

Vergaderjaar 2005–2006

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht in haar brief van 27 februari 2006 (06-BZK-B-021), mede namens de vaste commissies voor Justitie en voor Buitenlandse Zaken, om nadere informatie ter voorbereiding van een plenair debat in de week van 14 maart a.s.. Voor dit debat zal onder meer de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 21 februari 2006 (kamerstuk 30 300 V, nr. 110) over de onrust rond de publicaties van spotprenten in Denemarken worden geagendeerd. De schriftelijke informatie waarom verzocht wordt zou het volgende moeten behelzen:

1. Het kabinet wordt verzocht dieper in te gaan op de botsing van de grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrije godsdienst en levensovertuiging.
2. Voorts willen de commissies weten welke de opvattingen over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting zijn in zowel de Europese Unie als in de landen daarbuiten.
3. Tenslotte willen de commissies verduidelijking van de passages in voornoemde brief over een verschil van mening tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over de vrijheid van meningsuiting als «al dan niet absoluut recht».

In verband hiermee bericht ik u, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en mijn ambtsgenoot van Buitenlandse Zaken, het volgende.

1. Botsing van grondrechten in een pluriforme samenleving

a. Kern van de nota Grondrechten in een pluriforme samenleving

De kabinetsnota «Grondrechten in de pluriforme samenleving» (nota GPS van 17 mei 2004) verwoordt de visie van het kabinet op de onderlinge verhouding van een aantal klassieke grondrechten, in het bijzonder die tussen de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en het

discriminatieverbod. Deze nota is ook bij de standpuntbepaling met betrekking tot de spotprentenkwestie, leidend.¹ Het kabinet heeft in de nota tot uitdrukking gebracht dat waardenpluriformiteit een wezenskenmerk is van onze democratische rechtsstaat. Zij vloeit noodzakelijkerwijze voort uit de ruimte van vrijheid die door de democratische rechtsstaat en in het bijzonder de klassieke grondrechten wordt nagestreefd en gerealiseerd. Dit impliceert zowel tolerantie, alsook wederzijdse verdraagzaamheid en permanente dialoog. Zij vormen voorwaarden om aan het vreedzaam samenleven nadere inhoud te geven. Het belang van de rechtsstaat neemt zelfs toe in een pluriforme samenleving; zij vormt dan de gemeenschappelijke binding van verschillende groepen aan elkaar.

b. Vrijheid van meningsuiting in de Nederlandse samenleving

De vrijheid van meningsuiting is een essentiële hoeksteen van een pluriforme samenleving en levendige democratie. Het recht biedt niet alleen bescherming aan denkbepelden die positief of onverschillig worden ontvangen, maar ook aan meningsuitingen die mogelijk worden ervaren als kwetsend, schokkend en/of verontrustend. Dit geldt eveneens voor het publiceren van culturele en artistieke uitingen.

Onbeperkt is deze vrijheid niet; grenzen zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Het uitoefenen van de vrijheid van meningsuiting brengt plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Zo mag de vrijheid van meningsuiting worden beperkt indien men aanzet tot haat, discriminatie en/of belediging of indien de meningsuiting het gebruik van geweld propageert. In de context van religie behelst dit onder andere de plicht om zich te onthouden van uitingen die voor anderen nodeloos beledigend zijn.² Nodeloos houdt onder meer in, dat de uiting geen bijdrage beoogt te leveren aan het publieke debat. Bestrafing van beledigende uitingen, gericht tegen onderwerpen van religieuze verering, kan in sommige gevallen noodzakelijk zijn. Wanneer met het uiten van een bepaalde mening wordt bijgedragen aan het publieke debat, kunnen uitlatingen slechts onder de strafwet vallen wanneer zij onnodig grievend zijn of in geval met de uiting wordt opgeroepen tot haat. In beide gevallen wordt dan een grens overschreden waarbij eerder een inperking van de vrijheid van meningsuiting zal kunnen worden gemaakt. De rechter stelt zich doorgaans terughoudend op bij het aannemen van overschrijding van de grenzen van meningsuiting. De jurisprudentie van de nationale rechter en, waar het gaat om de internationaalrechtelijke verplichtingen, van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bieden bruikbare criteria voor de situatie waarin zich een collision tussen de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten voordoet.

c. Nationale en internationale criteria bij de toelaatbaarheid uitingen

Om te beoordelen of een meningsuiting toelaatbaar is, wordt gewezen op onder meer de artikelen 137 c en d van het Wetboek van Strafrecht. Cruciaal bij de beantwoording van de vraag of een veroordeling voor discriminatie of aanzetten tot haat in het concrete geval een schending van artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en/of artikel 19 Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) oplevert, is vooral of de veroordeling «in een democratische samenleving noodzakelijk» kan worden geacht. Daarbij heeft de nationale rechter een zekere beoordelingsruimte. De beoordelingsruimte voor de nationale overheid, zo kan uit de Straatsburgse jurisprudentie worden afgeleid, wordt smaller naarmate een meningsuiting meer een bijdrage beoogt te leveren aan het publieke debat.³ In dat geval bestaat betrekkelijk weinig ruimte voor een strafrechtelijke veroordeling. Wel kan een nationale strafrechtelijke veroordeling door het EHRM worden

¹ Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 614, nrs. 1 en 2. De nota bood dat kader bijvoorbeeld ook bij de beantwoording van recente Kamervragen over de film «Submission» van Theo van Gogh en Hirshi Ali.

² EHRM, 20 september 1994, Otto-Preminger-Institut-Oostenrijk (appl. no. 13 470/87, NJ 1995, 366, m.nt. EJD) 49.

³ EHRM 31 januari 2006 Giniewski – Frankrijk (appl. no. 64 016/00).

getoetst aan de beperkingsgronden van de desbetreffende vrijheden zoals vastgelegd in artikel 10 lid 2 EVRM¹ en artikel 19 lid 3 IVBPR. Een nationale veroordeling zal met één of meer van deze beperkingsgronden in overeenstemming moeten zijn. Voor de beoordeling, of iemand zich daadwerkelijk aan discriminatie heeft schuldig gemaakt, wordt onder andere van groot belang geacht:

- de aard van de uitlatingen,
- de onderlinge samenhang en
- de context waarbinnen de uitlatingen zijn gedaan.

d. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie: vrijheid van meningsuiting

Recentelijk heeft het EHRM bestraffing van een beledigende aanval op de profeet Mohammed als een legitieme maatregel beoordeeld. Het Straatsburgse Hof hechtte in die zaak veel belang aan de proportionaliteit van de opgelegde straf.² Voorts valt te wijzen op een zaak tegen Roemenië, waarin klagers werden vervolgd voor hun teksten met begeleidende spotprenten waarin ambtenaren werden beschuldigd van het aannemen van steekpenningen.³ Het EHRM besliste in die zaak dat vergaande aantijgingen (corruptie) aan het adres van specifieke personen gebaseerd moeten zijn op accurate en betrouwbare feitelijke informatie. Daarvan was in dit geval geen sprake, zodat de nationale autoriteiten de journalisten terecht hadden veroordeeld.⁴

Verder is artikel 17 EVRM van belang. Daarin is bepaald dat aan het EVRM geen rechten kunnen worden ontleend om de in het EVRM verankerde rechten teniet te doen of verder te beperken dan daarin is voorzien: kort gezegd een verbod van misbruik van recht.⁵ Het EHRM maakte in *Lehideux en Isorniz – Frankrijk* duidelijk dat de ontkenning van duidelijk vastgestelde historische feiten – zoals de Holocaust – ingevolge artikel 17 niet vallen onder de bescherming van artikel 10. Dergelijke uitingen kunnen dus in de landen die het EVRM hebben ondertekend worden verboden zonder dat sprake is van een schending van de vrijheid van meningsuiting.

e. Geen censuur

Bij de beoordeling van meningsuitingen door de overheid is censuur ontoelaatbaar.⁶ Achteraf kan de vrijheid van meningsuiting worden bestraft indien de uiting oproept tot haat of geweld of indien de uiting nodeloos kwetsend is. Deze toetsing vindt plaats door de civiele rechter of strafrechter. In het civiele recht kan worden gedacht aan een actie uit onrechtmatige daad. De Nederlandse strafwetgever heeft bij de strafbaarstelling van uitingen een keuze gemaakt tussen uitlatingen die onfatsoenlijk doch niet strafbaar zijn en uitlatingen die ontoelaatbaar en daarmee strafwaardig zijn. Een onfatsoenlijke uitlating kan dus soms, hoe kwetsend deze ook wordt ervaren, niet vallen onder de strafwet. De grenzen tussen onfatsoenlijke en ontoelaatbare uitingen zijn niet altijd even scherp aan te geven. Vaak zijn nuances – waartoe ook de tijdgeest kan behoren – doorslaggevend bij de strafrechtelijke beoordeling van een uiting.

2. De opvattingen in de Europese Unie en in andere landen over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting

De vraag naar de opvattingen in de Europese Unie en daarbuiten – in feite dus de hele wereld – laat zich in dit bestek niet alleen bezwaarlijk per land beantwoorden, maar impliceert tevens dat deze opvattingen van invloed kunnen zijn op datgene waartoe landen internationaal-rechtelijk verplicht zijn. Niet uit het oog dient te worden verloren dat de vrijheid van

¹ Artikel 10 lid 2 EVRM: Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen».

² EHRM, 13 september 2005, I.A. – Turkije (appl. no. 42 571/98; NJB 2005, nr. 55). Het Hof stelde dat religieuze gemeenschappen niet in absolute zin kunnen worden beschermd tegen elke vorm van kritiek of afwijkende opinie, maar wanneer uitingen choquerend en provocatief zijn en bovendien belediging als doel hebben, kan de situatie ontstaan dat gelovigen zich terecht gekwetst voelen, aldus het Hof in die zaak.

³ EHRM 17 december 2004, *Cumpana en Mazare – Roemenië* (appl. no. 33 348/96; EHRC 2005/17 m. nt. J. Gerards, NJB 2005, nr. 15).

⁴ De sancties (vervolgning wegens laster en belediging, zeven maanden gevangenisstraf, een beroepsverbod gedurende een jaar, veroordeling tot schadevergoeding en uitoefening van bepaalde grondrechten) werden uiteindelijk niet ten uitvoer gelegd; de Roemeense rechter zag af van rechtsvervolgning. Omdat de sancties echter bijzonder zwaar waren, stelde het Hof uiteindelijk toch een schending van de vrijheid van meningsuiting vast: alleen al de dreiging van dit soort straffen kan een ontmoedigend effect hebben voor de pers.

⁵ EHRM 23 september 1998, *Lehideux en Isorniz-Frankrijk*, nr. 24 662/94.

⁶ Wel kan in sommige gevallen langs de weg van een kort geding worden getracht, te voorkomen dat uitlatingen worden gedaan.

meningsuiting een fundamenteel en universeel mensenrecht is waarmee niet op basis van nationaal uiteenlopende opvattingen gemarchandeerd kan worden.

De vraag laat zich dan ook het beste beantwoorden door middel van verwijzing naar die internationaal-rechtelijke verplichtingen.

Voor wat betreft de lidstaten van de Europese Unie geldt dat deze gebonden zijn aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, evenals de overige in totaal 46 lidstaten van de Raad van Europa. Zoals hierboven reeds uiteengezet garandeert artikel 10 van dat verdrag het recht op vrijheid van meningsuiting en heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de betekenis van dit artikel in zijn jurisprudentie nader ingevuld. Het vereiste in lid 2 van dat artikel dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting bij wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving geldt voor alle lidstaten. Verschillen kunnen tot uitdrukking komen in de waardering per geval van de in datzelfde artikellid opgesomde elementen die die noodzakelijkheid moeten aantonen, zoals het belang van nationale veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat primair de omstandigheden van het individuele geval beziet, houdt met de specifieke context waarin een uitlating is gedaan dan ook nauwgezet rekening.

Voor wat betreft de internationaal-rechtelijke verplichting van vrijwel alle landen ter wereld dient voorts te worden verwezen naar artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten. Dat artikel bevat normen die weliswaar niet woordelijk overeen komen met artikel 10 van het Europees Verdrag, maar daar *de facto* wel mee samenvallen, zo moge blijken uit commentaren en jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité, het toezichthoudend orgaan bij het verdrag¹.

Het potentiële spanningsveld tussen de vrijheid van meningsuiting en religieuze onverdraagzaamheid maakt onderdeel uit van de discussie binnen de VN-Mensenrechtencommissie en de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN. Nederland en de EU-partners baseren zich bij de inzet in deze fora op de door het Mensenrechtencomité gegeven richtlijn die aan de vrijheid van meningsuiting slechts beperkingen stelt wanneer er sprake is van het aanzetten tot haat.²

3. De opvattingen van de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over de vrijheid van meningsuiting als «al dan niet absoluut recht»

Er bestaat geen verschil van opvatting over dit onderwerp binnen het kabinet (zie in dit verband de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 21 februari 2006, kenmerk DPZ-065/06).

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

¹ Zie onder meer CCPR General Comment No. 10: Freedom of expression (Art. 19) van het Mensenrechtencomité: «... the restrictions must be «provided by law»; they may only be imposed for one of the purposes set out in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 3; and they must be justified as being «necessary for that State party for one of those purposes».

² CCPR General Comment No. 11. (General Comments).