

# Zorgt de wet Holocaustontkenning voor onwenselijke discussies in de rechtszaal?

Over de strafbaarstelling van het vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven

Fien de Ruiter<sup>1</sup>

Uitingen waarmee internationale misdrijven worden vergoelikt, ontkend of verregaand gebagatelliseerd, kunnen kwalificeren als vormen van racisme en vreemdelingenhaat. Het is daarom belangrijk dat het Nederlandse juridisch kader over de strafbaarheid van deze uitingen onlangs werd verduidelijkt. Mede vanwege de summiere parlementaire geschiedenis, zorgt het nieuwe artikel 137c lid 2 Sr behalve voor verduidelijking echter ook voor veel nieuwe vragen. Bij uitingen die bepaalde historische of recentere geopolitieke gebeurtenissen vergoelijken of die dergelijke gebeurtenissen ontkennen of verregaand bagatelliseren, kunnen discussies in de rechtszaal ontstaan die eigenlijk niet thuishoren in strafprocedures over uitingsdelicten.

**O**p 1 oktober 2024 is de strafbaarstelling van het vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren van bepaalde internationale misdrijven in werking getreden.<sup>2</sup> De wet is toegevoegd aan het algemene verbod op groepsbelediging, zoals vastgelegd in artikel

137c lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De toevoeging zorgt er onder andere voor dat Holocaustontkenning nu expliciet strafbaar is gesteld. Volgens de wetgever vormt het nieuwe tweede lid geen inhoudelijke verruiming maar vooral een verduidelijking van het discriminatiedelict groepsbelediging. In dit artikel wordt betoogd dat de bepaling de rechtspraak juist voor nieuwe vraagstukken stelt.

Eerst zal worden ingegaan op de aanleiding van de nieuwe strafbaarstelling: een ingebrekestelling van de Europese Commissie. Vervolgens zal de inhoud van de nieuwe bepaling worden besproken. Ten derde wordt ingegaan op een aantal vragen die de nieuwe strafbaarstelling oproept, met name over de kwalificatie van bepaalde geopolitieke en historische gebeurtenissen en over wat geldt als een onherroepelijke beslissing van een (inter)nationaal gerecht. Tot slot zal de verhouding tussen de nieuwe wet en de vrijheid van meningsuiting worden besproken. Deze vraagstukken zijn zeker nu relevant, omdat zij onder

**Deze vraagstukken zijn zeker nu relevant, omdat zij onder meer van invloed kunnen zijn op de strafbaarheid van uitingen die worden gedaan tijdens pro-Israël- en pro-Palestinademonstraties**

meer van invloed kunnen zijn op de strafbaarheid van uitingen die worden gedaan tijdens pro-Israël- en pro-Palestinademonstraties.

## 1. Aanleiding van de wetwijziging

De nieuwe strafbaarstelling is een implementatie van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van de Europese Unie (EU) (hierna: het Kaderbesluit). In dit Kaderbesluit wordt overwogen dat racisme en vreemdelingenhaat een bedreiging vormen voor groepen mensen die hier het doelwit van zijn. Een van de vormen waarin racisme en vreemdelingenhaat volgens de Raad van de EU tot uiting komen, is door het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en bepaalde (oorlogs-)misdaden. Volgens de Raad moet het verschijnsel door middel van een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering op EU-niveau worden aangepakt.<sup>3</sup>

De verplichting om deze vormen van racisme en vreemdelingenhaat strafbaar te stellen, bestaat al sinds 2010. Tijdens de totstandkoming van het Kaderbesluit in 2008 verklaarde Nederland echter dat zij al voldeed aan die verplichting, omdat dit soort uitingen konden worden vervolgd op basis van het algemene groepsbeledigingsartikel (artikel 137c) in het Wetboek van Strafrecht. In die bepaling staat:

*'Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.'*

Een uiting wordt als beledigend beschouwd, wanneer zij de strekking heeft het beeld over de desbetreffende groep in negatieve zin aan te tasten.<sup>4</sup> Ten tweede moet de uiting mondeling, bij geschrift of afbeelding zijn gedaan. Dit vormvereiste zorgt er bijvoorbeeld voor dat het beledigen van een groep door middel van een gebaar niet strafbaar is. Ten derde moet de uiting in het openbaar zijn gedaan. Beledigende uitingen die zijn gedaan in besloten kring (bijvoorbeeld tijdens een verjaardag of in een kleine app-groep van vrienden) zijn niet strafbaar. Ten vierde moet

de uiting gaan over een groep. Gaat de discriminatoire uiting over een individu, dan kan slechts worden vervolgd op basis van de strafbaarstelling van enkelvoudige belediging (artikel 266 Sr). Ten vijfde wordt slechts een limitatief aantal groepen beschermd, namelijk groepen die zich kenmerken door hun gemeenschappelijke huidskleur of afkomst, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap. Geslacht valt er bijvoorbeeld (nog) niet onder.<sup>5</sup> Wordt aan deze vijf bestanddelen voldaan, dan kan de uiting worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie (maximaal € 10.300).

Of het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, en bepaalde (oorlogs-)misdrijven onder artikel 137c Sr valt, zoals het Kaderbesluit van Nederland eist, was tot 1 oktober jl. geen vanzelfsprekendheid. Deze gedragingen werden namelijk niet letterlijk in de wettekst genoemd. Dit zorgde voor verwarring in de rechtspraak. Die verwarring kwam met name tot uitdrukking in jurisprudentie over ontkenning en bagatellisering van de Holocaust. Onder verwijzing naar EHRM-jurisprudentie werd een verdachte soms veroordeeld met de motivering: *'belediging met verwijzingen naar de Holocaust zijn altijd strafbaar in de landen die met de Holocaust te maken hebben gehad.'*<sup>6</sup>

Dit is onjuist, nu altijd moet worden gekeken naar de omstandigheden waaronder zo'n uiting is gedaan en waarom een dergelijke verwijzing een groep in de zin van artikel 137c Sr in een kwaad daglicht zet.<sup>7</sup> Anderzijds volgde soms juist een vrijspraak voor uitingen over de Holocaust, wanneer op zeer grove wijze de Holocaust werd gebagatelliseerd of ontkend, maar Joden onvoldoende expliciet in diskrediet werden gebracht.<sup>8</sup>

De Europese Commissie zag in dat de Nederlandse rechtspraak met de algemene strafbaarstelling van groepsbelediging onvoldoende tegemoet kon komen aan de verplichtingen van het Kaderbesluit en eiste dat de specifieke gedragingen uitdrukkelijk in het Wetboek van Strafrecht werden genoemd. Omdat Nederland hier geen gehoor aan gaf, startte de EC in 2021 een inbreukprocedure tegen Nederland.<sup>9</sup> De ingebrekestelling op grond van het Kaderbesluit was niet de enige die de Nederlandse regering van de EC ontving op het gebied van het Europees strafrecht. Er lag ook al een ingebrekestelling over het Kaderbesluit EAB,<sup>10</sup> de PIF-richtlijn<sup>11</sup> en de Richtlijn recht op toegang tot een advocaat.<sup>12</sup> De wetwijzigingen die de

### Auteur

1. Mr. drs. S.J. de Ruiter is beleidsmedewerker bij het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie en doet als buitenpromovendus aan de Universiteit Utrecht onderzoek naar strafbare discriminatie.

### Noten

2. Wet van 17 juli 2024, *Stb.* 2024, 207.  
3. Art. 5 Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat

door middel van het strafrecht.

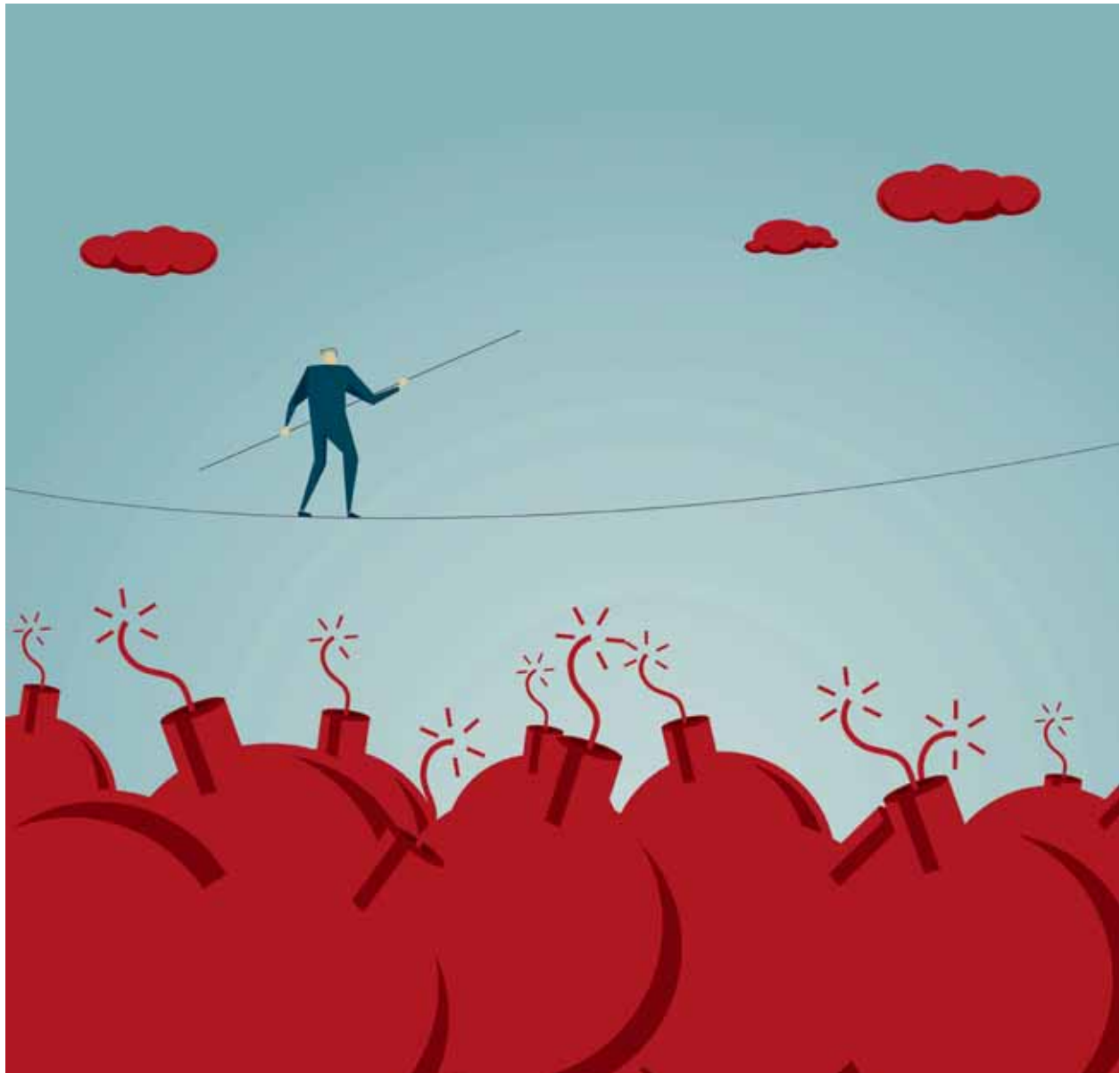
4. *Kamerstukken I* 1970/71, 9724, nr. 22a. Zie ook HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655 (*Gezwe!*) en HR 16 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:589 (*Kakkerlakvlag*).  
5. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36510, voor een wetsvoorstel om 'geslacht' toe te voegen aan art. 137c Sr.  
6. Hof Arnhem-Leeuwarden 31 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5974 en Rb. Rotterdam 12 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5674.  
7. De redenering is tevens onjuist omdat

jurisprudentie van het EHRM geen zelfstandige grondslag kan vormen voor een veroordeling in Nederland.

8. Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3979.  
9. *Aanhangsel handelingen II*, 2020/21, nr. 3631.  
10. Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.  
11. EU-richtlijn 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017

betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

12. EU-richtlijn 2013/48 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.



© Getty images

EC verlangde, werden door de Nederlandse regering samengevoegd in de Wet herimplementatie Europees strafrecht. De ontwikkeling van dit wetsvoorstel kwam in juni dit jaar in een stroomversnelling, toen de EC liet weten dat zij Nederland voor het Hof van Justitie van de EU zou dagen als het Kaderbesluit EAB niet snel correct zou zijn geïmplementeerd. Hierop stuurde oud-minister Yeşilgöz van Justitie en Veiligheid een brief naar de Tweede Kamer met het verzoek om de behandeling van het wetsvoorstel zo snel mogelijk te agenderen.<sup>13</sup> En zo geschiedde: de Wet herimplementatie Europees strafrecht werd nog voor het zomerreces, onder stoom en kokend

water, als hamerstuk afgedaan in zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

## 2. De nieuwe toevoeging aan het groepsbeledigingsartikel

Het nieuwe lid van artikel 137c Sr is op 1 oktober 2024 in werking getreden en luidt als volgt:

*‘2. Met dezelfde straf wordt gestraft degene die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen als omschreven in het eerste lid:*

**De nieuwe bepaling geeft een specifieke invulling aan de manier waarop het bestanddeel ‘beledigend’ in de zin van het discriminatiedelict groepsbelediging in bepaalde situaties moet worden uitgelegd**

a. Door het vergoelijken van een van de feiten als omschreven in de artikelen 3 tot en met 6, 7, tweede lid, en 8 tot en met 8b van de Wet internationale misdrijven of een van de feiten als omschreven in artikel 6 van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945;

b. Door het ontkennen of verregaand bagatelliseren van een van de feiten als omschreven in de onder a genoemde artikelen, voor zover dat feit bij onherroepelijke beslissing is vastgesteld door een internationaal gerecht dat zijn rechtsmacht ontleent aan een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is of door de Nederlandse rechter.’

De nieuwe bepaling geeft een specifieke invulling aan de manier waarop het bestanddeel ‘beledigend’ in de zin van het discriminatiedelict groepsbelediging in bepaalde situaties moet worden uitgelegd, namelijk wanneer het gaat om uitingen waarmee bepaalde internationale misdrijven worden ontkend, vergoelijkt of verregaand gebagatelliseerd. Deze nieuwe begrippen in de wet worden hieronder uiteengezet. Let wel: de andere bestanddelen van artikel 137c lid 1 Sr blijven gewoon bestaan. Het is dus mogelijk dat een internationaal misdrijf wordt ontkend, vergoelijkt of verregaand gebagatelliseerd, maar daarmee geen groep wordt beledigd wegens een van de discriminatiegronden in artikel 137c Sr. Daarbij zou je kunnen denken aan uitingen over de genocide in Cambodja. De internationale misdrijven van de Rode Khmer concentreerden zich (kort samengevat) primair rondom stedelingen en intellectuelen. Uitingen over deze genocide zijn dus niet direct beledigend jegens een groep mensen wegens hun huidskleur of afkomst, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.

#### **Sub a: vergoelijken van internationale misdrijven**

Het nieuwe lid 2 van artikel 137c Sr bevat twee subs. Sub a ziet op het vergoelijken van bepaalde internationale misdrijven. ‘Vergoelijken’ wordt door de wetgever ook wel uitgelegd als het goedpraten of geven van een positief waardeoordeel over een internationaal misdrijf.<sup>14</sup> In de memorie van toelichting wordt als fictief voorbeeld genoemd: ‘Er waren genoeg redenen voor deze massamoord op Bosnische mannen en het is jammer dat toen niet alle Bosniërs zijn vermoord’.

Ook wordt de veroordeling voor de uiting ‘Ik haat die fucking Joden nog meer dan de nazis’ genoemd.<sup>15</sup> In het arrest van die veroordeling stelde het hof vast dat de verdachte hiermee zei dat hij Joden nog meer haat dan de nazis dat deden. De Hoge Raad nam die lezing over en achtte de uiting beledigend in de zin van artikel 137c lid 1 Sr, omdat hiermee de Holocaust (indirect) wordt goedgekeurd.<sup>16</sup> Vanwege de specialiteitsverhouding met het nieu-

## De wetgever heeft beoogd om te voorkomen dat historische gebeurtenissen en de kwalificatie daarvan ter discussie worden gesteld

we artikel 137c lid 2 sub a Sr, zullen dit soort uitingen, waarmee de Holocaust wordt goedgekeurd of op andere wijze nationaalsocialistisch gedachtegoed uit de Tweede Wereldoorlog wordt verheerlijkt, voortaan vermoedelijk onder de nieuwe bepaling vallen.<sup>17</sup>

De feiten die vergoelijkt worden, moeten kwalificeren als feiten als omschreven in de artikelen 3 tot en met 8b van de Wet internationale misdrijven (WIM) of een van de feiten als omschreven in artikel 6 van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank (Handvest).<sup>18</sup> De omschrijving van de misdaden in de WIM en het Handvest overlappen elkaar deels; beide stellen bijvoorbeeld ‘misdaden tegen de menselijkheid’ strafbaar en noemen dat daaronder moord, uitroeiing, slavernij en deportatie van een burgerbevolking vallen (artikel 4 lid 1 WIM en artikel 6 sub c Handvest). Een relevant verschil is echter dat de feiten die in het Handvest worden beschreven, specifiek zien op misdaden die zijn gepleegd door grote oorlogsmisdadigers tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het Handvest is een aanhangsel van het Verdrag van Londen, waarin door de geallieerden werd afgesproken dat de grootste kopstukken van Nazi-Duitsland door een internationale militaire rechtbank zouden worden berecht. De rechtszaken die hieruit zijn voortgekomen, zijn later bekend komen te staan als de Processen van Neurenberg. De internationale misdrijven die in de WIM worden beschreven, zijn niet verbonden aan een specifieke gebeurtenis en kunnen ook nu nog plaatsvinden. Het gaat dan om genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijningen en agressie. Welke specifieke handelingen onder die misdrijven vallen, is uitgebreid opgesomd in de WIM.

#### **Sub b: ontkennen en verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven**

Sub b ziet op het ontkennen of verregaand bagatelliseren van bepaalde internationale misdrijven. Dit definieert de wetgever als respectievelijk ‘het loochenen van het redelijkerwijs niet voor betwisting vatbare feit dat het desbetreffende internationale misdrijf heeft plaatsgevonden’ en het in hoge mate relativeren van het desbetreffende misdrijf, ‘bijvoorbeeld door dat misdrijf op onderdelen of in zijn totaliteit als onbeduidend af te doen’.<sup>19</sup> Als voorbeeld wordt in de memorie van toelichting genoemd ‘dat het goed zou zijn als de Bosnische gemeenschap in Nederland

<sup>13</sup>. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 8.

p. 55.

<sup>14</sup>. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 51.

<sup>16</sup>. HR 26 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1003. Zie ook Hof Den Bosch 21 februari 2017,

<sup>15</sup>. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3,

ECLI:NL:GHSHE:2017:615.

<sup>17</sup>. Zie over de implicaties van die specialiteitverhouding ook Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 53.

geringe ernst is. Zie Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 6, p. 25.

<sup>18</sup>. Artikel 7 lid 1 WIM is uitgezonderd omdat dit feit volgens de wetgever van

<sup>19</sup>. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 51.

op enig moment wél een lesje wordt geleerd' of 'dat het spijtig is dat die genocide op de Bosniërs toen niet heeft plaatsgevonden'.<sup>20</sup> De minister noemt in de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel ook de veroordeling van de Arabische Europese Liga, voor een cartoon waarin de suggestie wordt gewekt dat de Joden het aantal doden in de Tweede Wereldoorlog hebben overdreven.<sup>21</sup>

Artikel 137c lid 2 sub b Sr ziet op dezelfde internationale misdrijven als omschreven in sub a, maar stelt daaraan de voorwaarde dat deze bij onherroepelijke beslissing zijn vastgesteld door een (door Nederland erkend) internationaal of nationaal gerecht. Door in sub b te eisen dat het moet gaan om een internationaal misdrijf dat is vastgesteld, heeft de wetgever beoogd om te voorkomen dat historische gebeurtenissen en de kwalificatie daarvan ter discussie worden gesteld in de strafrechtelijke procedure. Het risico dat tijdens de procedure discussie ontstaat over de vraag of het internationale misdrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, is bij vergoelijken volgens de wetgever minder groot dan bij ontkennen of bagatelliseren. Het goedpraten van een internationaal misdrijf veronderstelt immers dat die persoon erkent dat die gebeurtenis heeft plaatsgevonden, terwijl met ontkennen en bagatellisering een gebeurtenis per definitie in twijfel wordt getrokken.<sup>22</sup>

### 3. Onduidelijkheden over de nieuwe bepaling

Volgens de wetgever vormt het nieuwe lid 2 geen inhoudelijke verruiming maar vooral een verduidelijking van de reikwijdte van het discriminatiedelict groepsbelediging. Maar wie inzoomt op de bepaling, ziet dat het de rechtspraktijk wel degelijk voor nieuwe vraagstukken stelt. Ik ga hierna in op twee potentiële discussiepunten. Ten eerste kan discussie ontstaan over de kwalificatie van bepaalde historische en geopolitieke gebeurtenissen. Ten tweede kan discussie ontstaan over wat precies als een onherroepelijke beslissing van een internationaal gerecht wordt aangemerkt.

#### **Een van de feiten als omschreven in de Wet internationale misdrijven**

Sub a stelt dat strafbaar is het vergoelijken van de feiten *als omschreven* in een aantal artikelen uit de WIM of het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank. In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat 'als omschreven' betekent dat niet hoeft te worden bewezen dat de gebeurtenis die wordt vergoelijkt, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en kwalificeert als een internationaal misdrijf.<sup>23</sup> De wetgever herhaalt meerdere keren dat discussie over de kwalificatie van bepaalde gebeurtenissen moet worden voorkomen:

*Anders dan strafvervolgingen ten aanzien van internationale misdrijven zijn strafprocedures ter zake van uitingsdelicten niet bedoeld en toegerust voor het leveren van bewijs dat de handelingen die overeenstemmen met een internationaal misdrijf, waarop de uitlating is betrokken waarvan aangifte is gedaan, recent of in een verder verleden daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.'*<sup>24</sup>

Het valt echter te betwijfelen of de wetgever met deze *disclaimer* alle discussie in de rechtszaal heeft verholpen.

## Het valt echter te betwijfelen of de wetgever met deze *disclaimer* alle discussie in de rechtszaal heeft verholpen

Vanwege de aard van vergoelijken, zal inderdaad niet snel ter discussie staan dat de gebeurtenis heeft plaatsgevonden. Immers: het goedpraten van het misdrijf impliceert dat de verdachte ook erkent dat het misdrijf heeft plaatsgevonden. Maar op zitting kan wel worden betwist of de gebeurtenis die wordt vergoelijkt, kwalificeert als een internationaal misdrijf. De feiten zoals omschreven in het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank (met name de Holocaust), zijn zodanig algemeen bekend dat dit geen bewijsproblemen zal opleveren. Maar dit is vermoedelijk anders wanneer aangifte wordt gedaan van uitingen over feiten waarover nog geen onherroepelijke beslissing bestaat.

Het meest in het oog springende voorbeeld is op dit moment het verheerlijken van de aanval van Hamas op Israël op 7 oktober 2023 of het stellen dat de voortdurende oorlog van Israël in Gaza geldt als legitieme zelfverdediging. Men kan zich voorstellen dat een aangever of de verdediging in een strafzaak naar alle tussentijdse beslissingen van nationale of internationale gerechtshoven zal verwijzen om te onderbouwen dat het wel of niet gaat om een feit *als omschreven* in de WIM.<sup>25</sup> In die gevallen ontkomt het OM of de strafrechter er niet aan om iets te zeggen over de kwalificatie van die gebeurtenissen. Een onherroepelijke beslissing is immers niet nodig in sub a, zolang het maar gaat om feiten *als omschreven* in de WIM.

#### **Een feit dat bij onherroepelijke beslissing is vastgesteld**

Voor strafbaarheid van het ontkennen of verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven in sub b is wel vereist dat de feiten bij onherroepelijke beslissing zijn vastgesteld, door de Nederlandse rechter of door een internationaal gerecht dat zijn rechtsmacht ontleent aan een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is. De eis van een onherroepelijke beslissing vraagt van de rechtspraktijk om goed in beeld te hebben welke internationale misdrijven zijn vastgesteld. Deze lijst groeit. Daarnaast moet de rechtspraktijk weten wat geldt als een onherroepelijke beslissing van een internationaal of nationaal gerecht. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. In de memorie van toelichting staat dat het internationale misdrijf waarop de uitlating is betrokken, niet onder de werkingssfeer van de WIM hoeft te vallen: *'bijvoorbeeld omdat de WIM ten tijde daarvan nog niet in werking was getreden. Het samenstel van die strafbare feiten vormt in de kern een implementatie van internationale misdrijven die in internationale regelgeving zijn opgenomen, waaronder in het Statuut van het Internationaal Strafhof.'*<sup>26</sup>

In reactie op vragen van de ChristenUnie-fractie naar voorbeelden van internationale misdrijven noemt de wetgever de Holocaust, de genocide in Rwanda, de oorlogsmisdaden gepleegd in voormalig Joegoslavië en de



oorlogsmisdrijven van de Islamitische Staat.<sup>27</sup> Deze voorbeelden doen vermoeden dat het ook kan gaan om internationale misdrijven die zijn vastgesteld op basis van andere internationale instrumenten dan het Statuut van het Internationaal Strafhof en de daarop gebaseerde WIM. De oorlogsmisdaden gepleegd in Joegoslavië en de genocide in Rwanda zijn namelijk vastgesteld op basis van de Statuten van de Internationale Tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda. De wetgever weidt daar echter niet verder over uit. Het is hierdoor niet duidelijk of het ook zou kunnen gaan om feiten die zijn vastgesteld door bijvoorbeeld, om maar wat te noemen, de door de Verenigde Naties ingestelde Commissie van Historische Opheldering voor Guatemala of de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie.

Ook in het kader van uitingen over de oorlog tussen Hamas en Israël, zal de onduidelijkheid over wat geldt als een beslissing door een internationaal gerecht tot discussie in de rechtszaal kunnen leiden. In de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel stelde de minister in april dit jaar dat er op dat moment diverse procedures bij het IGH lopen over de gedragingen van Israël in Gaza, maar dat er nog geen onherroepelijke uitspraken zijn

## Onduidelijk is hoe de nieuwe bepaling moet worden gezien in het licht van de vrijheid van meningsuiting

gewezen.<sup>28</sup> Het ontkennen van de aanval van Hamas op Israël of het verregaand bagatelliseren van de oorlogsvordering van Israël in Gaza lijkt daarom op dit moment niet strafbaar. Als het Internationaal Gerechtshof (IGH) op enig moment een (onherroepelijke) uitspraak doet en oordeelt dat van internationale misdrijven sprake is, kunnen uitingen van die strekking die *daarna* worden gedaan, misschien wel strafbaar zijn.<sup>29</sup>

### 4. Verhouding tot de vrijheid van meningsuiting

Naast de vraag naar verduidelijking van de implicaties van de termen ‘als omschreven in’ in sub a en ‘bij onherroepelijke beslissing’ in sub b, is onduidelijk hoe de nieuwe bepaling moet worden gezien in het licht van de vrij-

heid van meningsuiting. Volgens de wetgever is de nieuwe wet slechts een verduidelijking van de reikwijdte van het groepsbeledigingsartikel. Hij verbindt hieraan de conclusie dat een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de verhouding tot de vrijheid van meningsuiting niet noodzakelijk is.<sup>30</sup> Die conclusie is wat ongelukkig, omdat het bestanddeel ‘beledigend’ in lid 2 wel degelijk verruimd wordt. Bovendien gaat de nieuwe strafbaarstelling over uitingen die vaak in een maatschappelijke context worden gedaan. Ook dat heeft effect op de verhouding tot de vrijheid van meningsuiting. Op beide punten wordt in dit laatste deel van het artikel ingegaan.

### Verruiming van het begrip ‘beledigend’

Zoals in het begin van dit artikel kort aangestipt, geldt voor het algemene groepsbeledigingsartikel (lid 1) dat een uiting beledigend is, wanneer zij de strekking heeft het beeld dat over de desbetreffende groep bestaat, in negatieve zin aan te tasten.<sup>31</sup> Voor de nieuwe bepaling (lid 2) heeft de wetgever dat te beperkend gevonden. De wetgever kiest voor een bredere bescherming en stelt dat een omstandigheid die de uiting beledigend maakt, ook kan zijn gelegen in een verheerlijking van de daders, aantijgingen jegens de slachtoffers of in zeer krenkende en op dat groepskenmerk toegespitste bewoordingen. Voor uitingen over de Holocaust geldt dat het bestanddeel ‘beledigend’ nog ruimer moet worden geïnterpreteerd. Volgens de wetgever zijn de ernst, omvang en het nauwe geografisch en historische verband waarin deze genocide op Europese Joden met Nederland en omliggende landen staat, reden om vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren daarvan altijd strafbaar te achten.<sup>32</sup> Het nieuwe lid introduceert daarmee dus wel degelijk een verbreding van de reikwijdte van artikel 137c Sr. De wetgever gaat niet verder in op de implicaties van deze wijziging, maar het zou kunnen betekenen dat bijvoorbeeld, om weer maar wat te noemen, nare grappen over Anne Frank sinds 1 oktober 2024 strafbaar zijn. Hoewel hiermee niet expliciet een groep zoals genoemd in artikel 137c lid 1 Sr in een kwaad daglicht wordt gezet, komt het meestal wel neer op het op krenkende wijze verregaand bagatelliseren van de Holocaust.

### Beledigende uitingen in een maatschappelijke context

Net zoals bij het algemene groepsbeledigingsartikel, moet nadat is vastgesteld dat er sprake is van een beledigende vergoelijken, ontkenning of bagatellisering, beoordeeld worden of er een context is die het strafbare karakter van de uiting mogelijk weg kan nemen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om een maatschappelijke context of de context van de geloofsovertuiging. Is dat het geval, dan moet worden bepaald of de uiting ondanks die context onnodig

20. Ibid., p. 56.

21. Ibid., p. 55. Zie ook HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV5623.

22. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 59.

23. Ibid., p. 54.

24. Ibid., p. 52.

25. Denk daarbij bijvoorbeeld aan Hof Den Haag 12 februari 2014,

ECLI:NL:GHDHA:2024:191 (over de levering van F-35 onderdelen aan Israël) en *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip. Request for the Indication of Provisional Measures* (Order) [2024] ICJ nr. 192.

26. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 58.

27. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 6, p. 21.

28. Ibid., p. 27.

29. Het ontkennen of verregaand bagatelliseren van misdrijven waarvan een gerecht pas na de uiting bij onherroepelijke beslissing vaststelt dat het feit is gepleegd en kwalificeert als een internationaal misdrijf, kan niet met terugwerkende kracht worden

vervolgd. Zie Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 6, p. 23.

30. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 59-60.

31. Zie ook S.J. de Ruiter & P.C. Velleman. *Handboek Strafbare Discriminatie*. Den Haag: Boom 2023, p. 28-29.

32. Kamerstukken II 2023/24, 36491, nr. 3, p. 56.

## Hoe grievend een discriminerende uiting mag zijn in de context van een geopolitieke of historische discussie, is in de Nederlandse jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd

grievend is en daarmee strafbaar. Dit staat in de jurisprudentie bekend als het driestapenkader.<sup>33</sup> De jurisprudentie van het EHRM speelt een grote rol bij de invulling van dit toetsingskader. Zo is een vuistregel dat in het publieke debat ook ruimte moet zijn voor uitingen die aanstoot geven, choqueren en verontrusten.<sup>34</sup> Ook voor discussies over historische feiten moet veel ruimte zijn. '[...] it is an integral part of freedom of expression to seek historical truth and it is not the Court's role to arbitrate the underlying historical issues, which are part of a continuing debate between historians that shapes opinion as to the events which took place and their interpretation', aldus het EHRM.<sup>35</sup> Hoe grievend een discriminerende uiting mag zijn in de context van een geopolitieke of historische discussie, is in de Nederlandse jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. Vermoedelijk zal die vraag met de inwerkingtreding van artikel 137c lid 2 Sr nog vaak aan bod komen in de rechtszaal. Uitingen over internationale misdrijven worden vaak gedaan in de context van het maatschappelijk debat, bijvoorbeeld in een documentaire over een historische gebeurtenis of tijdens demonstraties waarin men stelling neemt in een debat over een geopolitieke brandhaard.

Als de minister zich niet genooddaakt zag om de wet voor het zomerreces als hamerstuk door het parlement te sluisen, had men wellicht in de plenaire behandeling dieper kunnen ingaan op de grenzen van de vrijheid van meningsuiting in dergelijke situaties. Bovendien had een uitgebreidere uitleg over de verhouding tussen de nieuwe wet en de vrijheid van meningsuiting een goede aanleiding kunnen vormen om aansluiting te zoeken bij de Europese jurisprudentie en het belang van de nieuwe wet te benoemen: er moet ruimte zijn om binnen een discussie aan waarheidsvinding te doen, maar uitingen die

internationale misdrijven vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren ondermijnen de democratische rechtsstaat. Met zulke uitingen wordt de realiteit ter discussie gesteld en de slachtoffers van gruwelijke misdaden beschuldigd van het vervalsen van de geschiedenis.<sup>36</sup> Dit kan impact hebben op het gevoel van eigenwaarde en zelfvertrouwen van nabestaanden en leiden tot negatieve stereotypering.<sup>37</sup> Bovendien wordt met dergelijke uitingen afbreuk gedaan aan het collectieve Europese geheugen, op basis waarvan we hopelijk hebben geleerd dat iedereen gelijkwaardig moet worden behandeld.

### 5. Conclusie

Uitingen waarmee internationale misdrijven worden vergoelikt, ontkend of verregaand gebagatelliseerd, kunnen kwalificeren als vormen van racisme en vreemdelingenhaat. Het is daarom van belang dat het Nederlandse juridisch kader over de strafbaarheid van deze uitingen werd verduidelijkt. Mede vanwege de summiere parlementaire geschiedenis, zorgt het nieuwe artikel 137c lid 2 Sr behalve voor verduidelijking ook voor veel nieuwe vragen. Bij uitingen die bepaalde historische of recentere geopolitieke gebeurtenissen vergoelijken, kan discussie in de rechtszaal ontstaan over de vraag of deze gebeurtenissen kwalificeren als feiten *als omschreven* in de WIM. Bij uitingen die dergelijke gebeurtenissen ontkennen of verregaand bagatelliseren, kan discussie ontstaan over de vraag of deze gebeurtenis bij onherroepelijke beslissing is vastgesteld. Dat zijn discussies die niet thuishoren in strafprocedures over uitingsdelicten. Zoals de wetgever zelf terecht aangeeft, zijn strafvervolgingen ten aanzien van internationale misdrijven daar veel beter op toegerust en voor bedoeld. Bovendien zijn veel van die discussies onderdeel van een voortdurend maatschappelijk debat over de duiding van bepaalde historische of geopolitieke gebeurtenissen. Zolang daar geen onnodig grievende uitingen over bevolkingsgroepen in worden gedaan, horen deze buiten de rechtszaal te blijven. •

33. HR 14 januari 2003,

ECLI:NL:HR:2003:AE7632 (*Herbig*).

34. EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

35. EHRM 29 juni 2004, nr. 64915/01 (*Chauvy e.a./Frankrijk*). Zie ook 'Gebruik

term "Bersiap" bij tentoonstelling in Rijksmuseum niet strafbaar', om.nl, 9 februari 2022.

36. EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*).

37. EHRM 24 juni 2003, nr. 65831/01 (*Garaudy/Frankrijk*).