

Vergaderjaar 2023–2024

36 491

Wijziging van de Overleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties en het Wetboek van Strafrecht ter herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel, van onderdelen van het kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat, van onderdelen van de richtlijn (EU) 2013/48 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en van onderdelen van de richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (Wet herimplementatie Europees strafrecht)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 april 2024

I. ALGEMEEN DEEL

De regering is de Kamer erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. In het onderstaande gaat de regering graag op die vragen en opmerkingen in. Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is voorts een nota van wijziging gevoegd waarin enkele wijzigingen zijn opgenomen waarvan de achtergrond in het navolgende nader wordt toegelicht.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering besloten heeft een aantal onderwerpen die volgens deze leden op zichzelf staan, in één wetsvoorstel onder te brengen. Deze leden menen dat de onderwerpen weliswaar verband houden met Europees strafrecht, maar verschillen van aard, omvang en complexiteit. Hierdoor had het volgens deze leden meer in de rede gelegen afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen. Zij vragen waarom vanuit oogpunt van wetgevingskwaliteit in lijn met Aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet is gekozen voor afzonderlijke wetsvoorstellen.

De regering is het met deze leden eens dat het wetsvoorstel onderdelen bevat die onderling verschillen vertonen in omvang en complexiteit. Niettemin is de regering van oordeel dat er voldoende onderlinge samenhang tussen de voorstellen bestaat om een wetsvoorstel in te dienen waarin die voorstellen gezamenlijk een plaats vinden. Allereerst hebben alle voorstellen betrekking op de implementatie van het Europees strafrecht dat als beleidsterrein inmiddels een zekere samenhang is gaan vertonen. Daarnaast geldt voor alle onderdelen van het wetsvoorstel dat de daarin vervatte voorstellen er in hoofdzaak toe strekken een einde te maken aan gebreken die de Commissie in formele ingebrekestellingen ten aanzien van de Nederlandse wetgeving heeft geconstateerd. Voor de ingebrekestellingen geldt bovendien dat die voor het overgrote deel betrekking hebben op dezelfde wetten, het Wetboek van Strafrecht en de Overleveringswet. Daarbij komt dat indien de geconstateerde gebreken in een gezamenlijk wetsvoorstel worden geadresseerd, de communicatie met de Commissie over het verloop van de ingebrekestellingsprocedures enigszins vereenvoudigd kan verlopen. Dat is inmiddels al gebleken, omdat de Commissie van tijd tot tijd over de voortgang van het wetgevingstraject wordt geïnformeerd. Ook uit oogpunt van wetgevingseconomie acht de regering het verstandig om zoveel mogelijk ingebrekestellingen op een verwant terrein in een gezamenlijk wetsvoorstel tegelijk te adresseren. Naar het oordeel van de regering hoeft zowel de wetgevingskwaliteit, als de gedachtewisseling over de voorstellen daaronder niet te lijden.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen om voor elk van de ingebrekestellingen aan te geven wat Nederland heeft ondernomen in de periode voorafgaand aan de ingebrekestelling om te voorkomen dat de Commissie de inbreukprocedure zou beginnen. Ook vragen zij wat tot nu toe aan kosten is gemaakt voor de totstandkoming van het wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden naar een actuele inschatting van de kosten die Nederland per ingebrekestelling uiteindelijk mogelijk moet betalen wanneer Nederland wordt veroordeeld tot het betalen van boetes en dwangsommen. Daarbij vragen zij de regering ook aan te geven hoe het betalen van deze boetes en dwangsommen zal worden gedekt.

In het wetsvoorstel worden voorzieningen getroffen voor het herstel van gebreken die door de Commissie in vier inbreukprocedures jegens Nederland zijn geconstateerd. Voor hetgeen door Nederland is ondernomen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de inbreukprocedure die betrekking heeft op kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002, L 190), zoals laatstelijk gewijzigd op 26 februari 2009 (PbEU L 2009, L 81) (hierna: kaderbesluit EAB) en de drie overige procedures.

De inbreukprocedure die betrekking heeft op het kaderbesluit EAB heeft een betrekkelijk lange voorgeschiedenis. Het kaderbesluit EAB dateert van 2002 en is al in 2004 geïmplementeerd in de Overleveringswet. De afgeronde implementatie is indertijd volgens de regels genotificeerd aan de Commissie en ook door de Commissie aanvaard. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon met ingang van 1 december 2009 bracht een uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de EU (het Hof) met zich mee. Sinds die datum heeft het Hof via de prejudiciële procedure de bevoegdheid tot uitleg van kaderbesluiten. Die bevoegdheidsuitbreiding heeft tot gevolg gehad dat er een betrekkelijk grote stroom jurisprudentie op gang is gekomen waaruit gaandeweg volgde dat het kaderbesluit op onderdelen anders moest worden toegepast dan

voorheen steeds werd aangenomen. De voorheen wel aangenomen mate van vrijheid voor de nationale wetgever die besloten leek te liggen in artikel 34, eerste lid, van het kaderbesluit werd in de jurisprudentie van het Hof enger uitgelegd dan redelijkerwijs kon worden verwacht ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel dat zou leiden tot de Overleveringswet. Daar kwam bovendien nog een belangrijke grondrechtelijke dimensie bij doordat ook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geldend Unierecht werd. Het Hof werd daardoor ook bevoegd het Unierecht uit te leggen in het licht van het Handvest. Dit is van grote betekenis geweest voor de rechtsstatelijke inbedding van de nationale uitvoeringsbepalingen. De Wet van 10 juli 2019 tot wijziging van de Overleveringswet in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PI PPU (Stb. 2019, 259) is een direct gevolg van die ontwikkeling. Uit deze arresten, die overigens betrekking hadden op de bevoegdheid van openbare aanklagers in Duitsland om Europese aanhoudingsbevelen uit te vaardigen, moest de conclusie worden getrokken dat het openbaar ministerie in Nederland evenmin als in Duitsland voldeed aan de rechtsstatelijke criteria die het Hof aanlegde om de inmenging in de grondrechten die een aanhoudingsbevel nu eenmaal inhoudt te rechtvaardigen. Al tijdens het proces dat leidde tot de vaststelling van deze wet werd duidelijk dat er meer nodig was om de Overleveringswet in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof. Gelijktijdig met het voorstel voor de spoedvoorziening is aan een meer omvattende herimplementatie van het kaderbesluit EAB gewerkt. Dit heeft geleid tot de Wet van 3 maart 2021 tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (wijziging van de Overleveringswet) (Stb. 2021, 125). Nog voor de vaststelling van deze wet, op 2 juli 2020, bracht de Commissie evenwel een algemeen rapport over de implementatie van het kaderbesluit EAB uit (COM (2020), 270 final), waarin werd geconcludeerd dat eigenlijk in alle lidstaten sprake was van een implementatieachterstand als gevolg van de ontwikkelingen in de Hofjurisprudentie. Afzonderlijke lidstaten werden in het rapport niet genoemd. Wel werd in het vooruitzicht gesteld dat de Commissie inbreukprocedures zou starten tegen alle lidstaten die het aanging. De inbreukprocedure tegen Nederland is een klein jaar later, op 9 juni 2021, begonnen. Nadat het algemeen implementatierapport werd vastgesteld, maar voordat de Wet van 3 maart 2021 werd vastgesteld is er informeel contact geweest met de Commissie. Destijds is aangegeven dat Nederland bezig was de implementatiewetgeving aan te passen. Het was toen nog mogelijk verdere aanpassingen van het wetsvoorstel in een reeds in voorbereiding zijnde nota van wijziging mee te nemen. De Commissie gaf er echter de voorkeur aan een inbreukprocedure te starten op een door haar gekozen moment. De door de Commissie vastgestelde inbreuken zijn van een zodanige aard dat het mogelijk was geweest die in het vorige wetsvoorstel op te nemen. Dat geldt zeker voor de onderdelen van de ingebrekestelling die naar het oordeel van de regering van enigszins ondergeschikte aard zijn. De huidige situatie noodzaakt echter tot het opstellen van het wetsvoorstel dat thans voorligt. Dat heeft in elk geval tot voordeel gehad dat in dit wetsvoorstel ook wetswijzigingen als gevolg van weer nieuwe Hofarresten konden worden meegenomen die ook tot wetswijziging aanleiding geven. Gedurende de totstandkoming van het wetsvoorstel is de Commissie van tijd tot tijd langs informele weg door Nederland op de hoogte gesteld van de stand van de wetgevingsprocedure. Dat gebeurt zowel op verzoek van de Commissie als op initiatief van Nederland.

Naast deze inspanningen heeft Nederland deelgenomen aan de behandeling van een aantal prejudiciële zaken over de uitleg van het kaderbesluit EAB die aanhangig zijn geweest voor het Hof van Justitie. Deze zaken waren niet uitsluitend door Nederlandse rechters naar het Hof verwezen, maar Nederland heeft in die zaken op basis van de beschikbare informatie geoordeeld dat de uitkomsten in de desbetreffende zaken consequenties konden hebben voor de Overleveringswet of consequenties konden hebben voor de uitvoering van die wet door het openbaar ministerie en de rechtspraak. Nederland is in dergelijke procedures in staat om het Hof een eigen onderbouwde visie te geven op het kaderbesluit, de wijze van implementatie daarvan in de eigen wetgeving en de bestaande jurisprudentie. De uitkomst van deze procedures moet uiteraard worden aanvaard, ook als het Nederlandse standpunt niet of niet geheel wordt gevolgd.

Wat de andere inbreukprocedures betreft hebben de procedures die leidden tot de voorstellen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht gemeen dat de Commissie zich niet blijkt te kunnen verenigen met de aard van de strafbepalingen die de wetgever heeft vastgesteld ter uitvoering van kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat, respectievelijk richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt. Nederland is in beide gevallen ervan uitgegaan dat de bestaande strafbaarstellingen voldoende ruim opgezet waren om de Commissie te kunnen berichten dat Nederland reeds aan de uit het kaderbesluit, respectievelijk de richtlijn, voortvloeiende verplichting tot strafbaarstelling had voldaan. De Commissie kon zich echter noch in informele, noch in formele contacten met die visie verenigen. Nederland heeft het niet opportuun geacht over deze verschillen van inzicht de gang naar het Hof te aanvaarden om een rechterlijk oordeel te verkrijgen.

De inbreukprocedure met betrekking tot richtlijn (EU) 2013/48 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel vloeit voort uit een eerdere ingebrekestelling die heeft geleid tot een aantal eerdere aanpassingen in de wetgeving, maar waarbij was verzuimd de Overleveringswet ook aan te passen. De Commissie heeft terecht geconstateerd dat Nederland dat had nagelaten. Dat oordeel heeft Nederland aanvaard.

Het opstellen van dit wetsvoorstel heeft buiten de in de memorie van toelichting geraamde kosten niet geleid tot andere kosten. Dat kan anders komen te liggen als de Commissie een zaak tegen Nederland voor het Hof van Justitie aanhangig zou maken. Of dat leidt tot dwangsommen en boetes die Nederland verschuldigd wordt als uitvloeisel van een uitspraak van het Hof is afhankelijk van de grondslag die de Commissie kiest voor een dergelijke Hofprocedure.

Als de Commissie na het uitbrengen van een zogeheten met redenen omkleed advies jegens Nederland ook na de reactie van Nederland op dat advies van oordeel blijft dat Nederland in gebreke is bij de naleving van het Unierecht, kan de Commissie op grond van artikel 258 VWEU een procedure tegen Nederland bij het Hof van Justitie aanhangig maken. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als het onderhavige wetsvoorstel niet is aanvaard voor het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, of, indien het wetsvoorstel wel is aanvaard, de Commissie de veranderingen in de wetgeving niet voldoende acht om de gebreken te verhelpen. Indien de Commissie in deze procedure Nederland uitsluitend verwijt dat is nagelaten om de uit de Hofjurisprudentie voortvloeiende vereisten in de nationale wetgeving

om te zetten, kan de Commissie in die procedure het Hof niet verzoeken aan Nederland een dwangsom of boete op te leggen. Zou het Hof Nederland vervolgens veroordelen wegens schending van het Unierecht, en zou Nederland vervolgens dat Hofarrest niet uitvoeren, dan kan de Commissie op grond van artikel 260, tweede lid, VWEU Nederland opnieuw voor het Hof van Justitie dagen en dan vaststelling van een dwangsom en een boete verzoeken.

Een andere grondslag voor een veroordeling tot een dwangsom en een boete is in artikel 260, derde lid, VWEU neergelegd. Indien een lidstaat nalaat de nationale implementatiemaatregel voor een richtlijn na het verstrijken van de daarvoor geldende termijn aan de Commissie te notificeren, kan de Commissie bij aanhangigmaking voor het Hof onmiddellijk oplegging van een boete en een dwangsom verzoeken.

Het is in zijn algemeenheid niet met zekerheid op voorhand te zeggen welke grondslag de Commissie kiest als zij van oordeel is dat Nederland zich voor het Hof van Justitie moet verantwoorden. Daar heeft de Commissie beleidsvrijheid.

De hoogte van de door het Hof op te leggen dwangsommen en boetes kan niet van tevoren worden gegeven. Het Hof beslist daarover zonder gebonden te zijn aan het verzoek van de Commissie. De Commissie zal het Hof vragen dwangsommen en boetes op te leggen overeenkomstig de Mededeling van de Commissie Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures (2023/C 2/01) van 4 januari 2023, zoals gewijzigd bij Mededeling C/2024/1123 van 26 januari 2024. Omdat de berekeningswijze mede afhankelijk is van bepaalde waarderingen door de Commissie, zoals een oordeel over de ernst van de inbreuk, valt een exact bedrag van de eis voor het Hof moeilijk te geven. Het beleid van de Commissie is namelijk om bij het vorderen van een boete een minimumbedrag te eisen dat per lidstaat verschilt, maar voor Nederland bedraagt dat bedrag € 4,25 miljoen. Dat bedrag drukt op de begroting van het departement dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen onder verwijzing naar het rapport van de Algemene Rekenkamer van 15 juni 2023 «EU-recht in de praktijk» de regering te reflecteren op de gedachte dat Nederland de inbreukprocedures die de aanleiding voor dit wetsvoorstel vormen had kunnen voorkomen en op de gedachte dat de regering de voor de oplossing van de geconstateerde problemen voorgestelde wetgeving te lang heeft uitgesteld. Deze leden wijzen er in dit verband op dat de voorgestelde wetswijzigingen onvoldoende bleken voor de Commissie en dat de Rekenkamer in haar rapport aangeeft dat aannemelijk is dat Nederland dit had kunnen voorzien. Zij vragen hoe de regering wil voorkomen dat jarenlang slepende en kostbare procedures zich opstapelen. Zij vragen of de regering bereid is te bezien of het tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie en Veiligheid mogelijk is om tot bestendige afspraken te komen om inbreukprocedures zoveel mogelijk te voorkomen en af te hechten. Deze leden vragen naar aanleiding hiervan of de Handleiding Wetgeving en Europa (KCBR 2017) mede met het oog op het rapport van de Algemene Rekenkamer in overleg met de onderzoekers kan worden gemoderniseerd. Verder vragen deze leden wat ervoor nodig is om ervoor te zorgen dat er minder inbreukprocedures worden gestart en dat de inbreukprocedures die worden gestart eerder worden afgerond.

De regering reflecteert graag op de door deze leden naar voren gebrachte zorgen. De regering wijst er allereerst op dat de ingebrekestelling die betrekking heeft op het kaderbesluit EAB zich onderscheidt van de andere ingebrekestellingen, doordat deze ingebrekestelling voornamelijk is

ingegeven door de noodzaak de implementatiewetgeving aan te passen aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De regering wijst er nogmaals op dat het kaderbesluit door de wetgever in 2004 is omgezet in de Overleveringswet met gebruikmaking van een zekere beleidsmarge voor Nederland, en dat de bij de Commissie indertijd genotificeerde voltooiing van dit proces geen aanleiding is geweest voor het maken van opmerkingen. Onder het destijds geldende Unierecht kon de Commissie geen ingebrekestellingsprocedures starten in gevallen van vermeende tekortschietende implementatie van een kaderbesluit. De Hofjurisprudentie ontwikkelt zich niet lineair en voorspelbaar, zoals de Algemene Rekenkamer mogelijk vooronderstelt, maar schoksgewijs. Jurisprudentie is uit de aard der zaak nu eenmaal casuïstisch. Omdat de Hofjurisprudentie over het kaderbesluit EAB door de verwijzingen van de rechtspraak uit meerdere lidstaten tot stand komt is het voor andere lidstaten bovendien zaak om goed na te gaan of een uitspraak van het Hof over de implementatie van het kaderbesluit EAB in eigen land wel dezelfde consequenties heeft. Dit spreekt nog het meest als het gaat om zaken die consequenties kunnen hebben voor de onderlinge verhouding tussen rechtspraak, openbaar ministerie en de politie bij de uitvoering van het kaderbesluit. Die verhoudingen verschillen tussen de lidstaten soms aanzienlijk.

Daar komt bij dat ook niet alle uitspraken evenveel effect hebben op de rechtsorde van de lidstaten. Wat Nederland betreft, kunnen de consequenties van sommige uitspraken soms door aanpassing van de uitvoeringspraktijk van het openbaar ministerie worden opgevangen. In andere gevallen is de Internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam in staat de Overleveringswet kaderbesluitconform uit te leggen in het licht van nieuwe jurisprudentie, zonder dat er een directe noodzaak bestaat de wet aan te passen. De rechter is daartoe overigens verplicht op grond van de geldende jurisprudentie¹. In weer andere gevallen is er wel aanleiding tot wetsaanpassing. Dat kan het geval zijn als kaderbesluitconforme uitleg van de wet niet mogelijk is zonder tegen de wet («contra legem») in te gaan of een dergelijke uitleg mogelijk is met het buiten toepassing laten van het desbetreffende nationale voorschrift². Soms moet aanpassing van de wet met grote spoed plaatsvinden. De in de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie genoemde Wet van 10 juli 2019, Stb. 259, is daarvan een voorbeeld. Als gevolg van twee arresten van het Hof van Justitie moest worden aangenomen dat de officier van justitie niet kon fungeren als uitvaardigende rechterlijke autoriteit aan wie de bevoegdheid toekomt tot het uitvaardigen van Europese aanhoudingsbevelen. Het was de wetgever duidelijk dat voor dit onverwacht ontstane bevoegdheidsgebrek onmiddellijk een specifieke voorziening moest worden getroffen. Dat daarnaast ook andere wijzigingen van de Overleveringswet nodig of wenselijk waren was indertijd al duidelijk, maar het spoedkarakter van het wetsvoorstel vergde dat daarin geen andere wijzigingen werden opgenomen. Hetgeen toen volgens Nederland meer nodig was heeft geleid tot de Wet van 3 maart 2021 tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (wijziging van de Overleveringswet) (Stb. 2021, 125). Tijdens dit wetgevingstraject werd al duidelijk dat het moeilijk was om het wetgevingsproces gelijke tred te laten houden met de ontwikkeling van de jurisprudentie. Nederland is, mede met het oog op de mogelijke financiële en uitvoeringsconsequenties voor de nationale wetgeving, een actieve

¹ HvJEG 16 juni 2005, C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, Pupino, pt.48 en HvJEU 29 juni 2017, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503, Poplawski I, pt.31.

² HvJEU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, Poplawski II, pt. 58 en 68.

deelnemer aan procedures voor het Hof van Justitie op het gebied van het kaderbesluit EAB. Vanwege die positie kon Nederland inderdaad voorzien dat nieuwe belangwekkende Hofarresten op komst waren. De datum waarop dat zou gebeuren was niet altijd duidelijk. Het gebeurt soms dat het Hof ruim de tijd neemt om arrest te wijzen. Het is een van de redenen geweest waarom er geruime tijd is gewerkt aan een nota van wijziging bij het voorstel dat tot laatstgenoemde wet leidde. Die nota van wijziging bevatte ingrijpende wijzigingen van het wetsvoorstel om nieuw gewezen Hofarresten te implementeren. Vanwege de omvang en complexiteit van de nota van wijziging was het vragen van advies aan de Raad van State een noodzakelijke stap. De Algemene Rekenkamer heeft het in zoverre bij het juiste eind gehad, dat ook de regering thans van oordeel is dat het werk aan de nota van wijziging te lang heeft geduurd. Toegegeven kan worden dat reeds toen de consequentie had moeten worden aanvaard dat de op gang gekomen jurisprudentie tot een (zeer) regelmatige bijstelling van de wetgeving zou blijven nopen.

De regering wijst erop dat Nederland ook thans in afwachting is van verschillende Hofarresten. Sommige aanhangige zaken betreffen dezelfde of een vergelijkbare problematiek. Het komt ook voor dat één arrest over een bekend probleem nog onvoldoende duidelijkheid geeft over de consequenties voor de nationale wetgeving, zodat het verstandig is de verdere ontwikkeling van de jurisprudentie af te wachten voordat wetgeving wordt voorbereid. Ook daarom moest worden besloten dit wetsvoorstel in te dienen en eventuele consequenties van de nog verwachte arresten niet meer in dit wetsvoorstel mee te nemen. De regering wijst erop dat niet in alle gevallen duidelijk is wanneer het Hof die verwachte uitspraken zal doen. Bedacht moet worden dat implementatie van een Hofarrest bovendien afwegingen vergt die niet zonder voorafgaand beraad met en advies van het openbaar ministerie en de rechtspraak kunnen worden gemaakt. Niet zelden zijn er ook financiële gevolgen aan die afwegingen verbonden. Voor de kosten moet dan dekking worden gezocht, die in de regel niet meteen voorhanden is.

Omdat dus te voorzien valt dat de wetgever en de uitvoeringspraktijk in het vervolg geconfronteerd zullen blijven worden met nieuwe Hofjurisprudentie die tot wetswijziging noodzaakt is besloten over te gaan tot cyclisch wetgeven. Periodiek, zo mogelijk jaarlijks, of eens per twee jaar, zal een nieuw wetsvoorstel worden voorbereid waarin Hofjurisprudentie, geconstateerde praktijkproblemen en eventuele opgekomen problemen in verband met ingebrekestellingen op het gehele terrein van het Europees strafrecht kunnen worden geadresseerd. Een dergelijk voorstel zal steeds worden voorbereid in dialoog met het openbaar ministerie en de rechtspraak. Bij het werk aan de hiervoor genoemde wetten is andermaal gebleken dat de inbreng van openbaar ministerie en rechtspraak onmisbaar is. Een redelijk voorspelbaar tempo van wetswijziging geeft het openbaar ministerie en de rechtspraak een zekere mate aan berekenbaarheid over de gevolgen en de inwerkingtreding daarvan.

Andere typen van ingebrekestellingen kunnen voortvloeien uit een serieus verschil van inzicht tussen de Commissie en lidstaat die het aangaat. Een dergelijk verschil van inzicht kan soms geruime tijd na de afmelding van een voltooide implementatie rijzen. Dat is het geval bij de ingebrekestellingen die betrekking hebben op de implementatie van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie (hierna ook: de PIF-richtlijn) schaadt. Nederland is van oordeel dat de strafbaarstellingen waartoe het kaderbesluit en richtlijn verplichten al in voldoende mate geïmplementeerd waren door middel van bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van

Strafrecht. Het vergt in dit type gevallen een afweging van de in het geding zijnde belangen of het aangewezen is het te laten aankomen op een oordeel van het Hof van Justitie. De regering sluit een dergelijke oplossing niet voorhand uit. Er is echter een evident risico aan verbonden. Indien Nederland in het ongelijk wordt gesteld kan dat leiden tot betaling van aanzienlijke dwangsommen en geldboetes. In deze zaken is besloten dat risico niet te nemen.

De regering is niet van oordeel dat de bestaande taakverdeling tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie en Veiligheid over ingebrekestellingen aanpassing behoeft. Vakministeries, zoals het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn verantwoordelijk voor het tijdig en juist implementeren van bindende EU-besluiten op de terreinen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt het formele communicatiekanaal met de Commissie voor het bijhouden van het voltooiën van implementatieverplichtingen en het zetten van formele stappen in aanhangige inbreukprocedures, en verzorgt de procesvertegenwoordiging voor het Hof van Justitie. Het verzorgen van informele contacten met de Commissie verloopt via de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie. De taakverdeling is duidelijk. Dit systeem werkt naar tevredenheid.

De regering is daarnaast voornemens de Handleiding Wetgeving en Europa te herzien. Aanleiding daarvoor is overigens niet het rapport van de Algemene Rekenkamer omdat daarin geen voor het doel van deze handleiding relevante elementen zijn te vinden. De Handleiding bevat een hoofdstuk over het verloop van de ingebrekestellingsprocedure. Vanzelfsprekend wordt ook dat hoofdstuk in de herziening betrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie schrijven verheugd te zijn met een voorstel om een strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging als de onderhavige te introduceren. Deze leden menen dat het erop lijkt dat hiervoor een herhaaldelijke waarschuwing vanuit Europa voor nodig is geweest en vragen de regering hierop te reflecteren.

Het kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat is op 8 november 2008 door de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) vastgesteld. Het daarop betrekking hebbende onderdeel van het wetsvoorstel betreft de omzetting van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van dit kaderbesluit. Deze onderdelen van het kaderbesluit bevatten de verplichting tot strafbaarstelling van specifieke uitingen: het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de daar genoemde internationale misdrijven, voor zover zo'n uitlating – kort gezegd – één van de in artikel 1, eerste lid, onder c en d, genoemde gevolgen heeft. Op grond van het tweede lid kan die strafbaarstelling worden toegesneden op gevallen waarin sprake is van beledigende uitlatingen. Bij de vaststelling van dit kaderbesluit in de Raad heeft Nederland een verklaring afgelegd met de strekking dat het al voldoet aan de verplichting tot strafbaarstelling van deze specifieke gedragingen, omdat deze vallen onder het bereik van drie algemeen omschreven discriminatiedelicten: groepsbelediging (artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht (hierna ook: Sr)), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr) en het verspreiden van dergelijke uitlatingen (artikel 137e Sr). Die opvatting vindt steun in bestendige jurisprudentie over het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de Holocaust in het kader van groepsbelediging (zie nader de toelichting op Artikel III, onderdeel A, van de memorie van toelichting). In de afgelopen jaren heeft een informele dialoog plaatsgevonden tussen de Commissie en Nederland over de wijze waarop de genoemde kaderbesluitbepalingen in het Nederlandse strafrecht zijn

omgezet, waarbij ook relevante Nederlandse jurisprudentie aan de orde is gekomen. De Commissie stelt zich op het standpunt dat van een correcte en volledige omzetting van genoemde kaderbesluitbepaling geen sprake is, omdat in de tekst van artikel 137c Sr niet uitdrukkelijk naar die specifieke gedragingen wordt verwezen. Naar aanleiding daarvan heeft de Nederlandse regering op 9 juni 2021 een ingebrekestelling ontvangen van de Commissie wegens de niet correcte omzetting van de genoemde kaderbesluitbepalingen in nationaal recht. Die ingebrekestelling vormt de aanleiding voor de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen van artikel 137c Sr. De bedoelde specifieke gedragingen zijn op grond van de genoemde discriminatiedelicten dus al strafbaar. Die strafbaarheid wordt langs de weg van dit wetsvoorstel gepreciseerd.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de regering voorstelt een aantal bevoegdheden van de officier van justitie over te hevelen naar de rechtbank Amsterdam. Deze leden lezen ook dat de regering van mening is dat het openbaar ministerie een rol moet houden in de praktijk van de overlevering en dat met de nu voorliggende overheveling van bevoegdheden sprake zal zijn van een procedure die wel voldoet aan de eisen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ten aanzien van een onafhankelijke rechterlijke autoriteit. Deze leden wijzen erop dat na eerdere aanpassingen van die rol van het openbaar ministerie er toch sprake bleef van een procedure die niet aan die eisen voldeed. Vandaar, aldus deze leden, dat de nu voorliggende wetswijziging nodig is. Deze leden vragen waarom er nu met het oog op mogelijk toekomstige jurisprudentiële ontwikkelingen niet gekozen is voor een echt toekomstbestendige oplossing die ook het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) noemde of welke in lijn is met het initiatiefwetsvoorstel van het lid Sneller tot het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van het openbaar ministerie (Kamerstukken 36 125).

Tot het organiseren van een wetenschappelijk onderzoek onder auspiciën van het WODC is indertijd besloten om met het oog op mogelijk toekomstige ontwikkelingen een beter beeld te krijgen van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie bij de uitvoering van het Europees strafrecht. De belangrijkste conclusie die de regering uit dat onderzoek heeft getrokken is dat het geheel of gedeeltelijk afschaffen van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid jegens het openbaar ministerie in bijzondere gevallen niet voldoende zou zijn om de positie van het openbaar ministerie bij de uitvoering van het Europees strafrecht voor het overige ongewijzigd te laten.³ Onder de geldende jurisprudentie moet ook bij gehele of gedeeltelijke afschaffing van die bevoegdheid in de Nederlandse situatie nog steeds een specifiek rechtsmiddel openstaan tegen besluiten die door de officier van justitie met gebruikmaking van zijn bevoegdheden zouden worden genomen. Uit de Hofjurisprudentie heeft de regering moeten afleiden dat de enkele mogelijkheid van een kort geding tegen de staat een waarschijnlijk onvoldoende specifiek alternatief zou zijn vanwege de aard van de civiele procedure. Hoewel de regering het vertrouwen heeft dat het openbaar ministerie zijn taken ook bij ongewijzigd beleid goed zou kunnen uitoefenen, moest toch de beslissing worden genomen verdere taken aan de rechtspraak op te dragen.

³ Kabinetsreactie rapport Rol en positie OM in het Europees strafrecht, 8 juli 2022, kenmerk 4042523.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen onder verwijzing naar de memorie van toelichting waar de regering in het vooruitzicht stelt dat gezamenlijk met de praktijk periodiek wordt bezien welke verdere wijzigingen van de Overleveringswet nodig zijn of dit tot gevolg kan hebben dat de rol van het openbaar ministerie wederom aangepast zou moeten worden.

De regering gaat er met de huidige voorstellen niet van uit dat de rol van het openbaar ministerie verder zal moeten worden aangepast. Het kan echter niet geheel worden uitgesloten.

In reactie op de vervolgvraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of er buiten het kaderbesluit EAB nog andere Europese regels zijn waarin bevoegdheden enkel uitgevoerd mogen worden door een onafhankelijke rechterlijke autoriteit en waar in Nederland die rol door het openbaar ministerie wordt ingevuld, antwoordt de regering dat zij geen redenen heeft om aan te nemen dat dit het geval is. Hoewel de vraag hier strikt genomen niet op ziet, wijst de regering er voor de volledigheid nog op dat de Minister voor Rechtsbescherming het WODC heeft verzocht om onderzoek te (laten) verrichten naar de rolverdeling en bevoegdheden van de Minister voor Rechtsbescherming en de rechter in de erkenningsprocedure in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende sancties (Wets). Dit, onder meer, omdat de vraag is opgekomen of het Europees strafrecht zich, onder invloed van de jurisprudentie van het Hof, sinds de totstandkoming van kaderbesluit 2008/909⁴ niet dusdanig heeft ontwikkeld, dat ervan zou moeten worden uitgegaan dat een (overwegend) administratiefrechtelijke procedure niet langer passend is.⁵ Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd bij brief van 12 oktober 2023.⁶ Zeer recent, bij tussenoordeel van 29 maart 2024, heeft de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden het Hof prejudiciële vragen gesteld over de erkenningsprocedure in de Wets.⁷ Het arrest van het Hof in die zaak zal vanzelfsprekend worden betrokken in het onderzoek en in de verdere beleidsvorming.

Daarnaast zij volledigheidshalve gewezen op het vereiste van voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of bestuurlijke autoriteit. Dit vereiste is ontwikkeld in de Hofjurisprudentie en heeft betrekking op de toepassing van specifieke opsporingsbevoegdheden. Deze ontwikkeling staat los van de rolverdeling tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de rechter. Over deze ontwikkeling is uitgeweid in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁸

De leden van de VVD-fractie stellen voorop sterk te hechten aan het recht op vrijheid van meningsuiting. Zij vragen de regering nader toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het grondwettelijke en verdragsrechtelijke recht op vrijheid van meningsuiting.

⁴ Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, Pb. L 327/27, 5 december 2008.

⁵ Report on the Netherlands 9th round of mutual evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty, 2 december 2022, p. 40, Bijlage bij Kamerstukken II, 2022–2023, 32 885, nr. 13.

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 885, nr. 14, p. 4.

⁷ Zaak C-235/24 Niesker.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, p. 334–335 en 362–363.

De vrijheid van meningsuiting is een fundament van onze democratische rechtsstaat. Met de leden van de VVD-fractie is de regering van oordeel dat gewaarborgd moet zijn dat de reikwijdte van de in dit wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van enkele specifieke vormen van groepsbelediging zich redelijk blijft verhouden tot het recht op vrijheid van meningsuiting – dat behalve in artikel 10 EVRM ook wordt verzekerd in artikel 7, eerste en derde lid, van de Grondwet en artikel 11 van het Handvest – dat voldoende ruimte moet bieden aan uitingen over historische gebeurtenissen die kunnen kwetsen, choqueren of veront- rusten, waartegen bevolkingsgroepen tot op zekere hoogte bestand moeten zijn. Bij de verdragsrechtelijke toetsing aan artikel 10 EVRM is in het bijzonder van belang of de desbetreffende uitlating een bijdrage kan leveren aan het publieke debat – in dat geval komt aan de uitingvrijheid meer gewicht toe – waarbij onder ogen moet worden gezien of de uiting in dat verband niet onnodig grievend is. In dit verdragsrechtelijke beoordelingskader, dat in elke concrete zaak door de rechter zal worden toegepast, vindt de voorgestelde specifieke strafbaarstelling haar inbedding. De strafbaarstelling vormt geen inhoudelijke verruiming maar vooral een verduidelijking van de reikwijdte van het discriminatiedelict groepsbelediging, in het geval van uitlatingen over internationale misdrijven met een beledigend karakter. In zoverre is geen hernieuwde inhoudelijke beoordeling van de verhouding met de vrijheid van menings- uiting beoogd.

De leden van de VVD-fractie lezen dat Nederland destijds in de Raad een verklaring heeft afgelegd met de strekking dat het reeds voldoet aan de verplichting tot strafbaarstelling van de genoemde specifieke gedra- gingen, omdat deze vallen onder het bereik van de generiek omschreven discriminatiedelicten van de artikelen 137c tot en met 137e Sr. Deze leden vragen welke betekenis zo'n verklaring heeft, of deze verklaring toen is weersproken door de Commissie of door andere lidstaten, of andere landen soortgelijke verklaringen hebben afgelegd, en zo ja of vervolgens inbreukprocedures zijn gestart tegen deze landen.

Een verklaring is een weergave in de notulen van de Raad van een standpunt van een deelnemer aan het besluitvormingsproces. Zij kan betrekking hebben op de stemming in een bepaald dossier (stemver- klaring), op de zienswijze op de handeling in het algemeen of op de uitleg van de vast te stellen handeling. Een verklaring geeft de positie van de desbetreffende deelnemer aan het besluitvormingsproces weer. Zij kan niet de reikwijdte of rechtsgevolgen wijzigen van de rechtshandeling waarop deze betrekking heeft. Bij de vaststelling van het kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat in de Raad in 2008 heeft Nederland een verklaring afgelegd met de door de aan het woord zijnde leden genoemde strekking. Die verklaring geeft weer dat Nederland destijds het standpunt innam dat het reeds voldoet aan de verplichting tot strafbaarstelling van de specifieke gedragingen van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het kaderbesluit, omdat deze vallen onder het bereik van de algemeen omschreven discriminatiedelicten van de artikelen 137c tot en met 137e Sr. Uit de notulen van de Raad blijkt niet dat de verklaring van Nederland is weersproken door een van de andere deelnemers aan het besluitvor- mingsproces. Op diezelfde zitting van de Raad zijn ook verklaringen afgegeven door – in de volgorde van de notulen – de Raad, de Commissie, Duitsland, Letland, Hongarije, Frankrijk en Polen. Duitsland en Hongarije hebben elk een verklaring afgelegd met de strekking dat ervan wordt uitgegaan dat het in de toepasselijke nationale wetsbepalingen gebruikte begrip «openbare vrede» voor de toepassing van het kaderbesluit onder de in artikel 1, tweede lid, van dit kaderbesluit gebruikte term «openbare orde» valt. De Commissie heeft voor zover bekend geen aanleiding gezien

om op dit punt ten aanzien van die lidstaten een inbreukprocedure te starten.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) bij het onderhavige wetsvoorstel heeft geadviseerd om bagatelliseren van bedoelde misdrijven te beperken tot enkel die misdrijven die onherroepelijk door een nationaal of internationaal gerecht zijn vastgesteld. Zij vragen waarom de regering dit onderscheid niet wil maken en of er EU-lidstaten zijn die dit onderscheid wel hebben gemaakt.

De regering en de Afdeling delen de opvatting dat – anders dan bij vervolging van personen wegens het begaan van internationale misdrijven – in strafzaken over groepsbelediging het proces niet erop is gericht om vast te stellen of het internationale misdrijf waarop de ten laste gelegde uitlating betrekking heeft, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, en dat voorkomen moet worden dat in strafzaken over groepsbelediging hierover debat ontstaat. De Afdeling constateert dat de vraag of en op welke wijze internationale misdrijven hebben plaatsgevonden zich in beginsel alleen voordoet in zaken over het «ontkennen» of «bagatelliseren» van dergelijke misdrijven. Bij «vergoelijking» wordt het internationale misdrijf als zodanig niet ontkend, maar wordt dit goedgepraat. De Afdeling concludeert dat er dus een goede reden is om onderscheid te maken tussen vergoelijken enerzijds en ontkennen en bagatelliseren anderzijds. Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling om ten aanzien van het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de internationale misdrijven die in de voorgestelde strafbaarstelling zijn genoemd te bepalen dat deze gedragingen enkel strafbaar zijn als een Nederlands of internationaal gerecht deze internationale misdrijven onherroepelijk heeft vastgesteld. Daarmee wordt de ruimte benut die artikel 1, vierde lid, van het kaderbesluit hiertoe laat. Dit advies heeft geleid tot heroverweging van de aanvankelijke keuze om de drie uitlatingen (vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren) uniform te benaderen, door telkens te eisen dat de desbetreffende uitlating betrekking heeft op een internationaal misdrijf dat als een feit van algemene bekendheid kan worden aangemerkt. De voorgestelde strafbaarstelling is in lijn met het advies aangepast. Voor zover de vraag van de leden van de VVD-fractie uitgaat van een andere lezing van het voorliggende wetsvoorstel, berust deze op een misverstand.

Ook andere lidstaten hebben ervoor gekozen gebruik te maken van de ruimte die artikel 1, vierde lid, van het kaderbesluit laat om het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de internationale misdrijven die het eerste lid, onderdelen c en d, worden genoemd, alleen strafbaar te laten zijn wanneer die misdrijven het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht. Een volledig overzicht is niet voorhanden. Tot de lidstaten die deze keuze hebben gemaakt behoren in ieder geval België, Frankrijk, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Malta en Roemenië.⁹

De leden van de VVD-fractie brengen naar voren het standpunt van de regering te delen dat vanwege het uitzonderlijke karakter van de Holocaust de vergoelijking, ontkenning of verregaande bagatellisering van de Holocaust op zichzelf moet worden geacht een beledigend karakter voor de Joodse gemeenschap te hebben. Deze leden vragen of de

⁹ Vgl. het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 27 januari 2014 (COM(2014) 27) en European Parliamentary Research Service, Holocaust denial in criminal law, Briefing Legal frameworks in selected EU Member States, januari 2022.

regering heeft overwogen het wetsvoorstel te beperken tot het strafbaar stellen van dergelijke uitlatingen over de Holocaust.

De aanleiding voor dit onderdeel van het wetsvoorstel is gelegen in de ingebrekestelling die de Nederlandse regering heeft ontvangen van de Commissie wegens onvolledige naleving van de maatregelen tot omzetting van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat, op de grond dat in de tekst van de strafbaarstelling van groepsbelediging (artikel 137c Sr) niet uitdrukkelijk naar die specifieke gedragingen wordt verwezen. De genoemde kaderbesluitbepaling beperkt zich niet tot uitlatingen over de verschrikkingen van de Holocaust. De daarin verwoorde verplichting tot strafbaarstelling ziet – kort gezegd – op bepaalde uitlatingen over misdaden tegen de vrede, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid die door grote oorlogsmisdadigers van de landen van de Europese As zijn gepleegd (onderdeel d) en genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof (onderdeel c). Tegen deze achtergrond wordt niet verwacht dat de genoemde kaderbesluitbepaling naar het oordeel van de Commissie correct en volledig zou zijn omgezet in het Nederlandse recht, wanneer in de tekst van artikel 137c Sr alleen specifiek zou worden verwezen naar het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de Holocaust. Daarom is ervoor gekozen om de voorgestelde strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging een zodanig toepassingsbereik te geven dat deze zich uitstrekt tot alle internationale misdrijven die worden genoemd in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het kaderbesluit. De verklaring van Nederland bij de vaststelling van dit kaderbesluit in de Raad maakt dat niet anders. Voor de strekking en juridische betekenis van die verklaring wordt verwezen naar de hiervoor weergegeven reactie op de daarop betrekking hebbende vraag van de aan het woord zijnde leden.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen bij het wetsvoorstel vanuit de kennis dat Nederland erg laat is met implementatie. Zij vragen of Nederland de voorgestelde wijzigingen zelf met overtuiging ook echt wil, omdat die nu gemist worden in de Nederlandse rechtspraak of in de Nederlandse wetgeving. Zij vragen voorts of de voorgestelde wijzigingen puur verplichtingen zijn die geïmplementeerd moeten worden vanuit de Europese regels.

Voor alle in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen geldt dat die uiteindelijk nodig zijn om de desbetreffende wetten zo goed mogelijk in overeenstemming te brengen met door het Hof van Justitie gegeven uitleg van het Europese recht, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de visie van de Commissie. Het valt niet te ontkennen dat het Europese recht regelmatig leidt tot wijzigingen in het Nederlandse recht. Het kan daarbij ook gaan om wijzigingen die het bestaande systeem van, bijvoorbeeld het strafrecht, zeer ingrijpend wijzigen. Welke waardering men daaraan ook verbindt, uiteindelijk is dit de consequentie van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom pas na ontvangst van de desbetreffende ingebrekestelling is overgegaan tot het voorbereiden van een wetsvoorstel tot strafbaarstelling van Holocaustontkenning.

Graag verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (zie hiervoor paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

3. Uitvoeringsconsequenties

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of opsporing en vervolging van de overtreding van het verbod op holocaustontkenning prioriteit krijgt in de aanpak van online haat en of er een duidelijk handelingskader komt voor platforms, politie en openbaar ministerie, zodat zij bij overtreding van het genoemde verbod direct kunnen ingrijpen.

De regering hecht veel waarde aan een effectieve aanpak van online discriminatie, racisme en hate speech. Op dit moment wordt in een interdepartementaal project met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en Veiligheid, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ingezet op het intensiveren van de aanpak van online discriminatie, racisme en hate speech. In dit project is onder meer oog voor de preventieve kant en bewustwording, de ondersteuning van slachtoffers, de doorwerking van relevante wet- en regelgeving zoals de Digital Services Act en de strafrechtelijke handhaving. Uw Kamer wordt deze zomer geïnformeerd over deze interdepartementale aanpak.

Het handelingskader voor tussenhandeldiensten, waaronder online platformen, is wanneer het gaat om illegale content onder andere vastgelegd in de Digital Services Act (DSA). De DSA is sinds 17 februari 2024 in zijn geheel in werking getreden. De DSA regelt onder andere dat wanneer er sprake is van illegale content, platforms worden verplicht om gebruikers in staat te stellen om daarvan een melding te doen. De DSA stelt een aantal eisen voor de zorgvuldige behandeling van die meldingen. Belangrijk in dit kader is dat een melding ertoe kan leiden dat het online platform kennis heeft van die inhoud. Zodra die kennis er is, moet het platform prompt handelen om de illegale inhoud te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken. Doet een online platform dat niet, dan kan dit resulteren in aansprakelijkheid. De DSA schrijft bovendien voor dat gebruikers de mogelijkheid moeten hebben om een klacht in te dienen over de afhandeling van hun melding. Verder moeten online platformen beleid hebben voor de omgang met gebruikers die frequent kennelijk illegale inhoud verstrekken.

Daarnaast kunnen slachtoffers van online discriminatie bij «Meld. Online Discriminatie» terecht. Indien sprake is van illegale content, wordt door het meldpunt naar de internettussenpersoon bij wie deze content staat een verwijderverzoek gestuurd.

Bovendien geldt dat zeer grote online platformen aan extra strenge zorgvuldigheidsverplichtingen moeten voldoen, waaronder de verplichting om de zogenaamde systeemrisico's die voortvloeien uit hun diensten of algoritmes, te beoordelen en te beperken. Systeemrisico's omvatten onder meer de verspreiding van illegale inhoud, zoals illegale haatzaaiende uitlatingen.

Daarnaast kan – ook nu al – specifiek aangifte worden gedaan van het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren van de verschrikkingen van de Holocaust. In de Aanwijzing discriminatie (Stcrt. 2018, 68988) wordt het kader gegeven voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatedelicten en commune delicten met een discriminatie-aspect. Hierin is opgenomen dat deze aanpak geprioriteerd is. Dit betekent dat bij een aangifte, het openbaar ministerie bij een haalbare en bewijsbare zaak in beginsel over zal gaan tot vervolging.

4. Financiële gevolgen

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad voor de rechtspraak en de regering een andere inschatting maken van de benodigde kosten ten gevolge van deze wijzigingen. Zij vragen waar het verschil in ingeschatte kosten in zit en waardoor het wordt veroorzaakt, en waarom de regering niet de inschatting van de Raad voor de rechtspraak volgt. Zij vragen ook of de regering het openbaar ministerie tegemoet zal komen in de 926.472 euro die het verwacht jaarlijks aan extra kosten te hebben (en zo nee, waarom niet).

De Raad voor de rechtspraak is in de prijsbesprekingen voor de periode 2023–2025 gecompenseerd op basis van de op dat moment beschikbare inschatting van de werklustverzwaring van de Raad voor de rechtspraak op een eerdere versie van dit wetsvoorstel (te weten 640.000 euro). De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn wetgevingsadvies van 22 december 2022 aangegeven dat deze eerdere inschatting te voorzichtig is geweest voor wat betreft het aanvullend hoorrecht. Het aanvullend hoorrecht blijkt in de praktijk meer tijd te kosten dan vooraf ingeschat. Gelet op de eerder ingeschatte werklustverzwaring, en de nu bijkomende extra werklustverzwaring, verwacht de Raad dat ongeveer 3 extra fte rechters en 3 fte juridisch ondersteuners benodigd zijn om de extra werkzaamheden in het kader van de wijziging van de Overleveringswet te kunnen doen. In totaal verwacht de Raad aan financiële gevolgen een toename van 770.000 euro structureel. Bij de laatste prijsbesprekingen is een deel daarvan toegekend op basis van de schatting die destijds was gemaakt (640.000 euro). Het verschil van 130.000 euro hangt dus samen met de door de Raad voor de rechtspraak aanvullend ingeschatte werklustgevolgen. Zoals gebruikelijk kan de Raad voor de rechtspraak deze aanvullende werklustgevolgen inbrengen bij de eerstkomende prijsonderhandelingen, die eens in de drie jaar plaatsvinden. Het openbaar ministerie heeft structureel 1 mln. euro ontvangen ter compensatie van de extra kosten vanwege deze wetswijzigingen. Dat bedrag is in nader overleg met het OM vastgesteld.

5. Consultatie

De leden van de VVD-fractie stellen, naar aanleiding van het als «vrij kritisch» aangemerkte oordeel van het College van procureurs-generaal over de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 33 tot en met 38 van de Overleveringswet, vragen over de aanhouding van personen met het oog op hun feitelijke overlevering. Personen die in vrijheid zijn gesteld en waarbij de termijnen voor vrijheidsbeneming zijn verstreken, volgens het College niet kunnen worden gedwongen om op een bepaalde tijd en plaats feitelijk te worden overgeleverd, zo constateren deze leden. De leden van de VVD-fractie vragen of dit probleem is opgelost in het uiteindelijke wetsvoorstel.

Dat is inderdaad het geval, zij het op een andere wijze dan door het openbaar ministerie in deze reactie was voorgesteld. Het openbaar ministerie verzocht de regering om de voorgestelde wijziging terug te draaien van artikel 37, eerste lid, op grond waarvan de feitelijke aanhouding niet mogelijk is ten aanzien van personen die op grond van artikel 35, vierde lid, in vrijheid zijn gesteld omdat de termijnen voor vrijheidsbeneming zijn verstreken. Deze oplossing lijkt met het oog op de jurisprudentie van het Hof van Justitie niet houdbaar. Op grond van het ook door het openbaar ministerie genoemde arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-804/21 PPU (C en CD, *Obstacles juridiques à l'exécution d'une décision de remise*), ECLI:EU:C:2022:307, moeten lidstaten, nadat zij een opgeëiste persoon in vrijheid hebben gesteld wegens het verstrijken van de termijnen met betrekking tot de feitelijke

overlevering, alle maatregelen kunnen nemen die strekken tot het voorkomen van de vlucht van de opgeëiste persoon, met uitzondering van vrijheidsbenemende maatregelen. Om deze reden is in het vierde lid van artikel 35 nu bepaald dat de rechtbank bij de verplichte invrijheidsstelling wegens het verlopen van de termijnen vrijheidsbeperkende voorwaarden kan stellen indien dit noodzakelijk is ter voorkoming van vlucht. Door deze wijziging heeft het openbaar ministerie vanaf de invrijheidsstelling de beschikking over vrijheidsbeperkende dwangmiddelen zoals een locatiegebod, meldplicht of reisverbod. Vrijheidsbeneming is echter na het verstrijken van de termijnen niet langer toegestaan. Daarom is het noodzakelijk om de beperking in artikel 37, eerste lid, te handhaven. Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat de invrijheidsstelling op grond van artikel 35, vierde lid, alleen toepassing vindt in die gevallen waarin is verzuimd de in het eerste tot en met derde lid genoemde termijnen tijdig te verlengen. De regering gaat ervan uit dat deze situatie zich in de uitvoeringspraktijk niet of slechts sporadisch zal voordoen. Opmerking verdient voorts dat verlenging van deze termijnen in beginsel mogelijk blijft zolang de in artikel 35 bedoelde omstandigheden in de weg staan aan de effectuering van de feitelijke overlevering van de betrokkene en er reëel perspectief is op overlevering.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel leidt tot een werklastverzwaring bij zowel het openbaar ministerie als de Rechtspraak. In het bijzonder de wijziging van de Overleveringswet heeft forse consequenties voor de werklast voor het openbaar ministerie. De leden vragen of de regering kan bevestigen dat het ingediende wetsvoorstel maximaal tegemoet komt aan de zorgen van het College over de werklastconsequenties.

Het is juist dat het wetsvoorstel een verzwaring van de werklast voor het openbaar ministerie (en de Rechtspraak) met zich brengt. Deze verzwaring is een onvermijdelijk gevolg van de noodzakelijke wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd. Aan het openbaar ministerie is 1 mln. euro structureel beschikbaar gesteld ter compensatie van de toegenomen werklast als gevolg van de wetswijzigingen. Daarmee kunnen de door het openbaar ministerie voorziene budgettaire consequenties naar verwachting volledig worden gedekt.

Deze leden vragen ook hoeveel meer aangiften en opsporingsonderzoeken worden verwacht door de voorgestelde wijziging van artikel 137c Sr.

De beoogde bepaling herformuleert een strafbaarstelling die impliciet al begrepen was onder het bestaande artikel 137c Sr. Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies over de consultatieversie van dit wetsvoorstel aangegeven te verwachten dat de voorgestelde strafbaarstelling niet tot een significante toename van het aantal aangiften zal leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de eerder verstuurd brieven waar de Raad voor de rechtspraak naar verwijst in zijn brief van 21 december 2022 aan de Kamer kunnen worden gestuurd.

Deze brieven, waar ook naar wordt verwezen in voetnoot 7 op p. 8 van de memorie van toelichting, zijn onbedoeld niet meegezonden aan de Kamer. Dat had uiteraard anders gemoeten, reden waarom afschriften van de betreffende brieven als bijlage bij deze nota zijn gevoegd¹⁰.

¹⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I

S

Artikel 35, tweede lid

De leden van de VVD-fractie merken op dat het College in een consultatieadvies aandacht heeft gevraagd voor situaties van overmacht die langer aanhouden dan de in het tweede lid van artikel 35 gehanteerde termijn van dertig dagen, zoals oorlog, een besmettelijke epidemie of natuurgeweld. In die gevallen is het volgens het College voorzienbaar dat feitelijke overlevering binnen dertig dagen niet haalbaar is en is het stellen van een nieuwe overleveringsdatum dan ook op voorhand zinloos. Deze leden wijzen erop dat in een eerdere versie van dit wetsvoorstel een voorziening was getroffen voor situaties van voortdurende overmacht, maar dat het betreffende onderdeel uit het wetsvoorstel is geschrapt naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Deze leden menen dat het wenselijk kan zijn die aanvankelijk voorgestelde voorziening toch op te nemen. Zij vragen de regering dan ook om uiteen te zetten op grond waarvan het volstrekt onmogelijk zou zijn om een zodanige voorziening te treffen en om bij de beantwoording van deze vraag in te gaan op relevante jurisprudentie van het Hof. Ook ontvangen zij graag een rechtsvergelijkend overzicht en in dat kader geven zij aan er met name geïnteresseerd in te zijn of in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en België een specifieke voorziening is getroffen voor situaties van voortdurende overmacht.

De regering begrijpt de wens van de leden van de VVD-fractie om een voorziening te treffen voor situaties van voortdurende overmacht, zodat, bijvoorbeeld in het geval van een pandemie zoals de COVID 19 crisis waar deze leden aan refereren, niet nodeloos in samenspraak met de autoriteiten van uitvaardigende lidstaten nieuwe overleveringsdata gesteld hoeven te worden, waarvan op voorhand al duidelijk is dat die data niet gehaald gaan worden. De regering heeft zich echter genooddaakt gezien om de aanvankelijk voorgestelde uitzondering om in situaties van voortdurende overmacht het stellen van een nieuwe overleveringsdatum achterwege te laten uit het wetsvoorstel te schrappen. Die beslissing berust op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel en de daarin aangehaalde jurisprudentie van het Hof.

De Afdeling is van oordeel dat het opnemen van een dergelijke uitzondering strijdig is met zowel de tekst van artikel 23, derde lid, van het kaderbesluit EAB als met de bedoeling van dat kaderbesluit. Zij verwijst daarbij naar het arrest van het Hof in de zaak E.D.L.¹¹ De regering acht zich overtuigd door dit advies van de Raad van State over de conformiteit van voorgestelde wetgeving met het Europees recht en neemt dit daarom over. Daarbij heeft de regering het volgende in aanmerking genomen.

Artikel 35, tweede lid, is de implementatie van artikel 23, derde lid, van het kaderbesluit EAB en dat artikellid schrijft dwingend voor dat een nieuwe datum voor de overlevering moet worden vastgesteld wanneer overlevering binnen tien dagen niet mogelijk is door «omstandigheden buiten de macht van enige lidstaat». Hiermee wordt een algemene voorziening getroffen voor situaties van overmacht, waarin niet gedifferentieerd wordt naar de duur van de periode waarin sprake is van een overmachtssituatie.

¹¹ HvJEU 18 april 2023, C-699/21 (EDL), ECLI:EU:C:2023:295

De tekst van dit artikellid voorziet niet in de mogelijkheid om de overlevering tijdelijk op te schorten, waar feitelijk sprake van zou zijn wanneer de overlevering wordt uitgesteld zonder dat een nieuwe overleveringsdatum wordt vastgesteld. Een ruime uitleg van dit artikellid, waarbij de mogelijkheid tot het opnemen van een uitzonderingsmogelijkheid waarbij het vaststellen van een nieuwe datum achterwege wordt gelaten als het ware wordt «ingelezen» in dit artikellid, ligt niet in de rede, gelet op de bedoeling van het kaderbesluit EAB en de in artikel 23, eerste lid, van dat kaderbesluit opgenomen verplichting om een opgeëiste persoon zo spoedig mogelijk over te leveren. Er moet van worden uitgegaan dat de Europese wetgever hier bewust heeft gekozen voor een andere constructie dan voor de situatie waarin overlevering niet mogelijk is om ernstige humanitaire redenen, bijvoorbeeld in verband met de gezondheidstoestand van de opgeëiste persoon. Voor die situatie voorziet artikel 23, vierde lid, van het kaderbesluit EAB wél in een mogelijkheid om de overlevering tijdelijk op te schorten, waarbij een nieuwe overleveringsdatum pas hoeft te worden vastgesteld wanneer die humanitaire redenen niet langer aanwezig zijn. Ook dan is de mogelijkheid tot opschorting van de overlevering zonder nieuwe overleveringsdatum echter niet onbegrensd. In het hiervoor genoemde arrest E.D.L. heeft het Hof overwogen dat het uitstellen van de overlevering voor langere of zelfs onbepaalde tijd in strijd zou zijn met de tekst van artikel 23, vierde lid, en met de systematiek van dat artikel, omdat de opgeëiste persoon dan voor onbepaalde tijd onderworpen zou blijven aan het EAB, zelfs wanneer er geen reëel zicht op overlevering bestaat.¹² Dit klemt des te meer wanneer de opgeëiste persoon in overleveringsdetentie zit. Het ontbreken van een (nieuwe) overleveringsdatum in een situatie van overmacht zou ertoe kunnen leiden dat een opgeëist persoon voor lange tijd in overleveringsdetentie zit zonder duidelijkheid over de maximale lengte ervan. Dat is, zo meent de regering met de Afdeling, onwenselijk en niet in lijn met artikel 23 van het Kaderbesluit EAB en met het hiervoor genoemde arrest.

Uitgaande van de informatie die door deze landen zelf aan de Commissie is verstrekt over de wetgeving ter implementatie van het kaderbesluit EAB, gaat de regering ervan uit dat Duitsland¹³, Frankrijk¹⁴ en België¹⁵ evenmin een specifieke wettelijke voorziening hebben getroffen voor situaties van voortdurende overmacht. De Handels- en Samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk bevat een bepaling¹⁶ over de termijnen waarbinnen de overlevering in een situatie van overmacht plaats moet vinden, die overeenkomt met die van het kaderbesluit EAB. Het Verenigd Koninkrijk heeft in de wetgeving ter uitwerking van die Overeenkomst, die ten tijde van de COVID-pandemie gesloten werd, evenmin een specifieke voorziening getroffen voor situaties van voortdurende overmacht.¹⁷

Dat de wetgeving van de genoemde andere (voormalige) lidstaten hier niet in voorziet, versterkt het oordeel van de regering dat het niet mogelijk is om een wettelijke voorziening te treffen op grond waarvan in situaties van voortdurende overmacht het stellen van een nieuwe overleveringsdatum tijdelijk achterwege gelaten zou kunnen worden. Wel acht de regering het denkbaar dat er – binnen de grenzen van het kaderbesluit

¹² HvJEU 18 april 2023, C-699/21 (EDL), ECLI:EU:C:2023:295, punt 51.

¹³ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libdocumentproperties/EN/883>

¹⁴ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libdocumentproperties/EN/889>

¹⁵ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libdocumentproperties/EN/877>

¹⁶ Artikel 621 van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, Pb. L 149/10, 30 april 2021.

¹⁷ European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents>

EAB en artikel 35, tweede lid, van de Overleveringswet – in de uitvoeringspraktijk mogelijkheden gevonden kunnen worden om de lasten die met het vaststellen van een nieuwe datum gemoeid zijn te beperken.

Daarbij moet allereerst worden opgemerkt dat toepassing van artikel 23, derde lid, van het kaderbesluit EAB, onderscheidenlijk artikel 35, tweede lid, van de Overleveringswet in de praktijk zelden voorkomt. Als het aan de orde is, is het wellicht mogelijk om met de autoriteiten van uitvaardigende lidstaten bij het overeenkomen van een nieuwe overleveringsdatum gelijk meerdere opvolgende nieuwe data overeen te komen wanneer ook die andere autoriteit van oordeel is dat sprake is van een uitzonderlijke situatie van voortdurende overmacht, waarin ervan moet worden uitgegaan dat overlevering ook binnen die eerste nieuwe termijn niet mogelijk is. Dan hoeft het openbaar ministerie in ieder geval niet telkens opnieuw hierover contact op te nemen met de autoriteit van de betreffende uitvaardigende lidstaat. De verlenging van de termijn van feitelijke overlevering moet dan nog wel telkens gevorderd worden, maar dat zorgt voor een juiste balans door de noodzakelijke betrokkenheid van de Internationale rechtshulpkamer als rechterlijke autoriteit, die moet beoordelen of de situatie van overmacht inderdaad nog steeds voortduurt en daarbij tevens een van de opvolgende overleveringsdata vaststelt.

ARTIKEL II

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Nederlandse regering op 9 juni 2021 in gebreke is gesteld wegens onvolledige naleving van de maatregelen tot omzetting van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat. Deze leden menen dat hiermee impliciet het ontkennen van de Holocaust bedoeld wordt. Deze leden lezen dat dit wetsvoorstel onderdelen bevat die specifieke racistische of xenofobe uitingen strafbaar stellen. Deze leden vragen de regering die keuze toe te lichten, nu de oorspronkelijke ingebrekestelling volgens de leden enkel zou zien op het strafbaar stellen van Holocaustontkenning.

De vraag van de leden van de SGP-fractie gaat uit van een te beperkte uitleg van de genoemde ingebrekestelling. De ingebrekestelling heeft namelijk betrekking op de omzetting van artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het genoemde kaderbesluit in het Nederlandse recht en strekt daarmee verder dan de verplichting om enkel bepaalde uitlatingen over de Holocaust onder bijkomende voorwaarden strafbaar te stellen. Daarom is ervoor gekozen de voorgestelde strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging een zodanig toepassingsbereik te geven dat deze zich uitstrekt tot alle internationale misdrijven die worden genoemd in die kaderbesluitbepaling. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie (zie paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De aan het woord zijnde leden menen dat in de praktijk niet altijd adequaat opvolging gegeven kan worden aan vervolging en berechting van antisemitische incidenten. Zij menen dat dit in grote mate veroorzaakt wordt doordat de strafbaarstelling van antisemitische delicten versnipperd is in verschillende wettelijke strafbepalingen. Zij vragen de regering of het voorstelbaar is dat een expliciet wettelijke strafbepaling voor antisemitisme zou helpen in de opsporing en vervolging van antisemitische incidenten.

Vooropstaat dat in Nederland geen plaats is voor antisemitisme. Het is volstrekt onacceptabel dat Joodse Nederlanders vanwege hun Joods zijn uitgescholden worden en te maken krijgen met intimidatie, bedreiging of zelfs geweld. Antisemitisme raakt niet alleen de Joodse gemeenschap, maar ontwricht de gehele maatschappij. Recent nog heeft de regering zich hiertegen krachtig uitgesproken.¹⁸ Op verschillende terreinen worden (extra) maatregelen getroffen tegen antisemitisme. Het strafrecht vormt een belangrijk sluitstuk hiervan. Het strafrechtelijk kader moet toereikende mogelijkheden bieden voor een krachtige aanpak van antisemitisme. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat substantiële verschillen kunnen bestaan tussen de concrete gedragingen waarlangs antisemitisme tot uitdrukking wordt gebracht. Zo is een antisemitische uitlating van een wezenlijk andere orde dan een met antisemitisch motief gepleegde moord. Daarom zijn verschillende strafbepalingen nodig om toereikende mogelijkheden te bieden voor een passende strafrechtelijke reactie op de uiteenlopende verschijningsvormen van antisemitisme. In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie merkt de regering op dat er naar haar oordeel geen aanwijzingen zijn dat het afzonderlijk onderscheiden van antisemitisme in het Wetboek van Strafrecht – via een zelfstandige strafbaarstelling van antisemitisme of via het, naast de bestaande discriminatiegronden, afzonderlijk onderscheiden van antisemitisme – daadwerkelijk van meerwaarde zal zijn bij het bestrijden van deze vorm van discriminatie. Dit wordt, in aanvulling op wat hiervoor is opgemerkt, hierna nader toegelicht.

Ten behoeve van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie zijn specifieke discriminatiedelicten opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (vgl. de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater), waaronder groepsbelediging (artikel 137c) en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d). De in de strafwet opgenomen discriminatiegronden hebben telkens een meer algemeen karakter. Zo zijn in beide laatstgenoemde artikelen de discriminatiegronden «godsdienst of levensovertuiging» en «ras» opgenomen. De term «ras» omvat de gronden huidskleur, afkomst, nationale en etnische afstamming.¹⁹ Het begrip antisemitisme komt als zodanig niet voor in het Wetboek van Strafrecht. Antisemitische uitlatingen zijn in strafrechtelijke zin te duiden als discriminerende uitlatingen op grond van een van deze bredere discriminatiegronden: in de rechtspraak worden dergelijke uitlatingen gerubriceerd onder «godsdienst» (bij discriminatie gericht tegen het Jodendom als godsdienst) of «ras» (bij discriminatie gericht tegen Joden als etnische groep). Uit de rechtspraak zijn de regering geen signalen bekend dat het ontbreken van een specifieke discriminatiegrond «antisemitisme» de bewijsbaarheid van een discriminatiedelict – en daarmee de opsporing, vervolging en bestraffing daarvan – bemoeilijkt. Daarnaast geldt dat de omschrijving van de bestaande discriminatiegronden rechtstreeks aansluit bij de afbakening van de non-discriminatiegronden in artikel 1 van de Grondwet. Het fundamentele uitgangspunt is dat aan alle groepen personen die vallen onder de non-discriminatiegrond «godsdienst» gelijke (strafrechtelijke) bescherming moet worden geboden. Datzelfde geldt voor alle groepen personen die vallen onder de non-discriminatiegrond «ras». Binnen de grondwettelijk erkende non-discriminatiegronden wordt dus niet nader gedifferentieerd. Het apart onderscheiden van antisemitisme – via een zelfstandige strafbaarstelling of in de vorm van een bijzondere discriminatiegrond – zou met dit uitgangspunt breken, terwijl zo'n specifieke benadering verder indringend de vraag zou oproepen hoe deze zich verhoudt tot de (strafrechtelijke) normering van discriminatie van andere groepen mensen.

¹⁸ Kamerbrief inzake antisemitisme d.d. 28 maart 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 363).

¹⁹ Vgl. Kamerstukken II 1967/68, 9724, nr. 3 en Hoge Raad 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

Het specifieke vervolgingsbeleid ten aanzien van de opsporing en vervolging van discriminatiedelicten en commune delicten met een discriminatie-aspect (vgl. de Aanwijzing discriminatie (Stcrt. 2018, 68988)) sluit aan bij de hiervoor geschetste wettelijke benadering waarin antisemitisme wordt omvat door de bredere discriminatiegronden «godsdienst» en «ras». In deze aanwijzing is vastgelegd dat de aanpak van discriminatiedelicten en commune delicten met een discriminatie-aspect is geprioriteerd. Dit betekent dat bij een aangifte, het openbaar ministerie bij een haalbare en bewijsbare zaak in beginsel vervolging zal instellen. Bij commune delicten met een discriminatie-aspect gaat het bijvoorbeeld om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag waarbij een discriminatieaspect – zoals «godsdienst of levens-overtuiging» of «ras» – als motief of aanleiding heeft gespeeld, of is gebruikt om het delict indringender te plegen. Hieronder kunnen dus ook commune delicten vallen die zijn gepleegd tegen Joodse personen vanwege hun godsdienst of hun etnische afkomst. Indien van toepassing wordt zo'n discriminatieaspect door de officier van justitie in het requisitoir benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis betrokken; uitgangspunt is dat een strafverzwaring van 100% wordt toegepast ten opzichte van de situatie zonder discriminatie-aspect (zie de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (Stcrt. 2019, 14890)). Verder verdient nog opmerking dat het initiatiefwetsvoorstel tot de invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwarringsgrond (35 709), dat aanhangig is bij de Tweede Kamer, ertoe strekt in de wet vast te leggen dat bij dergelijke commune delicten met een discriminatie-aspect, de maximaal op te leggen vrijheidsstraf die op het desbetreffende delict is gesteld met een derde kan worden verhoogd.

Vanwege het grote belang dat de regering hecht aan een zo effectief mogelijke bestrijding van antisemitisme zal, zo wordt opgemerkt in de richting van de leden van de SGP-fractie, worden verkend hoe antisemitisme in ons omringende landen strafbaar is gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een overzicht van genocides die op basis van de in het voorgestelde artikel 137c, tweede lid, Sr gestelde voorwaarden onder het bereik van die strafbaarstelling zouden kunnen vallen. Deze leden verzoeken verder om een overzicht van de andere concrete internationale misdrijven of een aantal voorbeelden daarvan.

Er zijn meerdere genocides die op basis van de in het wetsvoorstel gestelde voorwaarden voor strafbaarheid wegens het ontkennen of verregaand bagatelliseren van een internationaal misdrijf onder het bereik van de bedoelde bijzondere strafbaarstelling zullen vallen. Datzelfde geldt voor diverse andere ernstige internationale misdrijven. Er is een groot aantal uitspraken van zowel nationale als door Nederland erkende internationale gerechten waarin dergelijke internationale misdrijven onherroepelijk zijn vastgesteld. Dat aantal groeit jaarlijks, zodat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarvan een uitputtend overzicht te geven. Enkele voorbeelden van door nationale of internationale gerechten vastgestelde misdrijven betreffen de verschrikkingen van de Holocaust (vastgesteld door het Internationaal Militair Tribunaal van Neurenberg), de in 1994 in Rwanda gepleegde genocide (vastgesteld door het International Criminal Tribunal for Rwanda en later gevolgd door de Nederlandse rechter), oorlogsmisdrijven gepleegd op het territorium van het voormalig Joegoslavië sinds 1991 (vastgesteld door het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) en oorlogsmisdrijven gepleegd door IS sinds de start van de Arabische lente (zie Hoge Raad 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447). Opmerking verdient dat het «vergoelijken» van een

gebeurtenis die valt onder de omschrijving van één van de internationale misdrijven waarnaar wordt verwezen in het voorgestelde artikel 137c, tweede lid, onderdeel a, Sr, kan vallen onder het bereik van die strafbaarstelling, ook als ten aanzien van die gebeurtenis niet onherroepelijk gerechtelijk is vastgesteld dat deze kwalificeert als een internationaal misdrijf. Het vereiste van gerechtelijke vaststelling is immers beperkt tot het «ontkennen» of «verregaand bagatelliseren» van gebeurtenissen, omdat in de regel alleen in dergelijke strafzaken debat kan ontstaan over de vraag of en op welke wijze een internationaal misdrijf heeft plaatsgevonden. Bij vergoelijking wordt het internationale misdrijf als zodanig niet ontkend, maar wordt dit goedgepraat.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er momenteel een uitspraak ligt van een internationaal gerecht dat zijn rechtsmacht ontleent aan een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is en/of een uitspraak door de Nederlandse rechter die onherroepelijk de Armeense genocide vaststelt. De leden vragen verder of, wanneer zo'n gerechtelijke uitspraak er niet is, de regering het wenselijk vindt dat de Armeense genocide niet onder het bereik van de voorgestelde strafbaarstelling zou vallen. Tot slot vragen zij hoe de regering staat tegenover de mogelijkheid om ook het bestaan van wetenschappelijke consensus over het hebben plaatsgevonden van een genocide als afdoende grond te beschouwen.

Er is op dit moment geen uitspraak voorhanden van een door Nederland erkend internationaal gerecht of van de Nederlandse rechter, waarin sprake is van een (onherroepelijke) vaststelling van de Armeense kwestie als genocide. Dit betekent niet dat uitlatingen over de Armeense kwestie nimmer onder het bereik van de beoogde strafbaarstelling kunnen vallen. Het vereiste van gerechtelijke vaststelling geldt immers alleen ten aanzien van het «ontkennen» of «verregaand bagatelliseren» van historische gebeurtenissen (voorgesteld artikel 137c, tweede lid, onderdeel b, Sr) en niet ten aanzien van het «vergoelijken» (onderdeel a) daarvan.

Ten aanzien van de vraag van de leden hoe de regering staat tegenover de mogelijkheid om het bestaan van wetenschappelijke consensus over het hebben plaatsgevonden van een genocide als afdoende grond te beschouwen, wordt allereerst verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota naar aanleiding van het verslag. Kort gezegd is daar aangegeven dat aanvankelijk ervoor was gekozen om de drie uitlatingen (vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren) uniform te benaderen, door telkens te eisen dat de desbetreffende uitlating betrekking heeft op een internationaal misdrijf dat als een feit van algemene bekendheid kan worden aangemerkt, waarbij het kan gaan om een algemene consensus over de historische feiten onder wetenschappers. Daarbij moet specifiek ten aanzien van die wetenschappelijke consensus worden onderkend dat in de wetenschap geregeld uiteenlopende opvattingen zullen bestaan over de waardering van specifieke historische gebeurtenissen. Dit gegeven zou het voor de officier van justitie en de rechter niet altijd gemakkelijk maken om te beoordelen of gesproken kan worden van bedoelde wetenschappelijke consensus. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de aanvankelijke keuze heroverwogen en is – kort gezegd – de strafbaarheid wegens het ontkennen of verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven beperkt tot internationale misdrijven die onherroepelijk zijn vastgesteld door de rechter. Met dit formele criterium kan naar verwachting op doeltreffender wijze dan aan de hand van het meer materiële criterium waarvoor aanvankelijk was gekozen, worden vermeden dat de officier van justitie of de rechter in een debat geraakt over de kwalificatie van

historische gebeurtenissen als internationaal misdrijf, terwijl in de strafzaak over een uitingsdelict deze vraag niet voorop staat.

De aan het woord zijnde leden vragen of zij het juist zien dat wanneer iemand een genocide ontkent, die op dat moment nog niet door een internationaal gerecht of een Nederlandse rechter als zodanig wordt erkend, onder geen beding strafbaar is onder de werking van dit wetsvoorstel, ook als op een later moment wel tot een dergelijke erkenning is overgegaan.

Graag wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de reikwijdte van dit onderdeel van het wetsvoorstel verder te verduidelijken.

In de memorie van toelichting is tot uitdrukking gebracht dat tussen de bestaande algemene strafbaarstelling van groepsbelediging (artikel 137c, eerste lid, Sr) en de beoogde bijzondere strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging (het voorgestelde tweede lid van die bepaling) een specialiteitsverhouding zal bestaan. Deze bijzondere rechtsverhouding brengt mee dat het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de nader aangeduide internationale misdrijven alleen langs de weg van de bijzondere strafbepaling een vorm van groepsbelediging kan opleveren; op deze specifieke uitlatingen is die algemene strafbepaling niet van toepassing. De specifieke vormen van groepsbelediging die in het voorgestelde tweede lid zijn neergelegd, kennen dezelfde delictsbestanddelen als het algemene delict groepsbelediging (eerste lid), zij het dat in het geval van het tweede lid specifiek moet worden bewezen dat de feiten die een internationaal misdrijf opleveren, zijn vergoelikt (onderdeel a) dan wel zijn ontkend of verregaand zijn gebagatelliseerd (onderdeel b). Als onderdeel van de nota van wijziging die is gevoegd bij deze nota naar aanleiding van het verslag worden die onderdelen a en b woordelijk beter op elkaar en op de inhoud van de memorie van toelichting aangesloten. In de nota van wijziging wordt dit nader toegelicht. Voor zover het gaat om ontkennen of verregaand bagatelliseren geldt als aanvullend vereiste dat het beoogde tweede lid alleen een ingang biedt voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, wanneer het plaatsvinden van dat internationale misdrijf onherroepelijk is vastgesteld door ofwel een door Nederland erkend internationaal gerecht ofwel de Nederlandse rechter. Dit aanvullende vereiste brengt mee, zoals kan worden afgeleid uit de delictsomschrijving, dat het ontkennen of verregaand bagatelliseren van een internationaal misdrijf alleen onder het bereik van deze bijzondere strafbepaling kan vallen als het desbetreffende internationale misdrijf onherroepelijk is vastgesteld op het moment dat zo'n uitlating wordt gedaan. Buiten het bereik van deze strafbaarstelling valt de situatie dat de gebeurtenis waarop de uitlating betrekking heeft pas nadat die uitlating is gedaan door de rechter als een internationaal misdrijf worden aangemerkt. Aldus wordt de onwenselijke consequentie voorkomen dat een uitlating over een gebeurtenis niet strafbaar is op het moment dat deze wordt gedaan en op een (veel) later moment – en afhankelijk van de omstandigheid of het tot een proces komt dat erop is gericht om vast te stellen of de desbetreffende gebeurtenis een internationaal misdrijf oplevert – een strafbaar karakter kan krijgen.

Het onderhavige wetsvoorstel laat onverlet dat het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van een van de internationale misdrijven als genoemd in het voorgestelde artikel 137c, tweede lid, onder a, Sr in uitzonderlijke situaties kan vallen onder het bereik van artikel 137d Sr (het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld) als aan de daarvoor geldende delictsvereisten is voldaan. Te denken valt aan het geval dat zo'n uitlating een zodanig krachtversterkend element bevat dat sprake is van het aanzetten tot haat – een extreme emotie van diepe

afkeer en vijandigheid – tegen (een representant van) een van de in artikel 137d Sr beschermde groepen personen. In dergelijke uitzonderlijke gevallen heeft ook in het kader van het delict aanzetten tot haat, discriminatie of geweld te gelden dat het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de feiten die een internationaal misdrijf opleveren alleen zelfstandig een ingang biedt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid, wanneer het plaatsvinden van dat internationale misdrijf onherroepelijk is vastgesteld door ofwel een door Nederland erkend internationaal gerecht ofwel de Nederlandse rechter. Anders gezegd heeft het hiervoor omschreven aanvullende vereiste een uitstralingseffect op de uitzonderlijke situaties van het ontkennen of verregaand bagatelliseren van gebeurtenissen die kunnen vallen onder het bereik van het delict aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Ook in strafzaken over dit discriminatoire uitingsdelict geldt immers dat – anders dan bij vervolging van personen wegens het begaan van internationale misdrijven – het proces niet erop is gericht om vast te stellen of het internationale misdrijf waarop de ten laste gelegde uitlating betrekking heeft daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, en dat ook in dergelijke strafzaken moet worden voorkomen dat hierover debat ontstaat. Het voorgaande betekent dat – net als nu het geval is – het publiekelijk ontkennen of verregaand bagatelliseren van de Holocaust, dat bij onherroepelijke beslissing van een door Nederland erkend gerecht is erkend als genocide, een zodanig krachtversterkend element kan bevatten dat sprake is van het aanzetten tot haat tegen (een representant van) de Joodse gemeenschap, en daarmee aan de basis kan liggen van een veroordeling wegens haatzaaien als bedoeld in artikel 137d Sr.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de situatie zich heeft voorgedaan dat er door internationale gerechten en/of de Nederlandse rechter verschillend wordt geoordeeld over de vraag of de in het beoogde artikel 137c, tweede lid, onderdeel a, Sr genoemde misdrijven hebben plaatsgevonden en hoe zo'n situatie uit oogpunt van die strafbaarstelling moet worden gezien.

In het kader van de in artikel 137c, tweede lid, onderdeel b, Sr voorgestelde strafbaarstelling is kort gezegd vereist dat op het moment waarop de uitlating wordt gedaan bij onherroepelijke gerechtelijke beslissing vastgesteld dat de gebeurtenis waarop de uitlating betrekking heeft, kwalificeert als één van de genoemde internationale misdrijven. Er zijn de regering geen voorbeelden bekend van conflicterende uitspraken over de vraag of een specifiek internationaal misdrijf al dan niet heeft plaatsgevonden. Een hypothetisch voorbeeld betreft de situatie dat de feitelijke vraag of een specifieke gebeurtenis die valt onder de juridische omschrijving van genocide al dan niet heeft plaatsgevonden door verschillende gerechten uiteenlopend wordt beantwoord – bijvoorbeeld doordat in de loop van de tijd andere relevante feiten en omstandigheden aan het licht zijn gekomen – en daarna iemand het plaatsvinden van dezelfde specifieke gebeurtenis ontkent. Voor de toepassing van de beoogde strafbaarstelling moet in zo'n geval worden uitgegaan van de laatste onherroepelijke uitspraak. Verder verdient nog opmerking dat bij vervolging van personen wegens het begaan van een internationaal misdrijf de vraag centraal staat of kan worden bewezen dat die persoon strafrechtelijk aansprakelijk is voor het begaan van het desbetreffende misdrijf. Tegen die achtergrond hoeft geen sprake te zijn van conflicterende uitspraken, in het geval ten aanzien van hetzelfde feitencomplex het ene gerecht in de aan hem voorgelegde zaak de verdachte vrijspreekt en een andere verdachte, door hetzelfde of door een ander gerecht, wordt vrijgesproken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de artikelen van de Wet internationale misdrijven waarnaar in de voorgestelde strafbaarstelling wordt verwezen overeenkomen met de internationale misdrijven die in de relevante kaderbesluitbepaling wordt genoemd en waarom niet ook wordt verwezen naar artikel 7, eerste lid, van de Wet internationale misdrijven.

De in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat omschreven verplichtingen tot strafbaarstelling hebben betrekking op nader omschreven uitlatingen over – kort gezegd – genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof (onderdeel c) en feiten als omschreven in artikel 6 van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 (onderdeel d). De bijzondere strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging omvat de daar omschreven uitlatingen over de misdrijven die zijn gepleegd door grote oorlogsmisdadigers van de landen van de Europese As als bedoeld in onderdeel d. Daarnaast strekt deze strafbaarstelling zich uit tot – kort gezegd – de daar omschreven uitlatingen over genocide (artikel 3 van de Wet internationale misdrijven (hierna ook: WIM)), misdrijven tegen de menselijkheid (artikel 4 WIM), oorlogsmisdrijven (artikelen 5, 6 en 7, tweede lid, WIM), foltering (artikel 8 WIM), gedwongen verdwijning (artikel 8a WIM) en agressie (artikel 8b WIM). Het samenstel van die strafbare feiten vormt in de kern een implementatie van internationale misdrijven die in de huidige internationale regelgeving zijn opgenomen, waaronder in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Met de opname van de drie laatstgenoemde internationale misdrijven – foltering, gedwongen verdwijning en agressie – omvat de strafbaarstelling ook andere internationale misdrijven dan de misdrijven die in artikel 1, eerste lid, onder c, van het kaderbesluit zijn opgenomen. Zowel nationaal als internationaal draagt Nederland uit dat voor het genoemde samenstel van internationale misdrijven in beginsel dezelfde uitgangspunten moeten gelden, behalve op het punt van de verjaringsregeling bijvoorbeeld ook ten aanzien van het vestigen van rechtsmacht. De reikwijdte van de voorgestelde bijzondere strafbepaling past bij dat uitgangspunt. De feiten als omschreven in artikel 7, eerste lid, WIM worden niet gerekend tot het genoemde samenstel van internationale misdrijven. Dit misdrijf omvat gedragingen die, ook gelet op het relatief lage strafmaximum van tien jaar gevangenisstraf dat geldt, over het algemeen van minder ernstige aard zullen zijn dan de hiervoor genoemde zeer ernstige misdrijven die in de Wet internationale misdrijven zijn opgenomen. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen om uitlatingen over de feiten als omschreven in artikel 7, eerste lid, WIM buiten het bereik van de voorgestelde strafbaarstelling te houden.

Verder vragen de aan het woord zijnde leden om waarom een schuldvariant van groepsbelediging die was opgenomen in het vervallen initiatiefvoorstel-Voordewind tot strafbaarstelling van negationisme (30 579), niet ook is opgenomen in de beoogde strafbaarstelling die onderdeel is van het onderhavige wetsvoorstel. In het bijzonder stellen zij aan de orde hoe in concrete gevallen moet worden aangetoond dat sprake is van opzet en of de bewijslast met voorliggend voorstel niet te hoog wordt gelegd.

De hier relevante kaderbesluitverplichting wordt omgezet door de desbetreffende gedragingen als specifieke vorm van groepsbelediging in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, zodat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande jurisprudentie over het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de Holocaust als groepsbelediging. Voor groepsbelediging is opzet vereist. In strafrechtelijke zin hoeft daarvoor

niet te worden bewezen dat de verdachte de bedoeling had om te beledigen. Voldoende is zogeheten «voorwaardelijk opzet», dat is gericht op zowel de openbaarheid van de desbetreffende uitlating als op het beledigende karakter daarvan. Toegespitst op dat laatste hoeft niet meer te worden bewezen dan dat de verdachte bewust de reële mogelijkheid voor lief heeft genomen dat diens uitlating beledigend is voor (een representant van) een in artikel 137c, eerste lid, Sr omschreven groep mensen. Dit opzetvereiste geldt nu al voor groepsbeledigende uitlatingen over de Holocaust. Het onderhavige onderdeel van dit wetsvoorstel expliciteert dat ook het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van een van de andere internationale misdrijven onder dat opzetvereiste wordt gebracht. Er zijn uit de rechtspraak en rechtswetenschappelijke literatuur geen signalen bekend dat dit opzetvereiste in de rechtspraak knelt. Daarbij zal een rol spelen dat het vereiste opzet ook kan worden afgeleid uit vastgestelde objectieve omstandigheden, waardoor de door de verdachte gekozen bewoordingen en de context waarin die uitlating is gedaan in sterke mate kunnen bijdragen aan het bewijs van dat opzet. Toegespitst op opzettelijk beledigende uitlatingen over de Joodse gemeenschap vanwege hun etnische afkomst, kan het bewijs van dergelijk opzet bijvoorbeeld in de kern steunen op de vaststelling dat de verdachte herhaaldelijk antisemitische leuzen heeft geroepen in de richting van agenten²⁰ of in e-mails gericht aan enkele organisaties en instituties in grove bewoordingen de Holocaust als Joodse leugen heeft afgeschilderd.²¹ Er is dus geen aanleiding te veronderstellen dat het opzetvereiste in de weg zal staan aan een effectieve toepassing van de voorgestelde bijzondere strafbaarstelling van specifieke vormen van groepsbelediging. Daarbij komt nog dat van het uitbreiden van de reikwijdte van groepsbelediging met een schuldvariant – inhoudende dat ook uitlatingen waarvan diegene redelijkerwijs moet vermoeden dat daardoor bijvoorbeeld (een representant van) een groep mensen wegens hun godsdienst wordt beledigd – een «chilling effect» kan uitgaan op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting. Dit risico moet worden voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of zij het juist zien dat de strafverzwarringsgrond van het een gewoonte maken van het plegen van dergelijke feiten niet van toepassing is op het voorgestelde delict. Ook vragen zij of dit delict onder het bereik valt van artikel 67, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt ertoe enkele specifieke vormen van groepsbelediging in te voegen in artikel 137c Sr, onder vernummering van het tweede tot derde lid. Het huidige tweede lid bevat verschillende strafverzwarringsgronden (kort gezegd: het een beroep of gewoonte maken van groepsbelediging of het door twee of meer verenigde personen begaan van groepsbelediging). Indien een van deze strafverzwarringsgronden van toepassing is, kan de rechter een hogere maximale gevangenisstraf (ten hoogste twee in plaats van één jaar) of een hogere geldboete (van de vierde in plaats van de derde categorie) opleggen. Deze strafverzwarringsgronden kunnen ook van toepassing zijn bij de in hetzelfde wetsartikel neergelegde specifieke vormen van groepsbelediging.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder of deze bijzondere vormen van groepsbelediging feiten zijn waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Beoogd is – net als nu het geval is en in

²⁰ Hoge Raad 15 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI4739.

²¹ Gerechtshof Amsterdam 5 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5268.

lijn met het vervallen initiatiefvoorstel-Voordewind tot strafbaarstelling van negationisme (30 579) – voorlopige hechtenis mogelijk te maken in alle situaties waarin één van de genoemde strafverzwarringsgronden aan de orde is. In de nota van wijziging die is gevoegd bij deze nota naar aanleiding van het verslag wordt artikel 67, eerste lid, onder b, Sv hiermee in overeenstemming gebracht. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de invoeging van de voorgestelde strafbaarstelling in artikel 137c Sr tevens meebrengt dat – kort gezegd – het verspreiden van dergelijke uitlatingen op grond van artikel 137e Sr strafbaar is als aan die delictsvereisten is voldaan, terwijl de rechter bij veroordeling voor (het verspreiden van) dergelijke uitlatingen op grond van artikel 137h de bijkomende straf van beroepsontzetting kan opleggen in het geval de schuldige het discriminatiefout in zijn beroep heeft begaan.

ARTIKEL III

A

De leden van de NSC-fractie vragen of de volgende gebeurtenissen worden bestempeld als internationaal misdrijf die bij onherroepelijke beslissing van ofwel een door Nederland erkend internationaal gerecht ofwel door de Nederlandse rechter zijn vastgesteld: de holodomor, de Armeense genocide, de Seyfo (genocide op Syrisch Orthodoxe Christenen), de aanval van Hamas op Israël en misdrijven en de aanval van Israël in/op Gaza. De leden verzoeken de regering per gebeurtenis aan te geven wat wel en niet strafbaar is.

Vooropgesteld moeten worden dat het uiteindelijk aan de rechter zal zijn om te beoordelen of een uitlating onder het toepassingsbereik van de voorgestelde strafbepaling valt. Wanneer in een concreet geval de tenlastelegging (mede) is toegesneden op het ontkennen of verregaand bagatelliseren van – kort gezegd – een internationaal misdrijf als bedoeld in het voorgestelde artikel 137c, tweede lid, onderdeel b, zal de rechter kennis moeten nemen van eventueel voorhanden jurisprudentie over het desbetreffende misdrijf – waaronder uitspraken van door Nederland erkende internationale gerechten – om te kunnen beoordelen of dat feit bij onherroepelijke beslissing is vastgesteld. Die jurisprudentie is voortdurend in ontwikkeling, waardoor het aantal internationale misdrijven dat onherroepelijk is vastgesteld toeneemt. Op dit moment lopen er voor het conflict in Israël/Gaza diverse procedures bij het Internationaal Gerechtshof, zij het dat over dit conflict nog geen onherroepelijke uitspraken zijn geweest. Wat betreft de Armeense kwestie wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, opgenomen onder artikel II van deze nota naar aanleiding van het verslag. Daarnaast wordt ook verwezen met betrekking tot de andere door de leden van de NSC-fractie genoemde situaties, waarvoor eveneens geldt dat deze evenmin onherroepelijk zijn vastgesteld door de rechter als bedoeld in het voorgestelde artikel 137c, tweede lid, onderdeel b.

B en C

Over de wijziging van de artikelen 227a en 227b Sr vragen de leden van de VVD-fractie of de punten uit de ingebrekestelling van 19 mei 2022 niet al in het wetsvoorstel tot implementatie van de PIF-richtlijn aan de orde hadden kunnen komen. Zij vragen wanneer de eerste signalen hierover zijn ontvangen en of overleg heeft plaatsgevonden met de Commissie om een ingebrekestelling af te wenden.

Voorafgaand aan de ingebrekestelling heeft zowel schriftelijk als mondeling ambtelijk contact plaatsgevonden met de Commissie. Uit dit contact werd niet onmiddellijk duidelijk op welk punt Nederland niet voldeed aan de verplichtingen uit de PIF-richtlijn, omdat Nederland er steeds vanuit is gegaan dat artikel 3, tweede lid, onderdeel c, onder i) en ii), en onderdeel d, onder i) van deze richtlijn, op grond waarvan – kort gezegd – dient te worden strafbaar gesteld fraude waardoor de ontvangsten van de Unie verminderen, ziet op fraude die schriftelijk is gepleegd, zodat de hier bedoelde gedragingen reeds strafbaar zijn op grond van artikel 225 Sr. Dit meende Nederland te kunnen afleiden uit de bewoordingen in zowel de tekst van de richtlijn als de preambule. In een mondelinge ambtelijke toelichting op haar ingebrekestelling heeft de Commissie er evenwel uiteindelijk op gewezen dat het in artikel 3, tweede lid, van de PIF-richtlijn ook gaat om mondelinge verklaringen. Naar aanleiding daarvan is besloten om de artikelen 227a en 227b Sr te voorzien van een tweede lid, zodat ter uitvoering van de verplichtingen van de richtlijn ook fraude door middel van mondelinge verklaringen («anders dan door valsheid in geschrift») strafbaar zou worden gesteld, wat ook aan de Commissie is medegedeeld. Inmiddels is evenwel uit verder ambtelijk contact met de Commissie gebleken dat de voorgestelde wijzigingen nog enkele vragen oproepen. Deze vragen hebben voornamelijk te maken met het verschil in systematiek tussen de aangepaste artikelen 227a en 227b Sr en artikel 3, tweede lid, van de PIF-richtlijn. Gelet op het belang dat de regering hecht aan een volledige en correcte implementatie van richtlijnen en om veilig te stellen dat de herimplementatie van de PIF-richtlijn geen verdere vertraging oploopt, wordt nu voorgesteld om in plaats van de voorgestelde aanpassingen aan de artikelen 227a en 227b Sr een nieuw artikel 227c Sr te introduceren dat specifiek betrekking heeft op (mondelinge) fraude met EU-middelen. In de bepaling wordt zo dicht mogelijk bij de tekst van artikel 3, tweede lid, van de PIF-richtlijn gebleven. Deze wijziging is neergelegd in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel, waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoeveel mensen sinds de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot implementatie van de PIF-richtlijn in juli 2019 zijn vervolgd en veroordeeld op grond van artikel 227a en 227b Sr.

Uit cijfers van het openbaar ministerie en de rechtspraak blijkt dat in de jaren 2020 tot en met 2023 ongeveer 12 keer is vervolgd – dit kan zijn door middel van een dagvaarding of een strafbeschikking – voor artikel 227a Sr en ongeveer 320 keer voor artikel 227b Sr, waarvan ongeveer 240 keer het feit door de rechter in eerste aanleg is bewezenverklaard. Het is evenwel niet te achterhalen in hoeveel van deze zaken het ging om fraude met EU-gelden, die valt binnen het bereik van de PIF-richtlijn. Het bereik van de artikelen 227a en 227b Sr is namelijk veel ruimer; de bepalingen zien onder meer op socialezekerheidsuitkeringen en -toeslagen, pensioenuitkeringen, studiefinanciering en (nationale) overheidssubsidies. Aan de hier vermelde cijfers kunnen dus geen conclusies worden verbonden in het kader van de implementatie van de PIF-richtlijn en de vervolging en veroordeling in verband met fraude met EU-gelden.

Deze leden geven tot slot aan te menen dat één van de doelen van de PIF-richtlijn is om grote verschillen in strafmaxima ten aanzien van de in de richtlijn bedoelde strafbare feiten tussen de verschillende lidstaten weg te nemen. Nederland heeft gekozen voor het laagste strafmaximum dat op grond van de PIF-richtlijn mogelijk is, namelijk maximaal vier jaar gevangenisstraf. Zij vragen of de regering bereid is om in overleg met het openbaar ministerie te bezien of strafvorderingsrichtlijnen dienen te

worden aangepast zodat nog meer in lijn met dit doel van de richtlijn wordt gehandeld.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van oordeel dat de PIF-richtlijn ten doel heeft de strafbaarstellingen en strafmaxima in de verschillende lidstaten te harmoniseren, zodat een grotere afschrikwekkende werking uitgaat van de strafrechtelijke aanpak van fraude met EU-gelden. In lijn daarmee zeg ik deze leden, in reactie op hun verzoek, toe om in overleg met het openbaar ministerie te bezien hoe zo goed mogelijk kan worden gehandeld in lijn met het doel en de strekking van de richtlijn. Volledigheidshalve wijs ik deze leden erop dat veruit de belangrijkste strafbepaling waarmee Nederland de PIF-richtlijn implementeert artikel 225 Sr betreft, welk artikel een strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie kent.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius