Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34) (31422, R1853);**
- **de wet Strafbaarstelling deelname en meewerken aan training voor terrorisme (31386)**, en van:
- de motie-De Vries/Engels over uitbreiding van strafbedreiging die een ongewenste extra drempel kan opwerpen voor het uitoefenen van een aantal grondrechten (31386, letter G).

(Zie vergadering van 9 februari 2010.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Als u mij permitteert, wij spreken niet over een wetsvoorstel, maar over een wet. Wij spreken over het in werking treden van sommige artikelen uit die wet. De wet is reeds aangenomen.

De **voorzitter**: De heer De Vries wordt gecorrigeerd door de griffier.

De heer **De Vries** (PvdA): Maar ten dele, voorzitter.

De **voorzitter**: Dat zijn van die zeldzame momenten waarvan je even wilt genieten.

De heer **De Vries** (PvdA): Gaat u door, gaat u door, voorzitter.

Het is juist dat de goedkeuringswet nog niet is aangenomen, maar daar zal ik het niet over hebben.

Na de interessante gedachtewisseling vorige week heb ik al laten blijken dat ik er behoefte aan zou hebben vandaag nog heel kort terug te komen op enkele punten die in dat debat aan de orde zijn geweest. Een van de aanleidingen daarvoor was dat we op de dag van de behandeling van 31386 een brief kregen van de minister bij een nota van het WODC – een nota met een lengte van 144 pagina's – over het onderwerp waarover ik op die dag wilde spreken en dat in de wet aan de orde was, namelijk ontzetting uit beroep en ambt.

Tijdens de voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister ons nooit geattendeerd op het feit dat zo'n studie aanhangig was. Ik vind dat zacht gezegd niet erg chic en ik vind ook niet dat dit een goede bijdrage levert aan een grondige gedachtewisseling. Het zou naar mijn smaak voor de hand hebben gelegen als wij eerder hadden geweten dat die studie eraan zou komen, zodat we daar bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening mee hadden kunnen houden.

Die nota bevat voor ons enkele voor de discussie relevante passages. Ik noemde er vorige week al een die ik zelf veel belangrijker vind dan de minister blijkt te vinden, namelijk dat de rechters en officieren die bij het onderzoek van het WODC zijn betrokken, weinig zien in de voorstellen van de minister op het gebied van het ontnemen van beroep in verband met uitingsdelicten. Ik heb hierover de afgelopen dagen nog wat contacten gehad met mensen en dat blijkt een vrij breed gevoelen te zijn. De minister zegt: ik zie het wel, dus nu moet het maar.

Bovendien maakt de nota duidelijk dat er grote onzekerheid heerst over wat nu precies een beroep of een ambt is. De minister heeft de verwarring op dit punt nog groter gemaakt. Hij vindt dat Kamerleden geen beroep uitoefenen, maar een ambt bekleden. Dat leidt hij af uit het feit dat zij met ambtenaren worden gelijkgesteld. Tegelijkertijd deelt hij mee dat leraren die ambtenaar zijn, geen ambt bekleden maar een beroep hebben. Dat is een heel moeilijke driehoek van logica, die overigens wel te begrijpen is, omdat anders leraren die ambtenaar zijn, niet uit hun beroep ontzet zouden kunnen worden, en leraren die dat niet zijn wel.

De vraag is of de minister in zijn redenering wel gelijk heeft. Ik heb geprobeerd daar nader inzicht in te krijgen en vastgesteld dat volgens jurisprudentie van de Hoge Raad een ambtenaar iemand is die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking, om een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten. De Hoge Raad oordeelt het niet nodig dat die taak uit zijn aard alleen door de overheid kan worden verricht.

Ik zou zo denken dat volgens deze definitie en misschien ook volgens het oordeel van de Hoge Raad, dat ik in concreto over dit soort zaken natuurlijk niet ken, omdat de Hoge Raad zich hierover nooit heeft uitgesproken, het wel eens zo zou kunnen zijn dat leraren die door het openbaar gezag zijn aangesteld, niet onder de voorgestelde uitbreiding van de ontzetting van het beroep zouden vallen. Ik zou van de minister willen weten of hij nou wel zeker weet dat dit het geval is. Zou hij daar dan ook bij kunnen aangeven waarop hij die mening baseert? Ik neem aan dat hij daar bronnen voor heeft. Dat is een wezenlijke vraag voor de toepasselijkheid van deze wetgeving.

De kern van het wetsvoorstel is dat de minister de strafbedreiging wegens haatzaaidelicten na ongeveer 120 jaar wil uitbreiden. Al die tijd hebben de bepalingen kennelijk voldaan, maar nu is het zover dat die strafbedreiging moet worden uitgebreid. De minister geeft echter toe dat hij op dit moment de noodzaak daarvan niet kan aantonen. Hij kan zijn voorstellen om tot wijziging van deze oeroude bepalingen te komen, dus niet onderbouwen met feitelijke gegevens. Dat is zeer bezwaarlijk. De minister heeft gezegd: misschien hebben we daar over geruime tijd behoefte aan, maar als ik dan met wetgeving zou komen, zou mij wellicht het verwijt treffen van gelegenheidswetgeving; daarom doe ik het dus nu. Ik heb daar met hem over gesproken, maar dat blijft een heel onbevredigend punt. Als we wetgeving gaan maken op basis van wat in de toekomst misschien wel eens aan de orde zou kunnen zijn en niet op basis van gebleken noodzaak, doen wij op een zeer onzorgvuldige manier aan wetgeving.

Het gaat hier om een uitbreiding van de strafbedreiging bij overtreding van het verbod op de beperking van meningsuiting en godsdienst. De bedreiging is volgens de memorie van toelichting bedoeld om beroepsgroepen in te scherpen dat ze hun verantwoordelijkheid moeten waarmaken. Het wetsvoorstel is ook gericht op beroepsgroepen als geheel. De minister heeft in zijn mondelinge reactie op mevrouw Böhler eerst ontkend dat dit zijn bedoeling was. Nadat hij erop was gewezen dat het met zoveel woorden en absoluut niet mis te verstaan in de memorie van toelichting staat, heeft hij gezegd dat het

zijn opvatting niet is. Het is bezwaarlijk dat de minister tijdens de behandeling van een wetsvoorstel afstand neemt van argumentatie die hij in de stukken heeft gebruikt en die hij bij de schriftelijke behandeling niet heeft bestreden. Nu hij er zeer expliciet mee geconfronteerd wordt, behandelt hij ze echter als bagatel. Ik heb de passages over de bedreiging van de beroepsgroepen nog eens nagelezen en zij zijn juist met vuur geschreven. Het zijn geen neutrale bewoordingen. Er staat dus echt: "Het moet deze beroepsgroepen als geheel worden ingescherpt." Ik zou willen weten waarom de minister hier niet op is ingegaan tijdens de schriftelijke behandeling, toen ook deze vragen aan de orde zijn geweest. Hij kende de memorie van toelichting en de memorie van antwoord toch ook?

Bij discriminatie in ambt, beroep of bedrijf wil de minister het alleen mogelijk maken om degene die dit in zijn beroep doet, daaruit te ontzetten. Dit blijft bijzonder onbevredigend en uit een oogpunt van zorgvuldige wetgeving zeer moeilijk te verteren. Kennelijk is het, als iemand dit in zijn beroep doet, minder ernstig dan indien iemand dit in een ambt of bedrijf doet. Dit lijkt op willekeurige wetgeving. Zojuist werd gesproken over een gelijkheidsbeginsel. Waar is dat in dit geval gebleven? De minister heeft tot nu toe nagelaten om hiervoor een adequate redenering aan te bieden. Ik nodig hem nogmaals ertoe uit dat te doen. Waarom mag iemand niet uit zijn bedrijf of ambt ontzet worden, maar wel uit zijn beroep? Dat lijkt me een vrij concrete vraag.

Het belangrijkste doel van de nieuwe voorstellen lijkt volgens de nota van het WODC preventie te zijn, niet vergelding of leedtoevoeging. Het is vooral een waarschuwing aan degenen die zich wellicht niet zouden houden aan de wettelijke beperkingen van hun vrijheidsrecht. Ook volgens het EVRM mogen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst toch alleen onder zeer stringente voorwaarden worden ingeperkt? Het eerste woord dat het verdrag daarbij gebruikt, is "noodzakelijk". Het moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat geldt natuurlijk ook voor de strafbedreiging: niet meer of minder dan wat noodzakelijk is. Kan de wetgever hier niet beter van afzien, nu de minister geen noodzaak voor strafuitbreiding kan onderbouwen? Ook daarover zou ik het oordeel van de minister willen hebben.

□

Minister **Hirsch Ballin**: De heer De Vries werpt een paar vragen op en maakt enkele verwijten. Op die manier zal ik er dan ook maar op ingaan.

Allereerst klaagt de heer De Vries erover dat hij het rapport van het WODC pas in handen kreeg op de dag waarop het wetsvoorstel niet meer aan de orde was, maar alleen het debat over de inwerkingtreding van onderdelen van de reeds aanvaarde wet. Dat is ook precies de verklaring waarom dit geen onderdeel is geworden van de wetsgeschiedenis zoals die eerder was voorzien. Ik herinner eraan dat het medio vorig jaar de verwachting was dat het wetsvoorstel zou worden afgehandeld op de gebruikelijke manier. Dat heeft dus langer geduurd, omdat toen naar aanleiding van discussie met de commissie van deze Kamer voor Justitie is geconcludeerd dat deze splitsing moest worden aangebracht met het oog op de inwerkingtreding. Het hele WODC-onderzoek is dus nooit opgezet om een rol te spelen in de wetsgeschiedenis hiervan. Naar ik meen is het inderdaad op 29 januari verstuurd aan de Kamer. Toen de heer De Vries vorige week zei dat hij daar ook over wilde spreken, ben ik uiteraard graag bereid geweest om daarop in te gaan. Ik zal het heel duidelijk zeggen, nu deze klacht over het rapport kwam: daar zit dus verder niks achter.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik neem aan dat er niks achter zat. Zo ken ik de minister ook niet.

Minister **Hirsch Ballin**: Dank u wel.

De heer **De Vries** (PvdA): Hij constateert echter zelf al dat er gedurende een aantal maanden veel belangstelling voor dat onderdeel van het wetsvoorstel bestaat; dat is hem uit de stukken duidelijk geworden. Daarom had hij ten minste aan de Kamer kunnen melden dat hij op dat punt een uitvoerig onderzoek door het WODC had gelast.

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals ik al eerder gezegd heb, is het onderzoek helemaal niet bedoeld geweest om een rol te spelen in de behandeling van het wetsvoorstel. Voor zover het aanleiding geeft tot een gedachtewisseling, zal ik dat echter graag doen. Bij dezen, dus.

De heer De Vries verwees vorige week en vandaag naar een passage waaruit hij afleidt dat dit volgens de respondenten niet echt nodig zou zijn. In diezelfde passage blijkt ook dat de respondenten geen of weinig ervaring hebben gehad met de behandeling van dit soort zaken. Dit punt in het betoog van de heer De Vries valt dus eigenlijk samen met zijn stelling dat de noodzaak niet gebleken zou zijn om met deze regeling te komen. Inderdaad gaat de regeling verder dan wat we tot nu toe hebben gedaan. Ik heb argumenten gegeven waarom daartoe aanleiding is. Het zou goed zijn om die passage en de respondent die de heer De Vries citeert ter toelichting van zijn mening, in dit perspectief te plaatsen.

Het is inderdaad een onderwerp van wetgeving, maar we hebben niet te maken gehad met gevallen die dat laten zien in de zin die de heer De Vries wil: als dit nou aanwezig was geweest bij al deze rechtszaken, hadden we dit kunnen doen. Ik heb echter wel verwezen naar andere onderzoeken en ervaringen die aanleiding geven om serieus rekening te houden met deze mogelijkheid.

De heer De Vries is ingegaan op het punt van gelegenheidswetgeving versus gebleken noodzaak tot wetgeving. Dat ligt verschillend al naar gelang het onderwerp van wetgeving. Gelet op de ernst van de maatschappelijke risico's die hierbij een rol spelen, is er reden om hierbij meer aan de kant van de voorzorg te zitten dan bij sommige andere onderwerpen van wetgeving. Het is goed om dat hier uit te spreken. Ook zonder een reeks van zaken waaruit deze noodzaak is gebleken, is het goed om de behoefte aan het treffen van een voorzorgsmaatregel te onderkennen, waarmee de verdere verbreiding van gedachten en opvattingen die aanleiding geven tot geweld en haat zaaien tegen medemensen wordt voorkomen. Vandaar dat deze afweging erachter zit. Ik beaam volledig dat deze afweging zorg vereist in het licht van de bepaling van het EVRM en dat terughoudendheid in dezen op zijn plaats is en blijft. Vandaar ook dat we deze omschrijving hebben beperkt tot degenen die een beroep vervullen. Ik kom daarop straks terug.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik heb in de derde termijn verder geen inbreng geleverd omdat ik me goed kan vinden in de woorden van de heer De Vries. De minister brengt een nieuw element in: het is uit voorzorg dat we deze bepaling opnemen. Dat klinkt altijd redelijk: wie is er immers tegen voorzorg? De minister kent echter de discussie over voorzorg in het algemeen. Dat is iets riskants. Het gaat hierbij om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Daarover zijn in het EVRM nadrukkelijk bepalingen opgenomen. Die verbieden in feite zoiets als voorzorg. Bij vrijheid van meningsuiting gaat het namelijk altijd over achteraf: achteraf gaan wij al dan niet bestraffen. Vooraf mag je eigenlijk niks doen, tenzij het absoluut noodzakelijk zou zijn. De minister zegt: uit voorzorg. Maar ja, dan zouden we heel veel dingen kunnen gaan doen en heel veel strafsancties kunnen gaan bedenken. De minister heeft dat element tot nog toe niet ingebracht. Wil hij nog eens toelichten hoe dat element, juist op het gebied van de vrijheid van meningsuiting, nu ineens als principe naar voren komt?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb helemaal niet de bedoeling gehad om – zoals de heer Kox dat formuleert – een nieuw element in te brengen, maar om te verhelderen wat de afweging is die we hierin hebben gemaakt. Als ik dezelfde woorden zou gebruiken als in de eerste en tweede termijn, zou u misschien zeggen: we zouden hierover toch het gesprek voortzetten? Ik probeer wat te verhelderen. Dat is alles.

De heer **Kox** (SP): Het is bijna alsof wij op de Tilburgse Heuvel met elkaar staan te praten: je zegt eens wat en probeert wat te verduidelijken. In dit verband bent u toch echt de minister van Justitie, en u staat niet bekend als de man die zomaar wat zegt. Daar hebben we andere voorbeelden van in het kabinet! U kiest uw woorden doorgaans secuur. Dat is ook terecht. Juist als wij het hebben over vrijheid van meningsuiting kan het begrip voorzorg bijna niet. Dan heb je het eigenlijk over censuur en die hebben we nou juist verboden. Als u dat woord gebruikt – u deed dat om het ons eenvoudige senatoren uit te leggen – moet u dan eigenlijk niet zeggen: in dit verband is dat woord niet zo gepast? Kunt u misschien andere argumenten geven, waar ook de heer De Vries om vroeg. Waarom gaat u nu een bepaling in het leven roepen waar de praktijk nog niet om gevraagd heeft en die schuurt met het EVRM? Is er nog een extra argument waarmee u de Eerste Kamer kunt overtuigen van uw gelijk?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik blijf dat graag proberen, desgewenst ook in de vierde en vijfde termijn. Ik dacht bij het verhaal van de heer Kox: het is maar goed dat ik geen wedervragen kan stellen!

Wat voorzorg betreft: Ik heb het in de eerste en tweede termijn gehad over de betekenis van deze maatregel ter preventie van herhaling van dit soort criminaliteit: uitingscriminaliteit, die het vreedzaam samenleven van bevolkingsgroepen in de waagschaal stelt. Preventie is prévenir, voorkómen, vüür zijn. Als je ervoor wilt zorgen dat je kwade ontwikkelingen voor bent, kun je dat ook samenvatten als voorzorg. Dat bedoelde ik ermee, en niets anders.

Dan kom ik op het punt dat de heer Kox ook vorige week heeft aangesneden. Ik doel op de verhouding tot de vrijheid van meningsuiting en die tot de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Ik accepteer volledig het beroep op terughoudendheid dat de heer De Vries heeft gedaan. Ik erken dan ook dat de bijkomende straf een vergaande bevoegdheid is. De term "bijkomend" betekent dan ook niet dat het een bagatel is of zo, integendeel. Het is een ingrijpende beslissing die door een rechter genomen kan worden. Die is erop gericht om te voorkomen dat bij herhaling tot haat of geweld tegen andere mensen wordt aangezet en om ervoor te zorgen dat het, zo mogelijk, niet meer voorkomt. Uiteraard kan de rechter deze bijkomende straf alleen uitspreken als in een concreet geval blijkt dat er een dringende aanleiding toe bestaat. In die zin moet door de rechter in concreto beoordeeld worden dat hij het nodig acht om een bijkomende straf op te leggen. Als hij dat doet, is dat in het belang van de fundamentele vrijheden van andere burgers. Daarover hebben wij het bij deze delicten immers. Het zijn zeer directe aanslagen op hun vrijheid, op hun overtuigingen en hun identiteit en op de wijze waarop zij zich wensen te uiten en zij aan het maatschappelijke verkeer wensen deel te nemen. Daarover hebben wij het als wij hiertegen optreden. Het feitelijke vervolgingsbeleid is al terughoudend. Als wordt opgetreden, gaat het om het beschermen van de vrijheid van mensen om zichzelf te zijn, met hun godsdienst, levensovertuiging, identiteit, herkomst en hun uitingen. Daarom, zou ik zeggen, is deze bepaling, die uiteraard met terughoudendheid moet worden ingevoerd en moet worden toegepast, rechtvaardig. Ik heb in mijn antwoord direct een paar punten meegenomen die door de heer De Vries naar voren zijn gebracht.

De heer **De Vries** (PvdA): Dan blijft op dit punt de vraag liggen waarom dit nu moet. De minister kan wel zeggen dat wij moeten "préveniren", maar dan kunnen wij het gehele Wetboek van Strafrecht wel opzadelen met enorme straffen voor gevallen die niet bekend zijn, maar die zich ooit kunnen voordoen. In het Europees verdrag staat dat er beperkingen mogelijk moeten kunnen zijn die noodzakelijk zijn. Het gaat dus niet om dingen die wij ooit misschien wel eens nodig zouden willen hebben. Er moet dus een dringende aanleiding zijn om de straf aanzienlijk te verhogen en uit te breiden. De minister zegt terecht dat het geen bagatel is, maar een zware, bijkomende straf die zelfs ook afzonderlijk kan worden opgelegd. Er moet dus iets van een noodzakelijkheid zijn. De minister blijft wat mij betreft in gebreke bij het aantonen dat sprake is van noodzakelijkheid. Daar zit dan ook spanning met het Europees verdrag.

Minister **Hirsch Ballin**: Die noodzakelijkheid zit hem in de verplichting die de staat heeft tot het optreden tegen en afweren van dit soort gevaren voor de medeburgers. In antwoord op de heer Kox heb ik al gezegd dat het hier gaat om een bedreiging van burgers in hun meest fundamentele vrijheden, namelijk om zichzelf te zijn, met hun overtuiging en hun persoonlijke uitingen. Daarover gaat het bij de bepalingen van artikel 137c en volgende van het Wetboek van Strafrecht. In die zin is er sprake van een wettelijke bevoegdheid die wordt toegekend omdat die door de wetgever – naar mijn overtuiging in overeenstemming met het verdrag – nodig wordt geacht in een democratische samenleving ter bescherming van de fundamentele rechten van anderen. Daarna komt de beoordeling door de rechter in een concreet geval. Ik

meen dus dat een en ander weldegelijk voldoet aan de eis van terughoudendheid die de heer De Vries nogmaals heeft onderstreept.

Dan kom ik op de vraag tot wie deze bepaling zich richt. Ik denk dat er op dit punt sprake is van een interpretatie van mijn woorden van vorige week die niet strookt met wat ik bedoeld heb over te brengen, ook in verhouding tot het van mij afkomstige memorie van antwoord. De heer De Vries beroept zich op enkele passages. Daarin gaat het over de bijzondere verantwoordelijkheid voor beroepsgroepen, namelijk om hun beroep op een verantwoordelijke manier uit te oefenen. Als ik het heb gehad over het bijzondere karakter van deze strafbedreiging, bedoel ik daarmee dat strafbepalingen zich altijd, per definitie, richten tot individuen aan wie wordt gevraagd om bepaalde normen niet te overtreden. Zij weten immers dat zij onder omstandigheden de bijzondere verantwoordelijkheid meedragen die eigen is aan hun beroep. Ik hoop dat ik hiermee in ieder geval de strekking van wat ik heb gezegd en geschreven voldoende heb toegelicht.

De heer De Vries is ingegaan op de afbakening tussen beroep en ambt. Ik heb de stand van de jurisprudentie en de kennis op dit terrein weergegeven. Er zal uiteraard, op het moment dat dit onderdeel van de wetgeving in werking treedt, verder moeten worden gekeken naar de toepassing. Daarbij zal ook het meer genoemde WODC-rapport worden betrokken. De constatering in datzelfde rapport over de systematiek die de wetgever heeft gekozen, met de niet gedefinieerde begrippen beroep en ambt, geldt natuurlijk ook bij andere bepalingen. Dat raakt trouwens ook een aantal bepalingen uit het materieel strafrecht. In veel delictsomschrijvingen komen de begrippen beroep of ambt als bestanddeel voor.

Ik herhaal hier graag wat ik in mijn reactie op het onderzoeksrapport heb gesteld. In overleg met het Openbaar Ministerie zal ik bezien op welke wijze het beleid inzake de toepassing en de tenuitvoerlegging van deze bijkomende straffen nader kan worden vormgegeven. Ik zal daarbij ook ingaan op de begripsbepalingen van de begrippen beroep en ambt. Ik heb de Kamer in de stukken al gemeld wat op dit punt de stand van het denken in de rechtsleer en de jurisprudentie is. Ik zal dit punt van aandacht en precisie echter ook nog uitdrukkelijk onder de aandacht brengen van het Openbaar Ministerie. Ik zal de Kamer er graag over informeren als het Openbaar Ministerie hierover verdere richtlijnen geeft.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen die zijn gesteld in de derde termijn voldoende heb beantwoord. Ik hoop ook dat in de afweging en beoordeling van het gewicht van de hierbij in het geding zijnde belangen, de Kamer de inwerkingtreding van dit onderdeel van de wet mogelijk zal maken.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik zie dat dit het geval is. Ik stel voor dat wij over veertien dagen stemmen over het wetsvoorstel en over de motie.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 14.59 uur tot 16.30 uur geschorst.