



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de introductie van een strafverzwaring voor beledigende uitingen die fysiek gevaar voor een ander opleveren

Nader Rapport

19 juni 2026,
Nr. 7549163,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de introductie van een strafverzwaring voor beledigende uitingen die fysiek gevaar voor anderen opleveren

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 mei 2020, nr. 2020000915, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juli 2020, nr. W16.20.0128/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan. Het advies geeft aanleiding om het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

Bij Kabinetsmissive van 4 mei 2020, no.2020000915, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de introductie van een strafverzwaring voor beledigende uitingen die fysiek gevaar voor een ander opleveren, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een zwaardere straf voor beledigingsdelicten in gevallen waarin de beledigende uiting fysiek gevaar voor een ander oplevert.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel, in het bijzonder in verhouding tot de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en bedreiging. Zij acht het op voorhand niet aannemelijk dat zich in de praktijk met enige regelmaat situaties (zullen) voordoen waarin behoefte bestaat aan de voorgestelde strafverzwaringsgrond. Deze bepaling kan daarmee haar normerende betekenis verliezen en verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een zwaardere straf voor smaad(schrift), laster en belediging in gevallen waarin de beledigende uiting fysiek gevaar voor een ander oplevert. In dergelijke gevallen wordt niet alleen de eer of goede naam van de beledigde aangetast, maar ontstaat ook gevaar voor diens lichamelijke integriteit of zelfs diens leven. Daarom zijn zodanige uitingen extra laakbaar en strafwaardig. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar voorziet erin dat in voornoemde gevallen een hoger strafmaximum geldt.¹

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het voornemen, opgenomen in een kamerbrief van 28 mei 2018² en de toezegging om dit voornemen uit te werken in een wetsvoorstel, gedaan tijdens het debat op 27 juni 2018 over uitspraken van een imam over de burgemeester van Rotterdam. Het

¹ Toelichting, paragraaf 1.

² Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76.

voorstel kan volgens de toelichting onder meer een bijdrage leveren aan de aanpak van extremistische sprekers.³

Voor toepasselijkheid van de nieuwe strafverzwarringsgrond moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet uit de aard van de belediging voortvloeien dat daarvan gevaar te duchten is. Daarbij is volgens de toelichting bepalend of de gemiddelde toehoorder de uiting naar objectieve maatstaven – gezien de context waarin deze is gedaan – kon opvatten als een aansporing om geweld te plegen tegen een andere persoon. In de tweede plaats moet het (levens)gevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar zijn geweest ten tijde van het doen van de uitlating. In de derde plaats dient voor de toepassing van de voorgestelde strafverzwarringsgrond uiteraard altijd eerst sprake te zijn van een strafbare belediging als bedoeld in één van de strafbepalingen waar de strafverhoging op ziet.⁴

De strafverzwarringsgrond zal hoofdzakelijk aan de orde zijn bij (zeer) ernstige beledigingen.⁵ De uitlatingen van een imam die de aanleiding vormden voor het onderhavige wetsvoorstel zouden reeds om deze reden ook na de invoering daarvan niet kunnen leiden tot een succesvolle vervolging.⁶ Indien aan alle genoemde eisen is voldaan kan de maximale gevangenisstraf in het geval van de artikelen 266 en 271 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) worden verhoogd van drie naar vier maanden.⁷

2. Toegevoegde waarde

Met een verhoging van de maximale straf op het niveau van de wet wordt tot uitdrukking gebracht dat beledigende uitingen die (ernstig) fysiek gevaar opleveren voor anderen extra strafwaardig en laakbaar zijn. Een strafverzwaring kan aldus een normerende werking hebben en daarmee van waarde zijn. Dat neemt echter niet weg dat de toegevoegde waarde van de introductie van een nieuwe strafverzwarringsgrond in de toelichting dragend moet worden gemotiveerd. De Afdeling merkt op dat een bepaling die in de praktijk slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kan worden toegepast, daarmee haar normerende betekenis kan verliezen en verwachtingen kan wekken die niet kunnen worden waargemaakt.

Het voorstel roept de vraag op of de voorgestelde strafverzwaring daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft naast de misdrijven opruiing (artikel 131 en 132 Sr) en bedreiging (artikel 285 Sr). Volgens de toelichting kan in geval van een beledigende uiting die een gevaar voor de beledigde persoon oplevert, niet zonder meer worden vervolgd op grond van deze bestaande misdrijven. Daarvoor is namelijk vereist dat ook opzet tot de opruiing of de bedreiging kan worden bewezen. Dit terwijl het opzetvereiste in het voorgestelde artikel geen betrekking hoeft te hebben op het veroorzaakte gevaar voor geweld.⁸

De toelichting wijst in dit verband bijvoorbeeld op een belediging die wordt gedaan in het kader van een hoogoplopend maatschappelijk conflict, waarbij een buitengewoon negatieve sfeer rond de beledigde persoon wordt gecreëerd.⁹ Andere voorbeelden die worden genoemd zijn situaties van eervraak en uitlatingen in de context van rivaliserende groepen (motorbendes, voetbalsupporters).¹⁰

De Afdeling acht deze voorbeelden niet overtuigend en wijst daartoe op het volgende. Voor een bewezenverklaring van de misdrijven opruiing en bedreiging is toereikend dat voorwaardelijk opzet kan worden vastgesteld.¹¹ Daarmee is voldoende dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft

³ Toelichting, paragraaf 1.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.2.

⁵ Toelichting, paragraaf 3.4.

⁶ Advies OM d.d. 10 september 2019, p. 2. De bewuste imam zou de burgemeester van Rotterdam een 'afvallige' en 'een gevaar voor de islam' hebben genoemd. Het openbaar ministerie moest tot de conclusie komen dat de gewraakte uitspraken – hoe verwerpelijk ook – niet strafbaar waren, omdat zij buiten de reikwijdte vielen van (onder meer) opruiing, smaad of belediging. Daarbij speelde een rol dat op grond van jurisprudentie van het EHRM een ruimere vrijheid van meningsuiting geldt als iemand zijn uitspraken baseert op zijn geloofsovertuiging en/of doet in het kader van het publieke debat. Zie Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76.

⁷ In het geval van artikel 261 Sr wordt de maximale gevangenisstraf verhoogd van zes maanden tot acht maanden (eerste lid), respectievelijk van een jaar naar zestien maanden (tweede lid). In het geval van artikel 262 Sr wordt deze straf verhoogd van twee jaren naar twee jaren en acht maanden. Zie ook het Advies van de NVvR d.d. 19 september 2019, waarin wordt opgemerkt dat het afschrikwekkende karakter van deze verhogingen minimaal zal zijn.

⁸ Toelichting, paragraaf 1.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.1.

¹¹ Van voorwaardelijk opzet is op grond van de jurisprudentie sprake indien de verdachte zich willens en wetens heeft blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat een bepaald gevolg zal intreden. Of in een concreet geval moet worden aangenomen dat sprake is van voorwaardelijk opzet zal afhangen van de feitelijke omstandigheden van het geval, waarbij de aard van de gedraging en de omstandigheden waaronder deze is verricht van belang zijn. Zie HR 25 maart 2003, NJ 2003/552.



aanvaard dat zijn uitlatingen anderen tot strafbaar gedrag zullen bewegen. Niet vereist is dat hij dat effect heeft beoogd.¹²

Wanneer de eerder bedoelde voorwaarden voor toepassing van de strafverzwaring (zie paragraaf 1) en de in de toelichting geschetste voorbeelden in aanmerking worden genomen, lijkt het aannemelijk dat bij toepasselijkheid van de nieuwe strafverzwarringsgrond in veel gevallen wel degelijk sprake zal zijn van het opzettelijk aansporen tot geweld. Er zal immers sprake moeten zijn van een (zeer) beledigende uitlating, die door de gemiddelde toehoorder naar objectieve maatstaven kon worden opgevat als een aansporing om geweld te plegen, terwijl het (levens)gevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest.

In een dergelijk geval zal al snel kunnen worden gezegd dat de betrokkene bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat een ander geweld zal plegen. Dat betekent dat deze gedragingen naar huidig recht veelal strafbaar zijn als opruiing (met een maximale gevangenisstraf van vijf jaren) of bedreiging (met een maximale gevangenisstraf van twee jaren). De introductie van het voorgestelde artikel 271a Sr zou in die zin zelfs een averechts effect kunnen hebben, voor zover dit ertoe zou leiden dat in deze gevallen vaker wordt vervolgd voor het lichtere beledigingsdelict.

De geconsulteerde organisaties hebben aangegeven dat zij de noodzaak en de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel voor de rechtspraak niet zien.¹³ Daarbij is van belang dat deze strafverzwaring volgens de toelichting naar zijn aard in een beperkt aantal gevallen zal kunnen worden toegepast. Gevallen van belediging die ernstig gevaarzettend zijn, maar geen opruiing of bedreiging opleveren, zullen zich volgens de toelichting 'niet vaak' voordoen.¹⁴ De Afdeling acht het op voorhand niet aannemelijk dat zich in de praktijk met enige regelmaat situaties (zullen) voordoen waarin de voorgestelde strafverzwarringsgrond zelfstandige betekenis heeft.

De Afdeling adviseert de toegevoegde waarde van de voorgestelde strafverzwarringsgrond in de toelichting alsnog dragend te motiveren. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij af te zien van de introductie van deze strafverzwaring. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State

Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U in overweging het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel.*

¹² Vergelijk de toelichting, paragrafen 1 en 3.1.

¹³ Advies OM d.d. 10 september 2019, p. 2; Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 2 oktober 2019, p. 2; Advies NVvR d.d. 19 september 2019; Advies NOvA d.d. 20 september 2019.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 4



Advies Raad van State

No. W16.20.0128/II

's-Gravenhage, 8 juli 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 mei 2020, no.2020000915, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de introductie van een strafverzwaring voor beledigende uitingen die fysiek gevaar voor een ander opleveren, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een zwaardere straf voor beledigingsdelicten in gevallen waarin de beledigende uiting fysiek gevaar voor een ander oplevert.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel, in het bijzonder in verhouding tot de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en bedreiging. Zij acht het op voorhand niet aannemelijk dat zich in de praktijk met enige regelmaat situaties (zullen) voordoen waarin behoefte bestaat aan de voorgestelde strafverzwarringsgrond. Deze bepaling kan daarmee haar normerende betekenis verliezen en verwachtingen wekken die niet kunnen worden waargemaakt. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een zwaardere straf voor smaad(schrift), laster en belediging in gevallen waarin de beledigende uiting fysiek gevaar voor een ander oplevert. In dergelijke gevallen wordt niet alleen de eer of goede naam van de beledigde aangetast, maar ontstaat ook gevaar voor diens lichamelijke integriteit of zelfs diens leven. Daarom zijn zodanige uitingen extra laakbaar en strafwaardig. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar voorziet erin dat in voornoemde gevallen een hoger strafmaximum geldt.¹

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het voornemen, opgenomen in een kamerbrief van 28 mei 2018² en de toezegging om dit voornemen uit te werken in een wetsvoorstel, gedaan tijdens het debat op 27 juni 2018 over uitspraken van een imam over de burgemeester van Rotterdam. Het voorstel kan volgens de toelichting onder meer een bijdrage leveren aan de aanpak van extremistische sprekers.³

Voor toepasselijkheid van de nieuwe strafverzwarringsgrond moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet uit de aard van de belediging voortvloeien dat daarvan gevaar te duchten is. Daarbij is volgens de toelichting bepalend of de gemiddelde toehoorder de uiting naar objectieve maatstaven – gezien de context waarin deze is gedaan – kon opvatten als een aansporing om geweld te plegen tegen een andere persoon. In de tweede plaats moet het (levens)gevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar zijn geweest ten tijde van het doen van de uitlating. In de derde plaats dient voor de toepassing van de voorgestelde strafverzwarringsgrond uiteraard altijd eerst sprake te zijn van een strafbare belediging als bedoeld in één van de strafbepalingen waar de strafverhoging op ziet.⁴

De strafverzwarringsgrond zal hoofdzakelijk aan de orde zijn bij (zeer) ernstige beledigingen.⁵ De uitlatingen van een imam die de aanleiding vormden voor het onderhavige wetsvoorstel zouden reeds om deze reden ook na de invoering daarvan niet kunnen leiden tot een succesvolle vervolging.⁶ Indien aan alle genoemde eisen is voldaan kan de maximale gevangenisstraf in het geval van de artikelen

¹ Toelichting, paragraaf 1.

² Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76.

³ Toelichting, paragraaf 1.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.2.

⁵ Toelichting, paragraaf 3.4.

⁶ Advies OM d.d. 10 september 2019, p. 2. De bewuste imam zou de burgemeester van Rotterdam een 'afvallige' en 'een gevaar voor de islam' hebben genoemd. Het openbaar ministerie moest tot de conclusie komen dat de gewraakte uitspraken – hoe verwerpelijk ook – niet strafbaar waren, omdat zij buiten de reikwijdte vielen van (onder meer) opruiing, smaad of belediging. Daarbij speelde een rol dat op grond van jurisprudentie van het EHRM een ruimere vrijheid van meningsuiting geldt als iemand zijn uitspraken baseert op zijn geloofsovertuiging en/of doet in het kader van het publieke debat. Zie Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76.

266 en 271 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) worden verhoogd van drie naar vier maanden.⁷

2. Toegevoegde waarde

Met een verhoging van de maximale straf op het niveau van de wet wordt tot uitdrukking gebracht dat beledigende uitingen die (ernstig) fysiek gevaar opleveren voor anderen extra strafwaardig en laakbaar zijn. Een strafverzwaring kan aldus een normerende werking hebben en daarmee van waarde zijn. Dat neemt echter niet weg dat de toegevoegde waarde van de introductie van een nieuwe strafverzwaringsgrond in de toelichting dragend moet worden gemotiveerd. De Afdeling merkt op dat een bepaling die in de praktijk slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kan worden toegepast, daarmee haar normerende betekenis kan verliezen en verwachtingen kan wekken die niet kunnen worden waargemaakt.

Het voorstel roept de vraag op of de voorgestelde strafverzwaring daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft naast de misdrijven opruiing (artikel 131 en 132 Sr) en bedreiging (artikel 285 Sr). Volgens de toelichting kan in geval van een beledigende uiting die een gevaar voor de beledigde persoon oplevert, niet zonder meer worden vervolgd op grond van deze bestaande misdrijven. Daarvoor is namelijk vereist dat ook opzet tot de opruiing of de bedreiging kan worden bewezen. Dit terwijl het opzetvereiste in het voorgestelde artikel geen betrekking hoeft te hebben op het veroorzaakte gevaar voor geweld.⁸

De toelichting wijst in dit verband bijvoorbeeld op een belediging die wordt gedaan in het kader van een hoogoplopend maatschappelijk conflict, waarbij een buitengewoon negatieve sfeer rond de beledigde persoon wordt gecreëerd.⁹ Andere voorbeelden die worden genoemd zijn situaties van eerwraak en uitlatingen in de context van rivaliserende groepen (motorbendes, voetbalsupporters).¹⁰

De Afdeling acht deze voorbeelden niet overtuigend en wijst daartoe op het volgende. Voor een bewezenverklaring van de misdrijven opruiing en bedreiging is toereikend dat voorwaardelijk opzet kan worden vastgesteld.¹¹ Daarmee is voldoende dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn uitlatingen anderen tot strafbaar gedrag zullen bewegen. Niet vereist is dat hij dat effect heeft beoogd.¹²

Wanneer de eerder bedoelde voorwaarden voor toepassing van de strafverzwaring (zie paragraaf 1) en de in de toelichting geschetste voorbeelden in aanmerking worden genomen, lijkt het aannemelijk dat bij toepasselijkheid van de nieuwe strafverzwaringsgrond in veel gevallen wel degelijk sprake zal zijn van het opzettelijk aansporen tot geweld. Er zal immers sprake moeten zijn van een (zeer) beledigende uitlating, die door de gemiddelde toehoorder naar objectieve maatstaven kon worden opgevat als een aansporing om geweld te plegen, terwijl het (levens)gevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest.

In een dergelijk geval zal al snel kunnen worden gezegd dat de betrokkene bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat een ander geweld zal plegen. Dat betekent dat deze gedragingen naar huidig recht veelal strafbaar zijn als opruiing (met een maximale gevangenisstraf van vijf jaren) of bedreiging (met een maximale gevangenisstraf van twee jaren). De introductie van het voorgestelde artikel 271a Sr zou in die zin zelfs een averechts effect kunnen hebben, voor zover dit ertoe zou leiden dat in deze gevallen vaker wordt vervolgd voor het lichtere beledigingsdelict.

De geconsulteerde organisaties hebben aangegeven dat zij de noodzaak en de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel voor de rechtspraak niet zien.¹³ Daarbij is van belang dat deze strafverzwaring volgens de toelichting naar zijn aard in een beperkt aantal gevallen zal kunnen worden toegepast. Gevallen van belediging die ernstig gevaarzettend zijn, maar geen opruiing of bedreiging opleveren,

⁷ In het geval van artikel 261 Sr wordt de maximale gevangenisstraf verhoogd van zes maanden tot acht maanden (eerste lid), respectievelijk van een jaar naar zestien maanden (tweede lid). In het geval van artikel 262 Sr wordt deze straf verhoogd van twee jaren naar twee jaren en acht maanden. Zie ook het Advies van de NVvR d.d. 19 september 2019, waarin wordt opgemerkt dat het afschrikwekkende karakter van deze verhogingen minimaal zal zijn.

⁸ Toelichting, paragraaf 1.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.1.

¹¹ Van voorwaardelijk opzet is op grond van de jurisprudentie sprake indien de verdachte zich willens en wetens heeft blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat een bepaald gevolg zal intreden. Of in een concreet geval moet worden aangenomen dat sprake is van voorwaardelijk opzet zal afhangen van de feitelijke omstandigheden van het geval, waarbij de aard van de gedraging en de omstandigheden waaronder deze is verricht van belang zijn. Zie HR 25 maart 2003, NJ 2003/552.

¹² Vergelijk de toelichting, paragrafen 1 en 3.1.

¹³ Advies OM d.d. 10 september 2019, p. 2; Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 2 oktober 2019, p. 2; Advies NVvR d.d. 19 september 2019; Advies NOvA d.d. 20 september 2019.



zullen zich volgens de toelichting 'niet vaak' voordoen.¹⁴ De Afdeling acht het op voorhand niet aannemelijk dat zich in de praktijk met enige regelmaat situaties (zullen) voordoen waarin de voorgestelde strafverzwarringsgrond zelfstandige betekenis heeft.

De Afdeling adviseert de toegevoegde waarde van de voorgestelde strafverzwarringsgrond in de toelichting alsnog dragend te motiveren. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij af te zien van de introductie van deze strafverzwaring.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁴ Toelichting, paragraaf 4.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de introductie van een strafverzwaring voor beledigende uitingen die fysiek gevaar voor een ander opleveren

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te voorzien in een zwaardere straf in gevallen waarin een beledigende uiting levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel opleveren voor de beledigde persoon;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In het Wetboek van Strafrecht wordt na artikel 271 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 271a

De in de artikelen 261, 262, 266 en 271 bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd indien van het feit levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een zwaardere straf voor beledigingsdelicten in gevallen waarin de beledigende uiting fysiek gevaar voor een ander oplevert. Voorgesteld wordt de straf voor (gekwaliificeerde) smaad, laster, belediging en lasterlijke aanklacht met een derde te verhogen in gevallen waarin van de beledigende uiting levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel uitgaat ('te duchten is'). Het gaat daarbij (ook) om de situatie waarin het effect van de belediging is dat zij anderen heeft aangezet tot het plegen van geweld tegen de beledigde. Voor de toepasselijkheid van de voorgestelde strafverzwarringsgrond is niet vereist dat degene die de belediging uitte dit effect had beoogd. De (ernstige) gevaarzetting als gevolg van de belediging komt daarmee op conto van degene die opzettelijk beledigde. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het voornemen, opgenomen in mijn brief van 28 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76) en de toezegging om dit voornemen uit te werken in een wetsvoorstel, gedaan tijdens het debat op 27 juni 2018 over uitspraken van een imam met betrekking tot de burgemeester van Rotterdam.

Beledigende uitingen vormen een inbreuk op de waardigheid van de beledigde persoon. Het Wetboek van Strafrecht bevat in Titel XVI (Belediging) van het Tweede Boek dan ook verschillende strafbaarstellingen die betrekking hebben op beledigende uitingen. Sommige beledigende uitingen kunnen fysiek gevaar opleveren voor de persoon tegen wie de belediging wordt geuit. Het gaat daarbij om uitingen die door anderen (in een bepaalde context) kunnen worden opgevat als een aansporing om geweld toe te passen tegen de beledigde persoon. Omdat in dergelijke gevallen niet alleen de eer of goede naam van de beledigde wordt aangetast, maar ook gevaar ontstaat voor diens lichamelijke integriteit of zelfs diens leven, zijn dergelijke beledigende uitingen extra laakbaar en strafwaardig. Die extra strafwaardigheid wordt met dit voorstel ook in de wet tot uitdrukking gebracht. Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar voorziet erin dat in voornoemde gevallen een hoger strafmaximum geldt.

Zoals al eerder aangegeven, wil dit kabinet een duidelijke grens trekken bij uitlatingen die aanzetten tot geweld. Dit wetsvoorstel sluit hierop aan. Het wetsvoorstel kan zo onder meer een bijdrage leveren aan de aanpak van extremistische sprekers, in gevallen waarin zij personen op zodanige wijze beledigen dat anderen daarin een aanleiding of legitimatie vinden om geweld toe te passen. In mijn brief van 28 mei 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76) is ingegaan op de bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden tegen beledigende en/of extremistische uitingen. Zoals daar aan de orde is gekomen, kan in geval van een beledigende uiting die een gevaar voor de beledigde persoon oplevert, niet zonder meer worden vervolgd op grond van de strafbaarstellingen van groepsbelediging (artikel 137c Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr) en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr). Deze bepalingen zien namelijk op uitingen over groepen personen vanwege bepaalde, in de wet opgenomen kenmerken van die groep. Zij kunnen niet worden toegepast op beledigende uitlatingen die slechts het individu betreffen. Ook is vervolging voor opruiing (artikelen 131 en 132 Sr) of bedreiging (artikel 285 Sr) in voorkomende gevallen niet mogelijk, omdat daarvoor is vereist dat ook opzet op de opruiing of de bedreiging kan worden bewezen. In dergelijke situaties – waarin het opzet op (het aanzetten van anderen tot) geweld niet kan worden bewezen – rest vaak uitsluitend de mogelijkheid voor vervolging wegens één van de beledigingsdelicten uit Titel XVI. De op deze feiten gestelde strafmaxima zijn echter aanzienlijk lager dan het strafmaximum van opruiing. De regering vindt het bijzonder kwalijk wanneer personen beledigende uitlatingen doen die voor anderen een aansporing tot geweld teweeg kunnen brengen. Het grote verschil in strafmaxima tussen voornoemde delicten en opruiing doet dan ook geen recht aan situaties waarin beledigende uitingen door derden worden opgevat – en ook redelijkerwijs door hen zo kunnen worden opgevat – om geweld te plegen tegen een derde.

2. Ontvangen adviezen

Een conceptversie van dit wetsvoorstel is ter advies voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de politie. De ontvangen adviezen hebben op verschillende punten geleid tot aanvulling van deze memorie van toelichting.

Verschiedende adviesorganen hebben vragen gesteld over de in paragraaf 3.1 opgenomen voorbeelden van situaties waarin de voorgestelde strafverzwarringsgrond kan worden toegepast. Naar aanleiding hiervan is in die paragraaf verduidelijkt op welke wijze de voorgestelde strafverzwarringsgrond in de genoemde situaties meerwaarde heeft.

Voor het overige wordt nader ingegaan op de ontvangen adviezen op die plaatsen waar de aspecten waarover is geadviseerd, worden toegelicht.

3. Strafverzwaring beledigende uitingen

De vrijheid van meningsuiting brengt met zich dat in een normaal discours tot op zekere hoogte uitlatingen mogen worden gedaan waarbij een ander wordt gediskwalificeerd. Deze vrijheid vindt echter zijn grens in beledigende uitingen die een (grove) aantasting van iemands persoonlijke waardigheid opleveren. Die aantasting kan in bepaalde gevallen voor de beledigde persoon ook levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel in het leven roepen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de belediging wordt gedaan in het kader van een hoogoplopend maatschappelijk conflict, waarbij een buitengewoon negatieve sfeer rond de beledigde persoon wordt gecreëerd. Dergelijke beledigingen kunnen tot gevolg hebben dat de beledigde wordt verketterd of vogelvrij wordt verklaard. In voorkomende situaties kunnen ernstige beledigingen, waarbij iemand bijvoorbeeld ook als 'gevaar' of als 'de grote tegenstander' wordt gebrandmerkt, toehoorders aanmoedigen om geweld te plegen tegen de beledigde persoon.

3.1 Verhouding tot andere strafbaarstellingen

Op grond van de artikelen 137c en 137d kan worden opgetreden in gevallen waarin beledigende uitlatingen worden gedaan over een *groep* personen vanwege bepaalde, in de wet opgenomen kenmerken van die groep. Dat betekent dat niet kan worden vervolgd op grond van deze bepalingen in gevallen waarin een belediging enkel het individu betreft. Het OM heeft onder verwijzing naar een arrest van het gerechtshof Den Haag van 2 mei 2017 (ECLI:NL:GDHA:2017:1124) opgemerkt dat beledigende uitlatingen die over één of enkele individuele personen gaan, strafbaar kunnen zijn op grond van artikel 137d Sr. Uit de jurisprudentie volgt inderdaad dat dit mogelijk is, voor zover die uitlatingen in abstracte zin aanzetten tot haat tegen of discriminatie van een groep personen vanwege de kenmerken die die groep heeft (zie o.a. HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:511, HR 26 juni 1984, *NJ* 1985/40, ECLI:NL:PHR:1984:AC8465 en Gerechtshof Amsterdam 26 maart 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI1298)HR. De strafverzwarringsgrond uit het onderhavige wetsvoorstel is evenwel, in tegenstelling tot artikel 137d Sr, ook van toepassing als een beledigende uiting enkel één individu betreft en ongeacht of het betreffende individu tot een bepaalde (minderheids)groep behoort.

Verskillende adviesorganen hebben opgemerkt dat in de praktijk ter zake van bovengenoemde uitlatingen veelal primair bedreiging (artikel 285 Sr) of opruiing (artikel 131 Sr) ten laste wordt gelegd. Om tot een veroordeling wegens één van die delicten te komen, is echter vereist dat opzet op de bedreiging respectievelijk de opruiing kan worden bewezen. Voor situaties waarin het bewijs van dat opzet problematisch is, kan (al dan niet subsidiair) één van de beledigingsdelicten ten laste worden gelegd, nu het gaat om uitlatingen die ertoe strekken het slachtoffer in een ongunstig daglicht te plaatsen (vgl. HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3247). In dergelijke situaties is de voorgestelde strafverzwarringsgrond van toegevoegde waarde. De strafverzwarringsgrond maakt het mogelijk degene die de beledigende uitlating deed zwaarder te bestraffen voor het gevaarzettende effect van die belediging.

Naar aanleiding van de opmerking van het OM dat in het kader van de misdrijven opruiing en bedreiging voorwaardelijk opzet voldoende is, wordt opgemerkt dat dat er niet aan afdoet dat voor een bewezenverklaring voor opruiing onder meer is vereist dat de betreffende uitlatingen een opruiend karakter hebben, dat de verdachte zich bewust is van dit opruiende karakter én dat de verdachte heeft *aanvaard* (wilsaspect) dat zijn uitlatingen anderen tot strafbaar gedrag zullen bewegen. Voor een bewezenverklaring voor opruiing of bedreiging is, met andere woorden, vereist dat de verdachte er rekening mee hield dat zijn woorden anderen konden aanzetten tot geweld. Indien iemand ernstige beledigingen uit waardoor een buitengewoon negatieve sfeer rondom een derde wordt gecreëerd, zal hiervan niet altijd sprake zijn. In voorkomende gevallen kan niet worden vervolgd voor opruiing, maar wel voor een van de beledigingsdelicten. De voorgestelde strafverzwarringsgrond maakt het mogelijk dat een hogere straf kan worden geëist/opgelegd voor de gevolgen van die beledigende uitingen, zonder dat het opzet van de verdachte op dat gevolg hoeft te worden bewezen.

Een ander voorbeeld waarin de voorgestelde strafverzwarringsgrond kan worden toegepast, betreft de situatie waarin iemand heftig wordt veroordeeld om zijn/haar gedrag en/of persoon. Ik doel dan op gevallen waarin iemand wordt beschuldigd van bepaalde strafbare feiten of waarbij iemand wordt verweten zich op een bepaalde (al dan niet strafbare) manier te hebben gedragen die door een bepaalde groep niet wordt geaccepteerd, en die binnen de groep de aanleiding vormt om geweld te plegen tegen die persoon. Gedacht kan worden aan situaties van eerwraak, waarbij iemand ervan wordt beschuldigd de eer van de familie te hebben aangetast. Een voorbeeld hiervan is een gezin waarin een zoon of dochter ervan wordt beschuldigd overspel te hebben gepleegd. Indien een invloedrijk familielid het gedrag van die zoon/dochter of degene met wie de zoon/dochter overspel zou hebben gepleegd (met behulp van scheldwoorden) heftig veroordeelt, kan dit aanleiding voor andere familieleden vormen om geweld te plegen tegen de zoon/dochter of tegen degene met wie de zoon/dochter overspel zou hebben gepleegd.

Voorts is denkbaar dat beledigende uitingen worden gedaan in de context van twee rivaliserende groepen (zoals *outlaw motorcycle gangs* of groepen voetbalsupporters), waarbij het (met scheldwoorden) afficheren van een bepaald lid van de ene groep door de andere groep het signaal vormt om represaillemaatregelen te nemen tegen dat lid. Voorbeelden hiervan zijn het afficheren van iemand als een verklikker bij de politie of als een overloper naar de andere groep. In reactie op de vraag van de NOvA of in voornoemde situaties wel sprake is van belediging, kan worden opgemerkt dat in Titel XVI eveneens de misdrijven smaad en laster zijn opgenomen (artikelen 261 en 262 Sr). Voor een veroordeling ter zake van die delicten is niet vereist dat iemand wordt beschuldigd van een strafbaar feit of dat bijvoorbeeld scheldwoorden zijn gebruikt. Voldoende is dat iemand in verband wordt gebracht met geconcretiseerde, afkeuringswaardige gedraging, met als doel diens eer of goede naam aan te tasten (HR 14 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1198 en HR 29 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1171).

Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, kan in dergelijke gevallen niet altijd worden vervolgd voor delicten als opruiing of bedreiging, omdat er geen bewijs is voor het vereiste opzet op het (aanzetten van anderen tot) geweld. In dergelijke gevallen, waarin sprake is van beledigende uitlatingen met een sterk gevaarzettend karakter, kan de voorgestelde strafverzwarringsgrond meerwaarde hebben.

3.2 Beledigingen waarvan levensgevaar of gevaar voor ernstig lichamelijk letsel te duchten is

Het ontstaan van levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel moet op grond van de voorgestelde bepaling het gevolg zijn van de belediging. Dit gevolg is geobjectiveerd, wat betekent dat het voor toepassing van de strafverzwarringsgrond niet noodzakelijk is dat het opzet op het gevaar van degene die de beledigende uitlating deed wordt vastgesteld. De NOvA heeft opgemerkt dat voor de toepasselijkheid van artikel 267, onderdeel 2°, Sr (strafverzwaring belediging ambtenaar in functie) het opzet van de verdachte zich ook dient uit te strekken tot de in dat artikel genoemde hoedanigheden. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de woorden ‘van (...) te duchten is’ in de voorgestelde strafverzwarringsgrond aanduiden dat het gevolg van de beledigende uiting (levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel) is geobjectiveerd. Dit is anders dan de woorden ‘aangedaan aan’ uit artikel 267 Sr, onderdeel 2°, waaruit volgt dat (voorwaardelijk) opzet op het beledigen van de in dat artikel genoemde hoedanigheden is vereist. Nu het gevolg van de nieuw voorgestelde strafverzwarringsgrond is geobjectiveerd, hoeft voor de toepasselijkheid van die strafverzwarringsgrond geen opzet op het gevolg van de beledigende uitlating te worden bewezen.

Uit de aard van de belediging moet voortvloeien dat daarvan levensgevaar of gevaar voor ernstig lichamelijk letsel te duchten is. Met de woorden ‘te duchten’ wordt tot uitdrukking gebracht dat het geweld niet daadwerkelijk hoeft te zijn gevolgd. Indien kort na een beledigende uiting concreet gevaar voor iemands veiligheid ontstaat, kan dat wel een belangrijke indicatie vormen dat van die beledigende uitlating gevaar voor geweld te duchten was. Tegelijkertijd maakt het enkele feit dat op een beledigende uitlating geweld is gevolgd, nog niet dat ook sprake is van een beledigende uitlating waarvan levensgevaar of gevaar voor ernstig lichamelijk letsel uitgaat. Het kabinet deelt de stelling van de NOvA dat voorkomen moet worden dat het enkele feit dat iemand een beledigende uiting opvat of aangrijpt als een aansporing om geweld te plegen, automatisch leidt tot een strafverzwaring voor de persoon die de beledigende uitlating deed. Dit volgt ook niet uit de voorgestelde strafverzwarringsgrond. Zoals gezegd, is de aard van de belediging leidend. Voor de vraag of uit de aard van de belediging voortvloeit dat daarvan gevaar duchten is, is bepalend of de gemiddelde toehoorder de uiting naar objectieve maatstaven – gezien de context waarin deze is gedaan – kon opvatten als een aansporing om geweld te plegen tegen een andere persoon. Met ‘gemiddelde toehoorder’ wordt bedoeld op de gemiddelde toehoorder uit het (beoogde) publiek van degene die de uitlating doet. Dit betekent dat het ook kan gaan om leden van een bepaalde groep, waarbinnen de beledigende uitlating of hetgeen waarvan de beledigde wordt beschuldigd een bepaalde lading heeft. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat voor een positief antwoord op de vraag of van een bepaalde gedraging levensgevaar te duchten is, het levensgevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest ten tijde van die gedraging (vgl. HR 17 februari 2009, NJ 2009/120).

Op het moment dat een beledigende uiting wordt gedaan, zal het te duchten gevaar niet altijd meteen concreet te duiden zijn. Naar analogie van de strafbare opruiing (artikel 131 Sr) is voor toepassing van de voorgestelde strafverzwarringsgrond dan ook niet vereist dat uit de aard van de belediging blijkt voor welke exacte gewelddadige handelingen te vrezen valt.

Naar aanleiding van de vraag van de Rvdr of de voorgestelde strafverzwarringsgrond ook kan worden toegepast wanneer van een beledigende uiting gemeen gevaar voor goederen te duchten is, wordt opgemerkt dat in de strafwetgeving voor wat betreft de strafmaat over het algemeen een onderscheid wordt gemaakt tussen gevaar voor goederen en gevaar voor zwaar lichamelijk letsel en levensgevaar, waarbij dit laatste (gevaar voor zwaar lichamelijk letsel en levensgevaar) als (aanzienlijk) ernstiger wordt aangemerkt. Het onderhavige wetsvoorstel bouwt op dit onderscheid voort door de extra

strafwaardigheid uit te drukken van beledigende uitingen die levensgevaar of gevaar voor lichamelijk letsel opleveren voor andere (natuurlijke) personen. De strafverzwarringsgrond is dan ook niet van toepassing op alle beledigende uitlatingen, maar is in zijn aard beperkt tot de ernstigste beledigingen.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat voor de toepassing van de voorgestelde strafverzwarringsgrond uiteraard altijd eerst sprake dient te zijn van een strafbare belediging als bedoeld in één van de strafbepalingen waar de strafverhoging op ziet. Aan alle bestanddelen van de desbetreffende bepaling moet dan ook zijn voldaan. Met dit wetsvoorstel wordt, zoals gezegd, uitdrukkelijk geen wijziging aangebracht in de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Er is slechts sprake van een hoger strafmaximum in bepaalde gevallen.

3.3 Context van de belediging

In algemene zin is voor de strafwaardigheid van een beledigende uiting niet alleen de letterlijke, woordelijke betekenis van de uiting relevant, maar ook de context waarin die uiting is gedaan. Uitingen die in de ene context een neutrale betekenis hebben, kunnen in een andere context in voorkomende gevallen toch als beledigend worden gekwalificeerd wanneer die uiting de strekking heeft iemand in een ongunstig daglicht te plaatsen (HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3247). Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de strafbaarheid van uitingen onder meer afhankelijk is van de aard van de uitlatingen, de eventuele onderlinge samenhang tussen verschillende uitingen en de context waarin de uitlatingen zijn gedaan (HR 16 april 1996, *NJ* 1996/527). Deze context kan de strafbaarheid van uitingen bevestigen, creëren of de strafbaarheid aan de uiting ontnemen. Bij de contextuele toetsing komt bijzondere bescherming toe aan uitingen die voortvloeien uit iemands geloofsovertuiging, uitingen die een bijdrage vormen aan het publieke debat en uitingen van artistieke expressie. Dergelijke uitingen worden in de rechtspraak doorgaans niet als strafbaar aangemerkt, tenzij deze 'onnodig grievend' zijn.

Ook bij de voorgestelde strafverzwarringsgrond kan de context van de beledigende uiting een belangrijke rol spelen. Of sprake is van een belediging waarvan gevaar voor een ander te duchten is, kan mede afhankelijk zijn van de persoon die de beledigende uiting doet, zijn of haar functie of beroep, de plaats waar de belediging is geuit en de toehoorders die daarbij aanwezig zijn. Zo kan zich de situatie voordoen dat een bepaalde beledigende uiting op zichzelf geen gevaar voor derden met zich brengt, maar dat dit wel het geval is als die belediging op een specifieke plaats, door een specifieke persoon en voor een specifieke groep toehoorders wordt geuit.

3.4 Strafverzwaring

In gevallen waarin van een belediging levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel te duchten is, geldt een hoger strafmaximum. Daarmee wordt de extra strafwaardigheid uitgedrukt van het fysieke gevaar voor personen dat kan ontstaan als gevolg van beledigende uitlatingen. De strafverzwarringsgrond zal dan ook hoofdzakelijk aan de orde zijn bij ernstige beledigingen. De adviesorganen constateren terecht dat voor beledigingsdelicten veelal een geldboete of taakstraf wordt opgelegd. Dit laat echter onverlet dat in geval van zeer ernstige beledigende uitlatingen die fysiek gevaar voor een ander opleveren, het eisen van een gevangenisstraf geboden kan zijn. De voorgestelde strafverzwarringsgrond biedt de mogelijkheid om dergelijke beledigingen zwaarder te straffen en brengt daarmee op wetsniveau tot uitdrukking dat een belediging waarmee ernstig fysiek gevaar voor een ander in het leven wordt geroepen, strafwaardiger is dan een belediging waarbij dat niet het geval is. Voorts wordt opgemerkt dat ook in gevallen waarin geen gevangenisstraf wordt geëist of opgelegd, de voorgestelde strafverzwarringsgrond kan worden betrokken bij de straftoemeting (hoogte van een geldboete of duur van een taakstraf).

De NOvA heeft zich afgevraagd hoe de strafverzwaring dient te worden toegepast indien zowel de nieuw voorgestelde strafverzwarringsgrond als een van de strafverzwarringsgronden uit artikel 267 Sr aan de orde is. In een dergelijke situatie zijn beide strafverzwarringsgronden los van elkaar van toepassing op de hoofdstraf van het beledigingsdelict. In het geval van eenvoudige belediging betekent dit bijvoorbeeld dat de maximale gevangenisstraf vijf maanden zal bedragen, zijnde een hoofdstraf van drie maanden (artikel 266 Sr) + een maand (artikel 267 Sr) + een maand (artikel 271a Sr).

4. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel introduceert een strafverzwarringsgrond en creëert geen nieuwe strafbaarstelling. Naar zijn aard zal deze strafverzwarringsgrond in een beperkt aantal gevallen kunnen worden toegepast. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de voorgestelde voorziening, zullen zich gevallen van belediging die ernstig gevaarzettend zijn maar geen opruiing of bedreiging opleveren,



niet vaak voordoen. Reeds daarom zijn er van dit wetsvoorstel geen substantiële financiële gevolgen te verwachten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,