocide bijvoorbeeld is niet bekend. Gezien het voorgaande is naar de mening van de initiatiefnemer de norm ten aanzien van negationisme momenteel niet voldoende duidelijk.

### **3. Strafbaarstelling negationisme**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de indiener het nodig vindt om juist deze specifieke vorm van belediging strafbaar te stellen. Tevens vragen de leden van PvdA-fractie of met het strafbaar stellen van negationisme de suggestie wordt gewekt dat andere vormen van delicten eveneens afzonderlijk strafbaar gesteld kunnen worden.

De initiatiefnemer wil in antwoord op de eerste vraag verwijzen naar zijn eerder gegeven antwoord op vragen van onder meer de fracties van de VVD, CDA en de SP waar hij stelt dat op grond van de huidige wetgeving het ontkennen of vergoelijken van genocide niet eenduidig strafbaar gesteld is. De initiatiefnemer is van mening dat het ontkennen, vergoelijken van genocide expliciete strafbaarstelling verdient. Daarnaast wil de initiatiefnemer met het wetsvoorstel zijn verantwoordelijkheid nemen door gehoor te geven aan de uitvoering van het kaderbesluit om bepaalde opzettelijke gedragingen, zoals het ontkennen en vergoelijken van genocide, in de nationale wetgeving als strafbaar feit aan te merken.

De initiatiefnemer is van mening dat met strafbaarstelling van negationisme niet per definitie de suggestie wordt gewekt dat aparte strafbaarstelling voor elke andere gedraging mogelijk is. Het gaat hier om een specifieke vorm van belediging gezien het feit dat het gaat om uitspraken gedaan in de vorm van ontkenningen. Daarnaast onderschrijft Nederland het kaderbesluit en heeft het protocol inzake computercriminaliteit ondertekend wat aparte strafbaarstelling van negationisme in het bijzonder legitimeert. De initiatiefnemer sluit echter de mogelijkheid van afzonderlijke strafbaarstelling voor andere gedragingen niet uit wanneer de wetgever een dergelijke specificering noodzakelijk acht in het belang van de democratische rechtsorde, ter bescherming van de goede zeden of de openbare veiligheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de indiener het advies van de Commissie Meijers om het ontkennen en vergoelijken van misdrijven tegen de menselijkheid eveneens strafbaar te stellen niet overgenomen heeft.

De opmerkingen van de Raad van State aangaande de bewijsproblematiek hebben de initiatiefnemer 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. De belangrijkste reden hiervoor is dat de voorgestelde bepaling ziet op het ontkennen van handelingen van volkerenmoord met als oogmerk aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld tegen mensen wegens hun ras, godsdienst, hetero- of homosexualiteit of een van de andere discriminatiegronden dan wel in de kennelijke wetenschap dat daarmee deze mensen of groepen worden beledigd. Handelingen van volkerenmoord hangen naar hun aard samen met deze discriminatiegronden. Met andere woorden, het motief voor deze handelingen houdt eigenlijk altijd verband met discriminatie van groepen mensen. Voor misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven is die inhoudelijke samenhang een minder hard gegeven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of deze bewijsproblematiek niet geldt voor de andere landen waar ontkenning van misdrijven tegen de menselijkheid wel strafbaar is.

Voor een antwoord op deze vraag is in de eerste plaats van belang te beseffen dat juist door de ondertekening van het kaderbesluit en de goedkeuring bij wet van het eerder genoemde protocol, ook strafbaarheid moet worden aangenomen van die oorlogsmisdrijven die vallen binnen de bevoegdheid van de verschillende relevante internationale hoven. Dat geldt dus ook voor andere (Europese) landen waar dezelfde regelingen rechtskracht hebben.

Voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die buiten de bevoegdheid van deze hoven vallen, speelt de moeizame bewijskracht veel meer dan in gevallen van volkerenmoord. Zie onder meer op de situatie in België waar de Senaat op grond van wat hier in de literatuur over geschreven is tot de conclusie kwam dat de kwalificatie misdaad tegen de menselijkheid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt met die van oorlogsdaden, moeilijk haalbaar is.<sup>1</sup>

De leden van de SP-fractie vragen wat er mis is met de huidige praktijk, waarbij het ontkennen van de Holocaust al strafbaar kan zijn.

De initiatiefnemer wil voor de beantwoording van deze vraag opmerken dat ontkenningen van de Holocaust voor de initiatiefnemer een belangrijke reden vormen om te komen tot voorgestelde strafbaarstelling maar dat ontkenningen of vergoelijkings van andere genociden eveneens onder de strafbepaling kunnen vallen. Op dit moment is slechts een aantal uitspraken aanwezig ten aanzien van het ontkennen van de Holocaust. De initiatiefnemer is van mening dat wettelijke vastlegging van het ontkennen of vergoelijken van volkerenmoord in het Wetboek van Strafrecht de voorkeur geniet boven een jurisprudentiële «norm» alleen al gezien de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wat voorgestelde strafbepaling biedt. Strafbarestelling van negationisme draagt bij aan een heldere en consistente regelgeving op dit terrein. Expliciete strafbaarstelling is eveneens van belang om Europabreed op te kunnen treden tegen uitingen van racisme en vreemdelingenhaat.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts of er voorbeelden bekend zijn waarin mensen ten onrechte vrijuit zijn gegaan naar de mening van de indiener waar dit wetsvoorstel een oplossing voor kan bieden in de toekomst.

De initiatiefnemer wil voorop stellen dat het oordeel aan de rechter is in hoeverre een uitspraak gerechtvaardigd is op grond van de huidige strafbepalingen. De Kamer en ook de indiener is geen rechter. Wel is de initiatiefnemer op de hoogte van een aantal zaken betreffende negationistische uitlatingen die in de afgelopen jaren geseponeerd werden. Reden was dat het Openbaar Ministerie (OM) in deze zaken twijfelde aan de openbaarheid van de uitspraak of aan de opzettelijkheid van de gedane uitlatingen. Deze elementen van «openbaarheid» en «opzettelijkheid» komen ook voor in voorgestelde strafbepaling. Het tweede lid van voorgestelde strafbepaling hanteert echter wel een lichtere vorm van opzet waaronder die uitspraken kunnen vallen die geuit zijn terwijl men wist of in alle redelijkheid kon vermoeden dat mensen daardoor in hun diepste wezen gekwetst of beledigd worden en men dit risico desalniettemin op de koop toe neemt. Daarnaast wil de initiatiefnemer ook hier opmerken dat op grond van de huidige rechtspraak aangaande het ontkennen van de Holocaust het gevaar bestaat dat wanneer er geen overlevenden van de Holocaust of naaste familieleden meer zijn, de rechter deze uitlatingen niet zonder meer strafbaar zal stellen. In die

---

<sup>1</sup> Belgische Senaat, zitting 2004–2005, 22 juni 2005. Wetgevingsstuk nr. 3-1135/3.

gevallen zou dat naar de mening van de initiatiefnemer ten onrechte zijn. Negationistische uitlatingen zijn niet alleen bedoeld om de overlevenden van deze genocide of hun naaste familieleden te grieven maar de gehele Joodse bevolking. De voorgestelde strafbaarstelling kan hier in de toekomst een oplossing voor bieden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de indiener verwacht met dit wetsvoorstel van de rechtspraak en of de indiener meer veroordelingen verwacht.

De initiatiefnemer is van mening dat door de expliciete strafbaarstelling van negationisme in de wet beter en sneller opgetreden zal kunnen worden tegen grievende uitlatingen als de Holocaustontkenning. Het doel van het wetsvoorstel is een duidelijke regel, zodat een heldere normstelling ontstaat. Over het aantal aangiften en veroordelingen valt niet met zekerheid te zeggen of deze zullen toenemen. Dit is afhankelijk van aantal overtredingen. Initiatiefnemer hoopt dat met voorgestelde strafbepaling het aantal overtredingen zal dalen door de afschrikwekkende alsmede normstellende werking van de strafbepaling. Verder kan expliciete strafbaarstelling een positieve uitwerking hebben op de vervolgingsbeslissingen van het OM omdat met een strafbepaling onduidelijkheid wordt weggenomen over de strafwaardigheid van negationistische uitlatingen.

De leden van de VVD-fractie vragen of in een afwijkende context, ongeacht een krenkend resultaat, alleen de intentie al strafbaar kan zijn.

De initiatiefnemer merkt op dat het ontkenken of minimaliseren van een genocide, zoals bepaald in artikel 1 van het door de initiatiefnemer voorgestelde artikel 137da Sr, gepaard moet gaan met een misdadig opzet, namelijk met het oogmerk om aan te zetten tot haat of geweld of discriminatie op basis van ras, volk, godsdienst etc. Het tweede deel van de voorgestelde wetswijziging stelt dezelfde ontkenning strafbaar in het geval iemand weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij daarmee een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigt. Met andere woorden: als het algemeen bekend is dat door dergelijke ontkenningen mensen in hun diepste wezen worden beledigd, dan kan degene die deze ontkenningen uit, worden aangerekend voor het feit dat hij het aanmerkelijke risico daarop heeft genomen, door deze ontkenningen niettemin te uiten. Strafbbaar zijn dus die uitlatingen die worden gedaan met het oogmerk te krenken, dan wel, alles in aanmerking nemende, redelijkerwijs niet anders dan als krenkend kunnen worden opgevat, bijvoorbeeld door de bewoordingen van de uitlating, met inachtneming van de context waarin de uitlating is gedaan. De initiatiefnemer merkt hierbij op dat een strafbare uitlating op dit terrein sneller kan worden aangenomen naarmate de uitlating in zichzelf niet anders dan als krenkend kan worden opgevat, dan wel naarmate redelijkerwijs moet worden aangenomen dat discriminerende of racistische motieven de drijfveer voor de uitlating hebben gevormd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de uiteindelijke feitelijke toegevoegde waarde zal zijn van voorgestelde strafbaarstelling gezien het feit dat tot op heden het OM terughoudend is geweest met het instellen van vervolgingen ter zake van de verdenking van het doen van negationistische uitingen.

De initiatiefnemer wil het volgende hierover opmerken. Terughoudend vervolgingsbeleid bij dergelijke misdrijven is niet op voorhand af te

wijzen. Het maatschappelijke en wetenschappelijke debat moet immers een reële kans worden gegeven. Verder zijn natuurlijk niet alle ontkenningen gedaan met het oogmerk om te kwetsen.

De voorgestelde bepaling maakt echter veel duidelijker in welke gevallen ontkenningen strafbaar kunnen worden geacht. Het meest belangrijke element is daarbij dat het moet gaan om gevallen van volkerenmoord en dat het oogmerk om te kwetsen aanwezig moet zijn. Daarmee kan onnodige terughoudendheid van het OM bij het instellen van vervolgingen ter zake van negationistische uitingen worden weggenomen.

De leden van de ChristenUnie vragen in hoeverre 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 oplegt. Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe ver de verschillende Europese lidstaten zijn met de implementatie van dit kaderbesluit en op welke wijze deze lidstaten vorm geven aan de implementatie.

De initiatiefnemer wil hier het volgende op antwoorden. Een van de redenen voor de totstandkoming van het kaderbesluit is dat op het gebied van racisme en discriminatie de werkingssfeer en inhoud van de wetgeving in de lidstaten verschillen. Doel van het kaderbesluit is het maken van wetgeving die voorziet in de behoefte de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op elkaar af te stemmen en om belemmeringen voor doeltreffende justitiële samenwerking weg te nemen. Het kaderbesluit heeft met name betrekking op de definities van de gedragingen die strafbaar moeten zijn om de beoogde justitiële samenwerking tussen de lidstaten te verzekeren. In dit verband wordt als strafbaar feit aangemerkt het opzettelijk «uit racistische of xenofobe» motieven publiekelijk vergoelijken van genocide. Aangezien de Hoge Raad zich buiten de zaken aangaande de Holocaust nog niet heeft uitgelaten over de vraag of het ontkennen, bagatelliseren of vergoelijken van genocide in de zin van het Statuut van Rome strafbaar is op grond van de huidige strafbepalingen, kan Nederland zich niet zonder meer beroepen op het standpunt dat de huidige wetgeving reeds voldoet op dit terrein. De initiatiefnemer acht het daarom van belang dat strafbaarstelling van negationisme specifiek wordt opgenomen in de wetgeving zodat het Nederlandse Parlement op die manier ook zijn verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van het komen tot gelijkgestemdheid binnen Europa.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting is in een aantal Europese landen de ontkenning van de Holocaust al expliciet strafbaar gesteld. Dit geldt voor landen als België, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. In Zwitserland en Spanje is het ontkennen of bagatelliseren van volkerenmoord in brede zin, dan wel het steunen van regimes of instituties die genocide voorstaan, strafbaar. Luxemburg kent eveneens wetgeving tegen negationisme.

De wijze waarop het kaderbesluit in de nationale wetgeving van bovengenoemde landen wordt geïmplementeerd, verschilt per land. De landen waar de ontkenning van de Holocaust reeds strafbaar is, waaronder België, bezien momenteel in hoeverre en op welke manier zij hun huidige strafbaarstelling uitbreiden om deze zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het kaderbesluit.

Voorts wil de initiatiefnemer opmerken dat de implementatietermijn van het kaderbesluit pas eind 2010 is afgelopen. Dit betekent dat de Europese Commissie tot nu toe nog geen activiteiten heeft ontplooid om tot een evaluatie van de implementatie te komen. Ten gevolge hiervan kan de

initiatiefnemer inhoudelijk nog geen nadere informatie geven over de wijze van implementatie in de andere Lidstaten.

#### 4. Europees kaderbesluit

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat geen enkele bepaling uit het internationale of Europese recht staten verplicht om het ontkennen van genocide strafbaar te stellen. Deze leden vragen tevens door welke deskundigen de indiener wordt gesteund in zijn opvatting dat de huidige Nederlandse wetgeving inzake strafbaarstelling van het aanzetten tot haat/belediging/discriminatie wegens ras, etc. onvoldoende duidelijk voldoet aan de verplichtingen tot strafbaarstelling die het kaderbesluit oplegt.

De aanvaardbaarheid van het strafbaar stellen van het ontkennen van genocide wordt expliciet en impliciet bevestigd in een aantal internationale instrumenten. Als voorbeeld wil de initiatiefnemer met deze leden de al eerder aangehaalde Europese Kaderrichtlijn noemen op basis waarvan lidstaten verplicht worden gesteld het ontkennen van genocide strafbaar te stellen. Voorts wil de initiatiefnemer wijzen op Titel I, A, onderdelen (b) en (c) van het Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.<sup>1</sup> Daarin worden strafbaar gesteld het met racistische of xenofobe doelstellingen, publiekelijk vergoelijken van misdaden tegen de mensheid en schendingen van het humanitaire recht en het publiekelijk ontkennen van de in artikel 6 van het Statuut van het Internationaal Militair Tribunaal bij de overeenkomst van de Londen van 8 april 1945 omschreven delicten. Daarnaast dringt het Protocol bij het Verdrag betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobische aard, verricht via computersystemen aan op wetgevende en andere maatregelen tegen verspreiding via internet of andere computersystemen van bedreigingen, beledigingen, enzovoorts, met een xenofobe of racistische inslag. Artikel 6 van het protocol preciseert dat alle Staten de informatiecriminaliteit moet bestraffen die ertoe strekt om gepleegde daden van genocide, zoals gedefinieerd door het internationaal recht te ontkennen, op grove wijze te minimaliseren, goed te keuren of te rechtvaardigen. Nederland heeft bij Rijkswet dit protocol goedgekeurd<sup>2</sup>. Op grond hiervan erkent Nederland de verplichting dat ontkenning, grove bagatellisering, goedkeuring of rechtvaardiging van genocide voor zover die gedragingen aanzetten tot haat, discriminatie of geweld wegens ras of godsdienst strafbaar gesteld dienen te zijn. De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat expliciete strafbaarstelling van het ontkennen van genocide de meest geëigende uitwerking is van bovengenoemde internationale instrumenten; zowel van het protocol als de kaderrichtlijn. De initiatiefnemer wordt gesteund in zijn opvatting door de Commissie Meijers die er in verband met het Kaderbesluit bestrijding racisme en vreemdelingenhaat op aangedrongen heeft de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad betreffende de strafbaarstelling van de ontkenning en vergoeliking van genocide te codificeren om zodoende geen misverstand te laten verstaan en rechtsgelijkheid te waarborgen.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=nl&ihtmlang=nl&lng1=nl,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=346615:cs&page=>

<sup>2</sup> Rijkswet van 20 mei 2010 tot goedkeuring van het op 28 januari 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen (Trb. 2003, 60 en Trb. 2005, 46).

#### 5. Wetgeving in andere landen

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



De initiatiefnemer is in ieder geval bekend met een aantal uitspraken die in België na invoering van de Negationismewet van 23 maart 1995 tot veroordelingen hebben geleid waarbij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding partij was.<sup>1</sup> De eerste veroordeelde werd veroordeeld tot 6 maanden gevangenisstraf met uitstel en een geldboete van 40 000 BEF.<sup>2</sup> Het Centrum was ervan overtuigd dat deze eerste gerechtelijke uitspraak een stevige signaalwaarde had zowel naar de negationisten als hun politieke ondersteuners. Zelfs tegen diegenen die soms tegen wil en dank zorgen voor de verspreiding van negationistische ideeën.

De tweede beklagde had op de openbare weg bewoordingen geuit die de rechtbank beschouwde als zijnde een aanzetten tot, zoals voorzien in artikel 1 van de wet van 30 juli 1981 (antiracisme).<sup>3</sup> De inhoud van de bewoordingen werd ten aanzien van de slachtoffers beschouwd als een goedkeuring van de genocide gepleegd door het Duitse nationaalsocialistische regime en was zodoende een inbreuk op artikel 1 van de Negationismewet van 23 maart 1995.

Voorgaande voorbeelden laten naar de mening van initiatiefnemer zien dat waar strafbepalingen aangaande negationisme opgesteld zijn, deze in de praktijk ook gehandhaafd worden.

De leden van de SGP vragen of de indiener ook overwogen heeft om specifieke gebeurtenissen te benoemen in plaats van een algemene strafbaarstelling.

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting een aantal specifieke gebeurtenissen genoemd waarvan aangenomen moet worden dat deze onder het wetsvoorstel vallen. Van belang zijn hier de Holocaust en de Armeense genocide die onomstreden als genociden erkend zijn in Nederland. Daarnaast is de genocide op de Tutsi's in Rwanda alsmede de genocide in Sebrenica door het Rwanda respectievelijk het Joegoslavië tribunaal erkend.

Voor een aantal andere genociden is eerder in de beantwoording al verwezen naar bestendige opvattingen zoals die onder meer door (parlementaire) erkenningen en studies van gerenommeerde instituten voor de studies van volkerenmoord naar voren komen.

## 6. Volkerenmoord

De leden van de CDA-fractie vragen of de «communis opinio» van het Nederlandse parlement volgens indiener naast de internationale juridisch vastgestelde genocide, eveneens kan bepalen of er sprake kan zijn van een genocide. Daarnaast vragen deze leden wanneer er sprake is van erkenning van de Armeense genocide door Europees of Nederlands parlement en wat de juridische basis is om de erkenning van het ene parlement hoger te achten dan het andere parlement. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de juridische status is van een «communis opinio» die voortvloeit uit gezaghebbende publicaties of uitspraken van parlementen.

Wanneer onduidelijkheid bestaat of sprake is van genocide in het internationale recht, kan naar de mening van initiatiefnemer de «communis opinio» van het Nederlandse parlement alsmede die van toonaangevende wetenschappelijke publicaties van historici en wetenschappelijke instituten waaronder de verschillende genocide instituten als richtlijn dienen voor de rechter. Initiatiefnemer merkt hierover op dat een «communis opinio» geen juridische status heeft. Een «communis opinio» kan dienen als richtlijn voor de rechter, in het bijzonder voor de beant-

<sup>1</sup> Correctionele rechtbank van Brussel, 21 juni 2006; Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, 16 maart 2006; Hof van Cassatie, 13 september 2005; Correctionele rechtbank van Brussel, 4 mei 2004; Correctionele rechtbank van Brussel, 7 november 2000.

<sup>2</sup> Correctionele rechtbank van Brussel, 7 november 2000. Het Centrum had in augustus 1997 ontdekt dat David V via een Brusselse boekwinkel een Engelstalige negationistische publicatie had verspreid. Het Centrum stelde onmiddellijk de procureur des Konings op de hoogte die een gerechtelijke inbeslagname van de voorraad in de boekwinkel beval.

<sup>3</sup> Correctionele rechtbank van Brussel, 4 mei 2004.

woording van de vraag of iemand kon of kan weten dat zijn ontkenning betrekking heeft op een volkerenmoord of niet. Ook kan de erkenning van genocide door het Nederlandse Parlement een factor zijn die de rechter meeneemt bij de vaststelling of de volkerenmoord die wordt ontkend, inderdaad als genocide valt te bestempelen.<sup>1</sup> Zo is de Armeense genocide zowel door het Nederlandse als het Europese Parlement als genocide erkend.<sup>2</sup> Deze erkenningen kunnen zodoende als richtlijn dienen voor de rechter.

De leden van de CDA-fractie vragen of de situatie kan voorkomen dat een verdachte aan de hand van getuigen kan aantonen dat hij, door bijvoorbeeld in Turkije genoten onderwijs, ervan uit mocht gaan dat er geen sprake was van een genocide. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of het mogelijk zou zijn dat iemand die in Nederland de Armeense genocide erkent om aan strafvervolgning te ontkomen, daar vervolgens in Turkije voor veroordeeld kan worden.

Initiatiefnemer wil voor de beantwoording van deze vragen opmerken dat in Nederland het beginsel geldt dat elke burger geacht wordt de wet te kennen. Onbekendheid met het bestaan of de inhoud van de wet vormt nooit een verontschuldiging voor overtreding van die wet en kan ingeval van strafbepalingen dus ook niet leiden tot straffeloosheid. Het is in het genoemde voorbeeld aan de rechter hoe hij in deze beslist over de vraag in hoeverre aangenomen mocht worden dat de verdachte redelijkerwijs had moeten weten dat daar hier te lande in tegenstelling tot Turkije anders over gedacht wordt. Voor beoordeling hiervan zal de rechter zich in eerste instantie richten op de vraag of de uitlating gedaan werd louter met het oogmerk om aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld. De vraag of het mogelijk is dat iemand die hier in Nederland de genocide erkent daar in Turkije voor vervolgd kan worden, reikt naar de mening van initiatiefnemer buiten de verantwoordelijkheid van de Nederlandse wetgever. In Nederland behoort de Nederlandse wet uitgevoerd en nageleefd te worden. Nederland hoeft zich naar de mening van initiatiefnemer niet te richten op hoe Turkije strafrechtelijk de zaken heeft geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of volkerenmoorden gepleegd voor 1998, het jaar waarin het Statuut van Rome is opgericht, pas volkerenmoorden zijn als die volkerenmoord voldoet aan de definitie van artikel 6 van het Statuut. Daarnaast vragen zij wie of welke instantie bepaalt of er eerder sprake was van volkerenmoord in de juridische zin van het woord.

Initiatiefnemer wil voorop stellen dat het uiteindelijke oordeel aan de Nederlandse rechter is die zal moeten vaststellen of er sprake is geweest van een situatie van volkerenmoord. Dit zal de rechter pas doen wanneer een uitlating de toets van «kwetsendheid» heeft doorstaan en duidelijk is dat de uitlating opzettelijk gedaan is. Om te bepalen of een gebeurtenis vervolgens te kwalificeren is als volkerenmoord zal voor de rechter artikel 6 Statuut van Rome als leidraad dienen. Voor het begrip volkerenmoord zal de rechter zich dus wenden tot het Statuut van Rome en in het verlengde daarvan tot de uitspraken die gedaan zijn door het Internationaal Strafhof omtrent de vaststelling van genociden. Voor wat betreft onze nationale wetgeving biedt artikel 3 van de Wet Internationale Misdrijven houvast voor het begrip volkerenmoord. Tot slot kan de rechter zijn oordeel baseren op uitspraken die gedaan zijn door internationale tribunalen zoals het Rwanda en het Joegoslavië tribunaal.

<sup>1</sup> De Armeense genocide is in 2004 door de Tweede Kamer bij motie (van Rouvoet c.s.) als genocide erkend.

<sup>2</sup> Europees Parlement, resolutie van 28 feb. 2002, Doc.: A5-0028/2002.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het denkbaar is dat de Nederlandse rechter een misdrijf als volkerenmoord bestempelt terwijl in internationaal verband dat niet is gebeurd.

Initiatiefnemer is van mening dat dit niet wel denkbaar is. Hoewel de rechter op grond van onze Nederlandse strafvorderingwetgeving in zekere zin vrij is in zijn beoordeling is ze wel gebonden aan internationaal en Europees recht. Bij de nationale beoordeling zal ongetwijfeld een rol spelen hoe hier in andere landen tegen aan wordt gekeken. De «communis opinio» betreffende de vraag of bepaalde gebeurtenissen als volkerenmoord moeten worden gezien is niet alleen op nationaal niveau te bepalen. De erkenning van een genocide door het Parlement en het gemeenschappelijke gevoelens van de Nederlandse samenleving komen aldus overeen met dergelijke erkenningen en gevoelens in andere landen; zoals onder meer blijkt uit (internationale) toonaangevende wetenschappelijke publicaties.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat een Nederlandse rechter zal moeten vaststellen of sprake is geweest van een situatie van volkerenmoord. Deze leden vragen of de indiener de zienswijze deelt van deze leden dat wanneer er in het verleden of heden juridisch gezien geen volkerenmoord is vastgesteld, dat een belemmering vormt om een vervolging te starten. De bewijsproblematiek lijkt dan op voorhand onoverkomelijk.

De initiatiefnemer is van mening dat de rechter bij de beoordeling van een negationistische uitlating in eerste instantie zal bekijken of er een intentie is geweest te kwetsen en/of aan te zetten tot haat. Met andere woorden, was het doel van de uitlating louter het kwetsen van een specifieke bevolkingsgroep. Of er daadwerkelijk gekwetst is, hangt vanzelfsprekend af of de gebeurtenis waar de ontkenning of uitlating op gericht is, daadwerkelijk heeft plaats gevonden in het verleden. Het is aan de rechter om te beoordelen of er met de gebeurtenis ook sprake is geweest van een situatie van volkerenmoord in de zin van artikel 6 van het Statuut van Rome. Ook in dit kader is het goed om te beseffen dat ontkenningen met een negationistisch karakter zeldzaam zijn en vooral voorkomen ten aanzien van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden onder het Naziregime van 1940–1945.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de koppeling met de jurisprudentie van het Internationaal Strafhof niet gemaakt wordt door de indiener. Deze leden vragen de indiener of dit niet een veel duidelijker en effectievere strafbepaling zou opleveren.

De initiatiefnemer wil verwijzen naar de memorie van toelichting waarin hij het belang van de jurisprudentie van het Internationaal Strafhof benoemt als het gaat om het beoordelen of er sprake is van genocide. De initiatiefnemer merkt hierbij op dat de rechter voor zijn beoordeling of sprake is van een genocide zich ten allen tijde zal wenden tot de uitspraken die gedaan zijn door het Internationaal Strafhof. Dit sluit aan bij het Europese Kaderbesluit en de rechter zal zich dan ook op grond daarvan richten tot het Internationaal Strafhof en het Statuut van Rome. Wanneer het Internationaal Strafhof echter geen duidelijkheid kan bieden omdat bijvoorbeeld over een bepaalde gebeurtenis geen uitspraak is gedaan, zou dit betekenen dat de rechter niet verder komt in zijn beoordeling. Door de strafbepaling algemeen te houden, is het voor de rechter eveneens mogelijk te bezien in hoeverre een van de internationale tribunaal zoals het tribunaal van Neurenberg, Tokyo of het Joegoslavië-tribunaal duidelijkheid kan bieden op de vraag of van genocide sprake is.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener voor volkerenmoord in principe uit gaat van een historische gebeurtenis waarover een officieel oordeel bekend is of dat het ook mogelijk is dat de Nederlandse rechter

besluit om een bepaalde gebeurtenis die in een recent verleden heeft plaatsgevonden ook als volkerenmoord te betitelen.

Wanneer over een bepaalde gebeurtenis geen officieel oordeel bekend is omdat het in een recent verleden heeft plaatsgevonden, zal de rechter zelfstandig moeten oordelen in hoeverre de gedane uitlating onder het wetsartikel valt. Zoals de initiatiefnemer hiervoor al aangaf als antwoord op een van de vragen van de VVD-fractie zal het de rechter er in eerste instantie om gaan of de uitlating gedaan werd met de intentie te kwetsen en/of aan te zetten tot haat. Wanneer dat bewezen kan worden, zal de rechter vervolgens beoordelen of er gesproken kan worden van genocide. Dit kan de rechter doen op grond van artikel 6 van het Statuut van Rome, artikel 3 van de Wet Internationale Misdriften, het algemene maatschappelijke gevoelens van de Nederlandse samenleving ten aanzien van de gebeurtenis of de «communis opinio», de erkenning van een genocide door het Parlement of op grond van gezaghebbende wetenschappelijke publicaties.

## **7. Wetenschappelijk debat**

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot de afbakening tussen uitingen in het kader van het wetenschappelijke debat enerzijds en negationisme anderzijds of de ontkenning van de Holocaust onder alle omstandigheden niet strafbaar zou moeten zijn.

De initiatiefnemer is het met de leden eens dat over de Holocaust geen enkele twijfel bestaat dat deze heeft plaatsgevonden, en op grond daarvan ten allen tijde strafbaar zou moeten zijn. Echter, in het belang van het wetenschappelijke debat is het belangrijk onderscheid te maken tussen het doel en de context van een bepaalde uitlating. Over de aard en context van een gebeurtenis moet in het belang van de historische wetenschap gesproken kunnen worden. Zo kan aan de hand van nieuw ontdekte feiten geschiedschrijving worden herzien. Het doelbewust ontkennen van de Holocaust kan gezien de hoeveelheid vaststaande feiten en documentatie ervan echter nooit op zichzelf staan. Hiermee bedoelt initiatiefnemer dat zulke ontkenningen niet geuit worden met het doel een open debat over deze gebeurtenis te hebben. Het heeft ofwel de bedoeling de nabestaanden te kwetsen ofwel het doel de daders of beschuldigen vrij te pleiten van verantwoordelijkheid, schuld en straf. Het publiekelijk ontkennen van de Holocaust zal zodoende vrijwel altijd gepaard gaan met het oogmerk aan te zetten tot haat of discriminatie en op die grond ook strafbaar zijn.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het wetenschappelijk debat min of meer door indiener uitgezonderd wordt van de strafbepaling. Deze leden vragen of dit betekent dat doorgaans snel een beroep zal worden gedaan op het wetenschappelijke debat dat gaande is.

De initiatiefnemer is zich bewust van de waarde van het wetenschappelijke debat. Negationistische uitingen echter worden gedaan met een bepaalde intentie, om in een bepaalde positie te komen en niet om in debat te gaan. De manier waarop gesproken wordt, met welke intentie en met welk doel uitlatingen gedaan worden, is allesbepalend. Wanneer een uitlating louter het doel heeft aan te zetten tot haat of het grieven van een bevolkingsgroep, zal de rechter het beroep op het wetenschappelijke debat zonder meer ongegrond bepalen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts hoe onderscheid gemaakt kan worden tussen een wetenschappelijke publicatie van bijvoorbeeld een universiteit en het in de toelichting genoemde voorbeeld van een site van neonazi's.

De initiatiefnemer wil voor het beantwoorden van deze vraag opmerken dat het cruciaal is vanuit welke motieven een bepaalde publicatie gedaan wordt. Ook de context waarin een bepaalde uitlating wordt gedaan, is van belang om te bepalen wanneer sprake is van het vrije wetenschappelijke debat en wanneer een uitlating enkel of overwegend is ingegeven door racistische en discriminerende motieven. De rechter moet op grond van voorgaande uiteindelijk de afweging maken of een publicatie over bepaalde aspecten van de Holocaust als haatzaai moet worden betiteld (een uitdrukking van antisemitisme) of legitiem, zoals bijvoorbeeld wetenschappelijke onzekerheid over het aantal slachtoffers.

## 8. Afweging met andere grondrechten

De leden van de fractie van de SP vragen de indiener of expliciete strafbaarstelling niet op gespannen voet staat met vaste jurisprudentie van het EHRM.

De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de leden van de SP-fractie met deze vraag doelen op in het bijzonder het recht op de vrijheid van meningsuiting. Dit recht is onder meer opgenomen in artikel 7 van onze Grondwet en artikel 10 EVRM. Zoals bekend zijn er ook grenzen gesteld aan het recht op vrijheid van meningsuiting. Zo bepaalt artikel 7, eerste en derde lid, Gw dat ieder zijn verantwoordelijkheid volgens de wet behoudt. Artikel 10, tweede lid, EVRM geeft de ruimte aan voor het maken van beperkingen op het recht op vrijheid van meningsuiting. Die beperkingen moeten bij wet voorzien zijn en kort samengevat noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, ter bescherming van de goede zeden of de openbare veiligheid. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM heeft het Hof bepaald dat het ontkennen van de Holocaust niet op bescherming kan rekenen van artikel 10 EVRM wegens misbruik van recht.<sup>1</sup> Deze uitspraak is gebaseerd op eerdere rechtspraak van het Hof en laat zien dat aparte strafbaarstelling van het ontkennen van genociden met als doel het aanzetten tot haat en/of grieven van bevolkingsgroepen, niet in strijd is met het EVRM. Op grond van artikel 17 EVRM kan men zich niet op de rechten en vrijheden van het Verdrag beroepen met als doel de rechten en vrijheden van het Verdrag zelf te beperken dan wel teniet te doen. In de zaken *Garaudy/Frankrijk* en *Lehideux en Isorni/Frankrijk* was het Hof van oordeel dat het ontkennen van de Holocaust in strijd is met een «*clearly established historical fact*» en niet gestoeld is op wetenschappelijk onderzoek naar waarheidsvinding.<sup>2</sup> Het doel van dergelijke uitlatingen is volgens het Hof om het Naziregime te rehabiliteren, wat in strijd is met de onderliggende kernwaarden van het EVRM.<sup>3</sup> Voorts was het Hof in *Garaudy* van oordeel dat het ontkennen van misdaden tegen de menselijkheid, zoals in dit geval de Holocaust, een van de ernstigste vormen van groepsbelediging vanwege ras is en aanzet tot haat jegens Joden. Het Hof plaats het ontkennen van de Holocaust als categorie van uitlatingen op grond van artikel 17 EVRM buiten de bescherming van artikel 10 EVRM. Met andere woorden: de ontkenning of bagatellisering van de Holocaust wordt door het EHRM aangemerkt als misbruik van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 17 van het EVRM. Strafbarestelling van negationistische uitlatingen is derhalve in overeenstemming met de desbetreffende grond- en mensenrechtelijke bepalingen.<sup>4</sup> Daarnaast zijn andere Europese landen Nederland reeds voorgegaan wat betreft aparte strafbaarstelling van negationisme. Naar de mening van de initiatiefnemer hoeft gezien het bovenstaande niet

<sup>1</sup> EHRM 24 juni 2003.

<sup>2</sup> EHRM 23 september 1998, *app. no.*

55/1997/839/1045 (*Lehideux en*

*Isorni/Frankrijk*);

EHRM 24 juni 2003, *NJ 2007*, 200 (*Garaudy/Frankrijk*).

<sup>3</sup> *Lehideux en Isorni/Frankrijk*, § 47 en 53.

<sup>4</sup> De rechtspraak van het EHRM kan mede als referentiekader voor de samenleving dienen ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met radicalisering.

getwijfeld te worden over de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het EHRM.

De leden van de VVD-fractie vragen de indiener nader te 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.

Een beperking van het recht van vrije meningsuiting kan ex artikel 10 lid 2 EVRM gerechtvaardigd zijn voor zover die beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit wil zeggen dat voor die beperking een dringende maatschappelijke noodzaak oftewel een «pressing social need» bestaat. Naar de mening van de initiatiefnemer kan in deze gesproken worden van een «pressing social need» die beperking van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt. Dit gezien de volgende redenen: a) genocide aandoen b) niet alleen «personen en bevolkingsgroepen» verdienen daartegen bescherming maar evenzeer de samenleving als geheel. Ontkenning en vergoelijking van deze misdrijven is er op gericht deze misdrijven acceptabel te doen lijken. Dat verdient integrale en uitdrukkelijke verwerping door middel van strafbaarstelling.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de indiener het met deze leden eens is dat juist de verwerpelijkheid van negationistische uitlatingen onderwerp moet zijn van het publieke debat en of het wetsvoorstel dit debat niet bemoeilijkt.

De initiatiefnemer wil opmerken dat de verwerpelijkheid van negationistische uitingen onderwerp van debat moeten zijn en blijven. Naar de mening van de initiatiefnemer staat de verwerpelijkheid van dergelijke uitlatingen in onze maatschappij niet ter discussie. De ophef die vorig jaar volgde op de opmerking van de heer Rutte bij de presentatie van het initiatiefwetsvoorstel voor de verruiming van de vrijheid van meningsuiting dat het ontkennen van de Holocaust zou moeten kunnen, laat overduidelijk zien dat er over de verwerpelijkheid van het ontkennen van de Holocaust niet getwijfeld wordt. De vraag die zich voor sommigen voordoet, is of de vrijheid van meningsuiting, ondanks de verwerpelijkheid en de schadelijke gevolgen van negationistische uitingen, moet prevaleren. Die vrijheid wordt echter beperkt in geval van discriminerende uitingen. Ontkenningen met het doel te discrimineren vallen onder de verwerpelijke (negationistische) uitlatingen. Daarnaast is het goed te beseffen dat het hogere doel van de vrijheid van meningsuiting het creëren is van een eerlijk speelveld voor (intelligent/open) debat met als doel de sociale samenhang te bevorderen en een menselijke samenleving te stimuleren. Uitlatingen die *louter* geuit worden met het doel te beledigen of aan te zetten tot haat, doen aan dit hogere doel uitdrukkelijk afbreuk.

De initiatiefnemer is van mening dat met het publieke debat de negationist niet tot andere gedachten gebracht zal worden. Negationistische opmerkingen worden namelijk heel bewust en met een beoogd doel geuit. Juist omdat men zich bewust is van de verwerpelijkheid en impact van hun uitlatingen, doen ze die uitlatingen.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

De leden van de SP-fractie vragen wanneer er sprake is van op grove wijze bagatelliseren en vragen of hier voorbeelden van gegeven kunnen worden.



Er is sprake van op grove wijze bagatelliseren wanneer het gaat om beweringen die een aantal evidente feiten in twijfel trekken of schromelijk minimaliseren. Zo is het stellen dat er «slechts 230 000 Joden zijn overleden in de Tweede Wereldoorlog en de meeste aan tyfus»<sup>1</sup> niet alleen te kwalificeren als het in twijfel trekken van vastgestelde documentatie, dit is te zien als het ontkennen van essentiële punten van de geschiedschrijving en inherent hieraan buitengewoon grievend voor de nabestaanden.

De leden van de SP-fractie stellen zich de vraag of de voorgestelde strafbepaling niet een signaal afgeeft dat wanneer een andere strafwaardige uiting niet nader is gespecificeerd, deze ook niet strafbaar zou zijn.

De initiatiefnemer is van mening dat het Wetboek van Strafrecht in de basis, ook wat betreft strafwaardige uitingen, voldoende duidelijkheid biedt wat strafbaar is en wat niet. Soms kan, wanneer daar een (gelegitieme) maatschappelijke noodzaak toe is, een artikel worden toegevoegd of gespecificeerd. Ontwikkelingen in de maatschappij kunnen ertoe leiden dat het Wetboek van Strafrecht uitgebreid wordt. Ook kan vanuit Europa een verplichting aan de lidstaten opgelegd worden om een bepaalde gedraging (specifiek) strafbaar te stellen. Sommige gedragingen behoeven expliciete strafbaarstelling als het niet bij voorhand duidelijk is of ze onder de gedragingen vallen die strafbaar zijn gesteld. De initiatiefnemer merkt op dat onderhavig wetsvoorstel een specifieke vorm van belediging betreft gezien het feit dat het gaat om uitspraken gedaan in de vorm van ontkenningen. De initiatiefnemer is van mening dat met strafbaarstelling van negationisme niet per definitie de suggestie wordt gewekt dat wanneer een andere strafwaardige uiting niet nader is gespecificeerd, deze ook niet strafbaar zou zijn. In het algemeen kunnen strafwaardige uitingen onder de huidige algemene non-discriminatiebepalingen worden gebracht en bestaat er, voor zover bekend bij de initiatiefnemer, geen maatschappelijke behoefte deze uitingen nader te specificeren. Van belang is wel dat voor de burger inzichtelijk is waarom de wetgever voorgestelde specificering van strafbaarstelling van negationisme noodzakelijk acht. In dit kader is het goed te benoemen dat onderhavig wetsvoorstel de uitwerking is van het Europese Kaderbesluit inzake racisme en vreemdelingenhaat en het protocol inzake bestrijding computercriminaliteit wat de aparte strafbaarstelling legitimeert.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de openbaarheid van een bepaalde uitspraak het kenmerk van negationisme is als bedoeld in voorgesteld wetsartikel en dat het niet de bedoeling is om het mondeling uiten van een visie in een besloten kring strafbaar te stellen. Deze leden vragen of met het zinsdeel «mondeling of bij geschrift of afbeelding» beoogd wordt om een toelichting te geven over de wijze waarop die openbaarheid plaats heeft.

De initiatiefnemer wil aangeven dat de openbaarheid van de uitspraak bepalend is voor strafbaarstelling. Met het zinsdeel «mondeling of bij geschrift of afbeelding» wordt inderdaad beoogd een toelichting te geven over de wijze waarop die openbaarheid plaats heeft.

De leden van de SGP-fractie vragen of de toegevoegde gronden «ras, godsdienst etc.» strikt noodzakelijk zijn voor strafbaarstelling. Deze leden vragen of het gezien het specifieke karakter van de strafbaarstelling niet voldoende zou zijn wanneer slechts bewezen hoeft te worden dat er sprake is van haat of discriminatie van mensen.

Het wetsvoorstel voorziet in de strafbaarstelling van negationisme ten aanzien van volkerenmoord. Van negationisme is sprake als de

---

<sup>1</sup> Bron: [www.zaplog.nl](http://www.zaplog.nl)

ontkenning van de volkerenmoord een rechtstreeks verband heeft met een houding van discriminatie jegens een bepaalde bevolkingsgroep wegens een van de bekende discriminatiegronden. Het kenmerkende van volkerenmoord is dat het handelingen betreft die naar hun aard samenhangen met een van de bekende discriminatiegronden. Het motief voor deze handelingen houdt dus eigenlijk altijd verband met discriminatie van specifieke groepen mensen. Zodoende zijn de genoemde discriminatiegronden inherent verbonden met negationisme en zijn ze gezien die reden ook opgenomen in voorgestelde strafbepaling. Tevens brengt de initiatiefnemer met het opnemen van deze discriminatiegronden de strafbaarstelling op één lijn met de reeds bestaande artikelen ten aanzien van discriminatie in het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er voor het eerste en tweede lid van voorgestelde strafbaarstelling uitgegaan wordt van dezelfde straf. Deze leden vragen of er volgens de indiener geen onderscheid bestaat tussen opzet en voorwaardelijk opzet wat betreft de strafwaardigheid ervan.

Initiatiefnemer is zich bewust van het verschil dat bestaat tussen opzet en voorwaardelijk opzet zoals onderscheiden in de leden 1 en 2 van voorgestelde strafbepaling. De opzetvorm uit het eerste lid, inhoudende «met het oogmerk om», is de meest zware vorm van opzet die voorkomt in het strafrecht. Dit oogmerk is meer dan menen, wensen of hopen; het oogmerk als opzetvorm wordt gekenmerkt door een doelgericht en doelbewust handelen van de dader (willens en wetens). Voorwaardelijk opzet daarentegen betekent dat de verdachte zich willens en wetens blootstelt aan de niet als denkbeeldig te verwaarlozen kans, dat hij in strijd met de wet handelt. Met andere woorden: als het algemeen bekend is dat door bepaalde ontkenningen mensen in hun diepste wezen beledigd worden, dan kan de verdachte worden aangerekend voor het feit dat hij het aanmerkelijke risico daarop heeft genomen, door deze ontkenningen niettemin te uiten. De verdachte neemt het gevolg van zijn daden op de koop toe zagezegd.

Alhoewel men op het eerste gezicht zal stellen, dat dit verschil van opzet zonder meer een verschil in straf zou moeten opleveren, wil de initiatiefnemer aangeven waarom hij een zelfde straf in deze toch gerechtvaardigd acht. Zoals initiatiefnemer al eerder in de beantwoording heeft beschreven, zal het ontkennen van de Holocaust wanneer we dat als voorbeeld nemen, gezien de hoeveelheid vaststaande feiten over deze gebeurtenis, niet gedaan worden met het doel om open in debat te gaan maar worden geuit om daarmee te beledigen, aan te zetten tot haat of discriminatie. Een tussenweg zagezegd is ten aanzien van dergelijke ontkenningen eigenlijk niet denkbaar. Wanneer de meest zware vorm van opzet echter door bepaalde omstandigheden niet bewezen kan worden geacht, kan het OM uitwijken naar het tweede lid van voorgestelde strafbepaling en deze ten laste leggen. Ook in dit kader is het goed te benadrukken dat men binnen het publieke debat niet op voorhand wordt afgerekend op het feit dat men de aanmerkelijke kans neemt dat bepaalde opmerkingen kwetsend kunnen zijn voor mensen. Strafbare uitlatingen die op grond van het tweede lid strafbaar zijn, zijn zodoende eveneens uitlatingen die buiten het publieke debat vallen. Deze uitlatingen kunnen, net als uitlatingen die op grond van het eerste lid strafbaar zijn, niet worden beschouwd als uitlatingen die met geen ander doel worden gedaan dan deelneming aan het publieke debat over een historisch maatschappelijk vraagstuk. Dergelijke uitlatingen zijn zodoende in beginsel op één lijn te brengen met uitlatingen die op grond van het

eerste lid van voorgestelde strafbaarstelling strafbaar zijn en komen op die grond ook een zelfde strafmaat toe.

Voordewind