

AH 2619
2022Z01052

Antwoord van minister Yeşilgöz-Zegerius (Justitie en Veiligheid), mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 3 mei 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1662

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het voornemen van de Europese Commissie om ‘hate speech’ (en ‘hate crime’) toe te voegen aan de lijst met ‘EU-misdrijven’?¹

Antwoord op vraag 1

Ja, ik heb kennis genomen van het voorstel om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven toe te voegen aan de in artikel 83, lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) genoemde vormen van criminaliteit. Artikel 83 lid 1 bevat een lijst van vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, waarvoor een bijzondere noodzaak bestaat om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. De opname van een criminaliteitsvorm in dit artikel creëert een bevoegdheid voor de Europese Commissie om richtlijnen voor te stellen, waarmee aan de gemeenschappelijke aanpak van de betreffende criminaliteitsvorm inhoud wordt gegeven. Dat kan door bijvoorbeeld gemeenschappelijke definities vast te stellen of strafmaten tussen lidstaten voor die criminaliteitsvormen nader tot elkaar te brengen.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u het plan van de Europese Commissie vanuit het oogpunt van noodzaak, rechtsgrondslag, proportionaliteit en subsidiariteit?

Antwoord op vraag 2

Het kabinet deelt de wens van de Commissie om meer te doen tegen haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven en beoordeelt het voorstel op alle in de vraag aangehaalde punten positief en voldoende onderbouwd. Het betreft immers in potentie ernstige criminaliteitsvormen, die in Nederland onder andere in de artikelen 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld, met een – in toenemende mate – grensoverschrijdende dimensie, zeker wat de online problematiek aangaat. Ik verwijs in dit kader ook naar mijn antwoord op de vragen 9 en 10.

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, 9 december 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_178542_comm_eu_crimes_en.pdf

Bij de uitwerking in vervolgwetgeving zal echter ook goed gekeken moeten worden naar onder meer de effecten op de vrijheid van meningsuiting. Het kabinet zal waken voor de balans tussen enerzijds het belang van de criminaliteitsbestrijding en een mogelijke inbreuk op grondrechten anderzijds.

Vraag 3

Hoe verhoudt dit voornemen zich tot de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet, artikel 11 van het Handvest van Grondrechten van de EU, en artikel 10 van het EVRM?

Antwoord op vraag 3

Daar is pas echt iets over te zeggen wanneer er een voorstel (waarschijnlijk een richtlijn) van de Commissie voor vervolgwetgeving ligt. De betreffende richtlijn moet in het nationale recht en/of beleid van de lidstaten worden omgezet. Gedurende dit gehele proces – vanaf het moment dat de Commissie een voorstel doet, tot de nationale implementatie – moet worden getoetst of een (eventuele) inperking van de vrijheid van meningsuiting (en mogelijke andere grondrechten) proportioneel en gerechtvaardigd is.

Vraag 4

Hoe verhoudt dit voornemen zich tot Artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht, waarin het aanzetten tot haat reeds strafbaar is gesteld in Nederland?

Antwoord op vraag 4

Artikel 137d Wetboek van Strafrecht stelt – kort gezegd – het in het openbaar aanzetten tot discriminatie van dan wel haat of geweld tegen mensen op basis van bijvoorbeeld hun godsdienst of levensovertuiging strafbaar. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het Kaderbesluit racisme² bestaande verplichting voor lidstaten om bepaalde discriminerende gedragingen strafbaar te stellen. Het voornemen tot uitbreiding van artikel 83 lid 1 VWEU brengt op zichzelf geen (aanvullende) verplichting tot strafbaarstelling met zich mee noch een verplichting tot wijziging van enige bestaande wettelijke bepaling.

Vraag 5

Deelt u de mening dat het Nederlandse recht toereikend is om aanzetten tot haat aan te pakken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 5

Ja, die mening deel ik in zoverre dat het Nederlandse recht in de regel toereikend is om deze criminaliteitsvorm aan te pakken, in elk geval voor zover de strafbare gedragingen op Nederlands grondgebied begaan zijn. Echter, haatzaaiende

² Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

uitlatingen en haatmisdrijven hebben, zeker online, in toenemende mate grensoverschrijdende effecten. Daarom is een aanpak op EU-niveau wenselijk. Een gezamenlijke aanpak van de problematiek – waaronder gelijksoortige delictsomschrijvingen en het nader tot elkaar brengen van de strafmaxima binnen EU lidstaten van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – zorgt voor een consistente EU-brede bescherming van de slachtoffers. Ook wordt hiermee de toegang tot beschermingsmaatregelen vergroot en de justitiële samenwerking tussen de EU lidstaten versterkt.

Vraag 6

Kunt u voorbeelden van jurisprudentie noemen waarin de huidige strafbaarstelling van hate speech ontoereikend was om een verdachte te veroordelen? Is het verbeteren van de aanpak van hate speech afhankelijk van een uitgebreidere juridische grondslag of is eerst en vooral betere uitvoering van bestaande regelgeving, waaronder een goede samenwerking tussen EU-lidstaten en overige landen, van belang?

Antwoord op vraag 6

De Nederlandse wetgever heeft bepaald welke algemeen omschreven gedragingen onder het bereik van de discriminatiedelicten – waaronder begrepen groepsbelediging, haatzaaien en de verspreiding van dergelijke uitlatingen als bedoeld in de artikelen 137c tot en met 137e Wetboek van Strafrecht – vallen. In concrete gevallen toetst de rechter aan de hand van het aanwezige bewijsmateriaal of het tenlastegelegde discriminatiedelict wettig en overtuigend bewezen is. De reikwijdte van de genoemde discriminatiedelicten is naar mijn oordeel tot nu toe toereikend gebleken om in Nederland effectief op te kunnen treden tegen haatzaaiende uitlatingen. Echter, een verdergaande uniformering op Europees niveau kan verdere verbeteringen opleveren. Ik verwijs in dit verband ook naar mijn antwoord op vraag 5.

In de verbetering van de aanpak van haatzaaiende uitlatingen zit geen vastgelegde volgorde. Het is dus niet nodig om eerst de uitvoering binnen bestaande kaders te verbeteren voordat de juridische grondslag wordt uitgebreid. Verbeteringen zijn te realiseren door een uitgebreidere juridische grondslag, betere uitvoering van bestaande regelgeving (waaronder een goede samenwerking tussen EU-lidstaten en overige landen) of welk eventueel ander initiatief ook gericht op die totstandkoming van een verbetering.

Vraag 7

Kunt u aangeven of het op grond van huidige jurisprudentie het wenselijk is om de huidige strafbaarstelling van hate speech aan te passen of uit te breiden? Herkent u het beeld uit het externe onderzoek van de Europese Commissie alle lidstaten een passende juridische grondslag kennen voor het bestrijden van hate

speech?³

Antwoord op vraag 7

De huidige wet stelt discriminatoire belediging en het aanzetten tot haat of geweld al strafbaar. De huidige jurisprudentie dwingt niet tot aanpassing of uitbreiding van de huidige strafbaarstellingen. Teneinde beter aan het Kaderbesluit racisme te voldoen, ben ik voornemens nader te preciseren dat – kort gezegd – het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en bepaalde oorlogsmisdaden strafbaar is. Daarmee worden de in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het Kaderbesluit racisme genoemde gedragingen expliciet in de Nederlandse strafwetgeving opgenomen.⁴ Daarnaast wijs ik op een initiatiefvoorstel van de (voormalige) leden Buitenweg (GL) en Segers (CU) dat ertoe strekt om een verhoogd strafmaximum voor elk strafbaar feit dat met een discriminatoir oogmerk is begaan te introduceren. Dit voorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Ik heb kennis genomen van het onderzoek dat, vooruitlopend op het voorstel, in opdracht van de Europese Commissie is verricht en in die zin herken ik het geschetste beeld.

Vraag 8

Hoe beoordeelt u de definitie van hate speech die door de Europese Commissie gebruikt wordt in termen van inhoud, eenduidigheid, helderheid en uitvoerbaarheid?

Antwoord op vraag 8

Mijn oordeel daarover is dat die eenduidig, helder en uitvoerbaar is gebleken maar minder ruim is dan de definitie die wij momenteel in onze eigen wetgeving hanteren en dus zijn beperkingen kent. De huidige juridische definitie op EU-niveau, die in artikel 1 van het eerder aangehaalde Kaderbesluit racisme staat, beperkt zich tot de gronden ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst. De Nederlandse strafbaarstelling van haatzaaien (artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht) omvat meer discriminatiegronden. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de gronden geslacht en hetero- of homoseksuele gerichtheid.

Vraag 9

Valt hate speech volgens u onder dezelfde categorie, ook qua ernst en impact, als de andere vormen van criminaliteit die onder Artikel 83 VWEU vallen?

³ 'Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime', <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f866de4e-57de-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en>

⁴ Kamerstuk 29628, nr. 1035

Antwoord op vraag 9

Strafbare haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn naar het oordeel van het kabinet ernstig te noemen omdat zij onverenigbaar zijn met de waarden van de EU en in die zin een bedreiging vormen voor democratische waarden, sociale stabiliteit, de menselijke waardigheid en de vrijheid van meningsuiting. Deze criminaliteitsvormen zijn bovendien ondersteunend aan haatdragende ideologieën en gewelddadig extremisme en dragen bij aan polarisatie- en radicaliseringstendenzen binnen lidstaten. Bij dergelijke ernstige dreigingen past een meer gemeenschappelijke aanpak.

Vraag 10

Beaamt u dat hate speech uit de toon valt, gelet op de in artikel 83 VWEU genoemde voorbeelden waarin duidelijk sprake is van een grensoverschrijdend karakter en georganiseerde misdaad?

Antwoord op vraag 10

Nee, dit beaamt ik niet. De grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven blijkt onder meer uit de maatschappelijke gevolgen die zij online hebben, de impact van offline geuite haatboodschappen, de internationale dimensie van haatdragende ideologieën, het ontstaan van gewelddadige extremistische groeperingen en de publiciteit rond specifieke haatmisdrijven. Voorbeelden zijn de haatreacties op de komst van Syrische of andere vluchtelingen (met een overwegend Islamitische achtergrond) in 2015 of de reactie uit extreemrechtse hoek op de Black Lives Matter demonstraties in 2020.

Vraag 11

Is dit de eerste keer dat de lijst van criminaliteit vallend onder artikel 83 VWEU wordt uitgebreid? Waarom wordt dit op dit moment noodzakelijk geacht, terwijl de problematiek al veel langer speelt en de nationale autoriteiten in beginsel voldoende instrumenten hebben om hate speech te bestrijden?

Antwoord op vraag 11

Ja, indien haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als criminaliteitsvormen aan artikel 83, lid 1 VWEU worden toegevoegd zou dat voor het eerst zijn dat dit artikel wordt uitgebreid.

In het onderzoeksrapport waarop het eerder genoemde voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd, is opgemerkt dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven bij de totstandkoming van artikel 83 VWEU om onduidelijke redenen niet zijn toegevoegd aan de lijst van de tien vormen van criminaliteit die daarin worden genoemd.⁵ Het voorstel moet ook tegen die achtergrond worden gezien. Daarbij heeft de Europese Commissie aangegeven dat dit voorstel er mede toe strekt bij te dragen aan de bescherming van de waarden van de Unie (artikel 2

⁵ Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime (2021), p. 29.

Verdrag betreffende de Europese Unie) en de eerbiediging van de grondrechten van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het Kaderbesluit racisme beperkt zich wat betreft de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – kort gezegd – tot de discriminatiegronden ras en godsdienst. Die reikwijdte voldoet niet om de doelstellingen van de Europese Unie – bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van discriminatie op grond van geslacht, seksuele oriëntatie en handicap – volledig te realiseren. Een gezamenlijke aanpak van de problematiek – waaronder gelijksoortige delictomschrijvingen en gedeelde minimale maximumstraffen ten aanzien van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – zorgt voor een consistente en gelijkwaardige EU-brede bescherming van de slachtoffers.

Vraag 12

Bent u ook van mening dat bij eventuele uitbreiding van de gronden op basis van artikel 83 VWEU zwaar gewicht moet worden toegekend aan de grensoverschrijdende aard van het misdrijf, aangezien bij alle genoemde voorbeelden in de lijst van artikel 83 VWEU wel aan dat criterium voldaan wordt?

Antwoord op vraag 12

Ja, die mening deel ik. Het kabinet meent bovendien dat de Europese Commissie afdoende aantoont dat met dit voorstel aan dat criterium voldaan wordt.

Vraag 13

Onderkent u het risico dat artikel 83 VWEU te lichtvaardig kan worden opgerekt als alle digitale uitingen en gedragingen als grensoverschrijdend wordt aangemerkt? Krijgt de Europese Unie daarmee dan in beginsel bevoegdheid over vrijwel het gehele maatschappelijke leven? En hoe verhoudt dit plan van de Europese Commissie zich tot de bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de artikelen 3 t/m 5 VWEU?

Antwoord op vraag 13

De toevoeging van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan het betreffende verdragsartikel zou een bevoegdheid voor de Europese Commissie scheppen om voorstellen voor richtlijnen op het gebied van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven te doen. Hoe een dergelijke richtlijn of richtlijnen er vervolgens precies uit komen te zien, komt pas bij de tweede stap in het wetgevingsproces aan de orde. De vraag of en, zo ja in hoeverre, de aanpak van online hate speech bij EU-richtlijn nader zou moeten worden genormeerd, is in dit stadium niet aan de orde.

Mocht het zo ver komen, dan zal het kabinet een dergelijk voorstel voor richtlijn op zijn eigen merites beoordelen. Het kabinet zal ervoor waken dat vervolgwetgeving voor Nederland geen nadelige gevolgen heeft voor het alhier geldende recht op vrijheid van meningsuiting en voor andere grondrechten. Het kabinet stelt zich verder voor dat eventuele toekomstige verplichtingen tot strafbaarstelling zoveel mogelijk aansluiten op de gedragingen die reeds zijn omschreven in het Kaderbesluit racisme. Er is namelijk een risico dat in een toekomstig voorstel naar

discriminatiegronden verwezen wordt die momenteel geen grondslag hebben in de Nederlandse strafwetgeving (bijvoorbeeld taal of leeftijd). Daarom zal het kabinet erop toezien dat vervolgvorstellen getoetst worden aan de wetssystematiek en strafbaarstellingen zoals deze momenteel in de Nederlandse strafwetgeving zijn vastgelegd.

Vraag 14

Welke extra (minimum)voorschriften kunt u voor Nederland voorzien wanneer de lidstaten het voorstel daadwerkelijk zouden moeten implementeren? Kunt u hierbij ingaan op de reeds bestaande strafbaarstelling van artikel 137d Wetboek van Strafrecht?

Antwoord op vraag 14

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen 4 en 11.

Vraag 15

Hoe beoordeelt u de uitgebreidere lijst met beschermde kenmerken tegen haatzaaien van de EU, ten opzichte van de bestaande beschermde kenmerken in Artikel 137d Wetboek van Strafrecht?

Antwoord op vraag 15

Zoals reeds aangegeven in het antwoord op vraag 11 beperkt het Kaderbesluit racisme zich wat betreft de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – kort gezegd – tot de discriminatiegronden ras en godsdienst. De discriminatiedelicten in het Wetboek van Strafrecht hebben een aanmerkelijk breder beschermingsbereik, want deze omvatten bijvoorbeeld ook hetero- of homoseksuele gerichtheid of lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Indien haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als vorm van criminaliteit aan artikel 83 lid 1 VWEU worden toegevoegd kunnen vervolgens op dit terrein bij richtlijn minimumvoorschriften worden vastgesteld. Het opstellen van een dergelijke richtlijn is echter een volgende stap in het proces en zal op dat moment (inhoudelijk) beoordeeld moeten worden. Bij de beoordeling van een dergelijk vervolgvorstel zal het kabinet nadrukkelijk oog hebben voor de verhouding daarvan tot grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, en de bestaande (systematiek van) discriminatiedelicten in het Wetboek van Strafrecht.

Vraag 16

Hoe waarschijnlijk acht u de mogelijkheid dat bepaalde (online) uitlatingen wel strafbaar zouden zijn als 'EU-misdrijf' onder artikel 83 VWEU, terwijl deze volgens het Nederlandse recht wel toegestaan zouden worden? Hoe zou u hier mee omgaan?

Antwoord op vraag 16

In hoeverre toekomstige voorstellen van de Europese Commissie een ruimer bereik

hebben dan wat momenteel in de Nederlandse rechtspraak wordt aangenomen is zonder concreet voorstel niet te zeggen. Verder verwijs ik naar het antwoord op de vragen 2, 13 en 15.

Vraag 17

Is het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie (Kaderbesluit 2008/913/JBZ) volgens u afdoende om uitingen van haatzaaien tegen te gaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 17

Zoals reeds aangegeven in de antwoorden op de vragen 11 en 15, beperkt het Kaderbesluit racisme zich wat betreft de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – kort gezegd – tot de discriminatiegronden ras en godsdienst. Die reikwijdte voldoet niet om de doelstellingen van de Europese Unie – bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van discriminatie op grond van geslacht, seksuele oriëntatie en handicap – volledig te realiseren.

Vraag 18

Wat betekent de Europese strafbaarstelling van hate speech onder artikel 83 VWEU voor grote en kleine digitale platformen die openbare uitlatingen faciliteren? Hoe verhoudt het Commissieplan zich tot de verplichtingen op grond van de voorgestelde Digital Services Act?

Antwoord op vraag 18

Zonder concreet voorstel van de Commissie, wat er op dit moment nog niet ligt, is niets te zeggen over de gevolgen van een dergelijk voorstel. Datzelfde geldt voor de verhouding tot de verplichtingen op grond van de Digital Services Act in wording.

Vraag 19

Klopt het dat in principe met unanimiteit door de Europese Raad moet worden besloten over het voorstel van de Europese Commissie? Bent u bereid in de voorbereiding een nadere analyse te (laten) verrichten over de noodzaak van het voorstel, en deze te delen met de Tweede Kamer?

Antwoord op vraag 19

De Raad van de Europese Unie moet met unanimiteit over het voorstel besluiten. Dit ter onderscheiding van de Europese Raad, waarin de regeringsleiders of staatshoofden zitting hebben. In het BNC-fiche wordt een appreciatie gegeven van het voorstel.

Vraag 20

Kunt u in algemene zin een toelichting geven op de procedures rondom de mogelijke wijziging van art. 83, inclusief de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over, en betrokken zal worden bij, deze mogelijke aanpassing?

Antwoord op vraag 20

Het Franse Voorzitterschap zet in op het aannemen van Raadsconclusies over het toevoegen van haatzaaiende uitlatingen en haatsmisdrijven aan artikel 83, lid 1, VWEU. Tijdens de JBZ-Raad van 3 en 4 maart jl. kon over de Raadsconclusies nog geen overeenstemming worden bereikt.

Uw Kamer wordt voorafgaand aan dergelijke vakraden, zo ook in het geval van de JBZ-Raad van 3 en 4 maart jl., via de geannoteerde agenda geïnformeerd over de Nederlandse inzet alsook het krachtenveld binnen de Raad. Het is voorts gebruikelijk dat voorafgaand aan Raadsvergaderingen met uw Kamer gedebatteerd wordt. Tot slot ontvangt uw Kamer na de betreffende Raad het verslag.