

DE GESCHONDEN MAJESTEIT

Aernout Nieuwenhuis*

Sinds 1830 is in Nederland de majesteitsschennis strafbaar; met enige regelmaat vinden er ook vervolgingen plaats. Hieronder wordt de vraag gesteld of een dergelijk delict in een moderne democratie wel bestaansrecht heeft. De vraag wordt beantwoord door aandacht te besteden aan de rechtsgoederen die een verbod van belediging kan beschermen, aan de verhouding tussen vrijheid van meningsuiting en democratie, aan de onschendbaarheid van de koning, en aan de ontwikkeling van het positieve recht.

1 Belediging en beschermde rechtsgoederen

Volgens de bekende rechtssocioloog Post kunnen rechtsnormen op het gebied van belediging drie te onderscheiden rechtsgoederen beschermen.¹ In de eerste plaats de zelf verworven goede naam in het sociaaleconomisch verkeer. Een hardwerkende wijnverkoper verdient bescherming tegen de onjuiste aantijging dat hij te veel water bij de wijn doet; zijn inkomsten zouden daardoor immers ten onrechte kunnen dalen. In de tweede plaats is het mogelijk dat het verbod van belediging dient ter bescherming van het respect dat ieder lid van de gemeenschap in gelijke mate toe hoort te komen. Dat respect kan bijvoorbeeld aangetast worden door iemand voor gore kakkerlak uit te maken. Een derde rechtsgoed is de bescherming van de waardigheid waar iemand op grond van zijn of haar stand of positie binnen de samenleving op kan bogen. In dit licht dient een markies anders bejegend te worden dan een boer.

Het delict 'majesteitsschennis' vertoonde in een ver verleden een duidelijke verwantschap met opruiing. Viel men de koning af, dan viel men de grondslagen van het staatsbestel aan, en predikte men eigenlijk al de opstand

teitsschennis kan van oudsher niet alleen respect afdwingen voor de koning zelf, maar in het verlengde daarvan ook voor het koninklijk gezag – of zelfs het overheidsgezag als zodanig. Het delict 'majesteitsschennis' vertoonde in een ver verleden dan ook een duidelijke verwantschap met opruiing.² Viel men de koning af, dan viel men de grondslagen van het staatsbestel aan, en predikte men eigenlijk al de opstand.

De stevige straffen gesteld op overtreding van het verbod van majesteitsschennis waren mede te verklaren uit de grote verwevenheid tussen monarchie en staatsbestel. Ook los van de opruiing was de verheven positie van de koning, veelal gerelateerd aan de gratie Gods, een voldoende reden voor een specifieke strafbepaling. De koning had binnen staat en samenleving de hoogste waardigheid en moest met bijzondere *égards* bejegend worden. De aantasting van zijn eer was dus ernstiger; bovendien werd zijn eer relatief snel aangetast, ook door uitlatingen die geen reden tot ingrijpen vormden indien zij over 'lager geplaatsten' gingen.

De democratisering van staat en samenleving hebben het delict van de majesteitsschennis onder druk gezet. Daarvoor is een aantal samenhangende redenen. In de eerste plaats stroken de uitgangspunten van een egalitair-democratische samenleving maar moeilijk met het idee dat een bepaalde – erfelijke – maatschappelijke positie een bijzondere bescherming tegen bepaalde uitlatingen met zich moet brengen. Post betoogt dan ook dat in de Verenigde Staten het derde genoemde rechtsgoed geen rol speelt bij beperkingen van de vrijheid van meningsuiting. In de tweede plaats is de monarchie geen essentieel onderdeel meer van de staatsinrichting. In een democratie is het standpunt dat 'de koning' beter kan vertrekken in beginsel gelijkwaardig aan het standpunt dat 'de koning' zo gek nog niet is. De link met opruiing gaat met andere woorden vrijwel volledig verloren.

* Mr.dr. A.J. Nieuwenhuis is hoofddocent Constitutioneel Recht aan de UvA en gelieerd aan het Instituut voor Informatierecht. Met dank aan collega Jan Herman Reestman voor zijn commentaar op een eerdere versie.

1 R.C. Post, 'The Social Foundations of Defamation Law; Reputation and the Constitution', *California Law Review* 1986, p. 691-742.

2 Post 1986.

Een derde reden is dat in een democratie bij uitstek ruimte voor kritiek op gezagdragers mogelijk moet zijn. Dat kan men beargumenteren op grond van de volkssoevereiniteit, die het volk tot heerser maakt en de gezagdragers tot weinig meer dan dienaren des volks. Maar ook zonder de volkssoevereiniteit op het schild te heffen ligt het voor de hand dat vrije verkiezingen een vrije politieke meningsvorming over staatsinrichting, beleid en gezagdragers veronderstellen. Vanuit dat perspectief dient er eerder méér dan minder ruimte te zijn voor negatieve uitlatingen over gezagdragers dan voor uitlatingen over gewone burgers.

Er zijn inmiddels tal van arresten waarin een lidstaat veroordeeld is wegens schending van artikel 10 EVRM, omdat een uitlating gesanctioneerd werd wegens belediging van een politicus of gezagdrager

2 Vrijheid van meningsuiting en democratie

Het is met name dit uitgangspunt dat naar voren komt uit de jurisprudentie van het EHRM op het gebied van de vrijheid van meningsuiting.³ Er zijn inmiddels tal van arresten waarin een lidstaat veroordeeld is wegens schending van artikel 10 EVRM, omdat een uitlating, die als bijdrage aan het maatschappelijk debat gezien kon worden, gesanctioneerd werd wegens belediging van een politicus of gezagdrager. Ook in de afweging tussen de persvrijheid en het recht op respect voor het privéleven speelt de vraag of een uitlating deel uitmaakt van het maatschappelijk debat, net als de vraag of de uitlating over een gezagdrager gaat, een vooraanstaande rol.⁴ Dat wil overigens niet zeggen dat alles geoorloofd is. Is er voor een beschuldiging bijvoorbeeld geen enkele feitelijke grondslag⁵ of ziet een uitlating alleen op de privé sfeer,⁶ dan is een sanctie wel degelijk te rechtvaardigen.

De lijn die in deze jurisprudentie zichtbaar is, heeft ook consequenties voor belediging van het staatshoofd. Zo was de boete van dertig euro opgelegd aan een demonstrant, die de Franse president Sarkozy 'scheer je weg, ouwe lul' toegevoegd had, in strijd met artikel 10 EVRM, mede omdat het een parafraze was van een uitspraak die eerder door de president zelf was gedaan.⁷ Meer in het algemeen kunnen ook staatshoofden onderwerp van het maatschappelijk debat zijn.⁸ Dat lijkt niet wezenlijk anders indien het staatshoofd een monarch is, wiens waardigheid bijvoorbeeld geraakt wordt door een beschrijving van mogelijke banden tussen drugssyndicaten en hofkringen.⁹ Artikel 10 EVRM verzet zich bovendien tegen een relatief zware bewijslast om een uitlating over een (buitenlandse) monarch te rechtvaardigen.¹⁰

3 Koninklijke onschendbaarheid

De vraag is of het leerstuk van de koninklijke onschendbaarheid en de regel, dat de ministers 'verantwoordelijk' zijn (vgl. art. 42 lid 2 Gw), de koning

toch niet een uitzonderlijke positie verschaffen. Het parlement dient zijn kritiek op (het beleid van) de uitvoerende macht immers te richten op de ministers, opdat de koning buiten schot blijft. Het valt echter te betwijfelen of deze constructie, waarmee is getracht parlementaire democratie en koninklijke waardigheid te verzoenen, een verbod van majesteitsschennis kan dragen. In de eerste plaats maakt de Nederlandse koning deel uit van de regering (art. 42 lid 1 Gw) en vormt hij daar met enige regelmaat de spreekbuis van; in de tweede plaats is het niet uit te sluiten dat hij een zekere invloed op het beleid uitoefent. In de derde plaats kunnen ook andere gedragingen van de koning onderwerp van het maatschappelijk – en van het parlementair – debat vormen.

De vraag is of het leerstuk van de koninklijke onschendbaarheid en de regel, dat de ministers 'verantwoordelijk' zijn de koning toch niet een uitzonderlijke positie verschaffen

Bovendien hoeft het uitgangspunt dat de koning door het parlement niet verantwoordelijk wordt gehouden voor het regeringsbeleid geen dwingende consequenties te hebben voor het maatschappelijk debat. Zo zou het vreemd zijn indien een demonstrant die in het geweer komt tegen het staatsbezoek van een buitenlands dictator zijn pijlen niet ook op de koning kan richten, wanneer deze de dictator een galadiner aanbiedt. Ook zou het vreemd zijn indien hoon voor de troonrede zich niet ook zou mogen richten op de koning, die de rede uitspreekt. Al even belangrijk is dat het instituut van het koningschap (gepersonaliseerd in de koning) en het daarmee samenhangende instituut van het koningshuis, net als de 'provincie' of de 'AIVD' ten gronde bediscussieerd moeten kunnen worden.

Maar moet de koning dan niet neutraal blijven en zich buiten het politieke gekrakeel houden, met als gevolg dat hij zich niet goed kan verdedigen tegen onheuse uitlatingen?¹¹ Men vergelijk hier de overwegingen van het Hof in Straatsburg die zien op uitlatingen over rechters. Rechters zijn weliswaar gezagdragers, maar het is aanvaardbaar dat hen binnen die categorie een relatief grote bescherming toekomt tegen denigrerende uitlatingen. Rechters worden immers geacht zich niet of niet voluit te mengen in het maatschappelijk debat; bovendien mag ook het vertrouwen in de rechtspraak beschermd worden.¹²

Daar dient onmiddellijk aan toegevoegd te worden dat rechters onder omstandigheden wel degelijk stevig bekritiseerd moeten kunnen worden.¹³ De positie van rechters hoeft al helemaal niet te betekenen dat er een apart delict in het leven wordt geroepen. Bovendien kan de redenering ten aanzien van belediging van rechters niet simpelweg getransponeerd worden naar uitlatingen over de koning, die immers veelal de uitvoerende macht vertegenwoordigt, en als lid van de regering of als staatshoofd de politieke standpunten van de regering verkondigt.

- 3 EHRM 8 juli 1986, 9815/82 (*Lingens/Austria*).
- 4 EHRM (GC) 7 februari 2012, 79954/08 (*Axel Springer/Germany*).
- 5 EHRM 11 januari 2011, 4035/08, (*Barata Monteiro da Costa Nogueira et Patricia Pereira/Portugal*).
- 6 EHRM 6 februari 2001, 41205/98 (*Tammer/Estonia*).
- 7 EHRM 14 maart 2013, 26118/10 (*Eoni/France*).
- 8 EHRM 18 mei 2004, 58148/00 (*Pion/France*).
- 9 EHRM 25 juni 2002, 51279/99 (*Colombani/France*).
- 10 EHRM 15 maart 2011, 2034/07 (*Otegi Mondragon/ l'Espagne*).
- 11 J.W. Fokkens, 'Commentaar op art. 111 Sr', in: T.J. Noyon/G.E. Langemeijer & J. Remmelink (voortgezet door J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J. Machielse), *Wetboek van Strafrecht I*, Deventer: Kluwer (online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 1 november 1998).
- 12 Bijv. EHRM 24 februari 1999, 19983/92 (*De Haes & Gijssels/België*); EHRM 6 mei 2003, 48898/99 (*Pernal/Italy*).
- 13 Bijv. EHRM 29 maart 2011, 1529/08 (*Gouveia Gomes Fernandez & Freitas e Costa/Portugal*).
- 14 Fokkens, in: *Wetboek van Strafrecht* (online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 1 november 1998).
- 15 A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten* (Studiepockets Strafrecht, deel 36), Deventer: Kluwer 2011, p. 251.
- 16 Hof Leeuwarden 29 november 1888, *W*. 5665.



Foto: Marten Hoogstraat (www.whiteframe.nl) | © Ars Aequi

- 17 Rb. Amsterdam 5 oktober 1888, W. 5617.
- 18 Hof Amsterdam 24 februari 1967, zie daarvoor Fokkens, in: *Wetboek van Strafrecht* (online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 1 november 1998).
- 19 Hof Amsterdam 20 juni 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BD7024.
- 20 Rb. Dordrecht 25 maart 2008, ECLI:NL:RBDOR:2008:BC7567; vgl. voor 'kankerhoer' ook HR 11 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA2542.
- 21 Rb. Amsterdam 30 juli 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB1044.
- 22 Dat geldt overigens weer niet voor belediging van het openbaar gezag, art. 267 1° Sr. Dat delict, dat buiten het bestek van deze bijdrage valt, is in een democratie helemaal obsoleet.
- 23 Rb. Den Bosch 24 augustus 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BX5364.
- 24 De Hoge Raad heeft zich ook uiteengezet met de majesteitsschennis inzake het gooien van een waxinelicht-houder – van 625 gram – en het gelijktijdig doen van beledigende uitlatingen, HR 4 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3083.
- 25 HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262.

4 Ontwikkeling positieve recht

Hoe dient nu tegen deze achtergrond de ontwikkeling van het delict van de majesteitsschennis naar Nederlands recht te worden begrepen? De in 1830 ingevoerde strafbepaling (art. 111 Sr) mocht in de eerste plaats bedoeld zijn om de persoon van de Koning te beschermen,¹⁴ dat sloot niet uit dat daardoor tevens de koninklijke waardigheid werd beschermd.¹⁵ Sterker nog, de bepaling vond ook toepassing op uitlatingen die mede bedoeld waren het koningschap ter discussie te stellen. Een satire waarin een koning Gorilla de hoofdrol speelt, werd door justitie dan ook niet gewaardeerd. Aan het eind van de negentiende eeuw lijken er wel haarscheurtjes te ontstaan. Het Hof Leeuwarden veroordeelde iemand wegens het 'in eene tapperij' roepen van de leus 'weg met Willem III',¹⁶ in sterk contrast daarmee achtte de Rechtbank Amsterdam de leus 'Weg met den Koning' een geoorloofde 'republikeinsche' meningsuiting.¹⁷

Maken we een grote sprong, dan zien we dat in de jaren zestig van de vorige eeuw alle gezagdragers onder vuur komen te liggen. Het OM was nog wel succesvol bij de vervolging van de maker van een cartoon waarin de vorstin als prostituee is afgebeeld met daarbij het bedrag dat de monarchie jaarlijks kost.¹⁸ Dat succes impliceert echter niet dat er in de jaren erna niet beduidend meer ruimte voor spot met de koning en troonopvolger ontstaat. Men denke aan het lied 'Arme Ouwe' van cabaretgroep Lurelei, aan een VPRO-uitzending waarin 'de koningin' spruitjes schoonmaakt, en meer recent aan het spotten met prins Pils – die overigens wel de Elfstedentocht uitrijdt.

Deze ontwikkeling geldt voor koning en andere gezagdragers gelijk. Werden ministers in de jaren zestig van de vorige eeuw nog met 'excellentie' aangesproken, juist ook door journalisten, tegen-

woordig is dat niet echt gebruikelijk meer. Dat wil niet zeggen dat er geen grenzen meer zijn. Het betitelen van een politica als een 'onreine vieze vette zeug' was strafbaar als belediging, zeker nu er geen enkel verband was met inhoudelijke kritiek.¹⁹ Een veroordeling is dan als noodzakelijk in een democratische samenleving te beschouwen. Het zal duidelijk zijn dat hier als beschermd rechtsgoed het respect dat ieder lid van de gemeenschap toekomt kan worden aangewezen, eerder dan de maatschappelijke positie van de betrokkene.

Het Hof Leeuwarden veroordeelde iemand wegens het 'in eene tapperij' roepen van de leus 'weg met Willem III'; in sterk contrast daarmee achtte de Rechtbank Amsterdam de leus 'Weg met den Koning' een geoorloofde 'republikeinsche' meningsuiting

Recente jurisprudentie

Dat lijkt ook te gelden in een aantal zaken wegens majesteitsschennis van de laatste jaren. Zo valt te wijzen op een veroordeling wegens het betitelen van de koningin als 'kankerhoer'²⁰ en een andere veroordeling wegens het luidkeels te kennen geven van de wens om de koningin 'in haar reet te neuken'.²¹ In de laatste zaak overwoog de politierechter dat publieke gezagdragers, waaronder ook de koningin, tegen een stootje moeten kunnen, maar deze uitlating was toch een stap te ver. Desondanks kan men zich afvragen of de eerder beschreven achtergrond van het delict toch niet van invloed is gebleven bij de beslissing tot vervolging in dergelijke gevallen. Het uitschreeuwen van een vergelijkbare wens die geen betrekking heeft op de koningin, zal waarschijnlijk minder snel tot een vervolging leiden, alleen al omdat een dergelijke belediging (art. 266 Sr) – anders dan de majesteitsschennis – een klachtdelict is (art. 269 Sr).²²

Het respect dat iedere burger toekomt, is mogelijk ook in het geding bij de uitlating 'Jouw soort is de kanker van de mensheid'; de rechter wijst hier evenwel uitdrukkelijk op de waardigheid van de koningin en het met haar positie verweven staatsbelang die een bijzondere mate van 'beschermwaardigheid genieten'.²³ Ook de Hoge Raad gaat, bijvoorbeeld inzake het gooien van een verbom naar de Gouden Koets,²⁴ uit van de oorspronkelijke ratio achter de strafbepaling, namelijk dat de koning in meerdere mate tegen belediging beschermd moet worden dan anderen, hetgeen zich onder meer uit in de strafmaat en het feit dat het geen klachtdelict is.²⁵ Dat impliceert dat ingrijpen eerder geboden is dan bij uitlatingen over gewone stervelingen.

Die insteek komt ook naar voren in andere zaken. Op de dag voor het huwelijk van Willem-Alexander en Máxima in 2002 stond er een man op de Dam met een klapbord en daarop een tekst die begon met 'Aan mw. Zorreguieta en aan de (de) koning prins Willem', gevolgd door bewoordingen waarin verontwaardiging werd uitgesproken over de martelingen

en ontvoeringen in Argentinië ten tijde van de junta en over de leugens die daarover werden uitgesproken. Daarna onder meer de strofe 'Het laat zien hoe bedorven en amoreel jullie zijn. Ik kots mijn walging in jullie gezichten'. Het hof komt mijns inziens wel erg makkelijk tot de conclusie dat het 'zwaarwegend belang' dat ten grondslag ligt aan artikel 112 Sr (belediging troonopvolger) de doorslag moet geven.²⁶ Er is immers onbetwistbaar sprake van een bijdrage aan het maatschappelijk debat; in dat geval maakt enkel het gebruik van vulgaire bewoordingen ('ik kots') een beperking van de vrijheid van meningsuiting nog niet proportioneel.²⁷ De 'domme' prins refereert bovendien aan een opmerking van Máxima zelf.

'Fuck de koning' lijkt op het eerste gezicht een moderne versie van 'weg met den koning' te zijn. Vervolging ligt dan niet voor de hand, tenzij men het strafrecht wil inzetten tegen modern taalgebruik

Meer recent werd de man die 'Fuck de koning, fuck de koning, fuck het koningshuis' riep ter plekke aangehouden en enige tijd vastgezet. Een dergelijk ingrijpen past eigenlijk beter bij opruiing dan bij belediging.²⁸ Daar staat tegenover dat politie en justitie er nog steeds op kunnen wijzen dat zowel op opruiing als op majesteitsschennis vijf jaar gevangenisstraf staat. In deze zaak bleek het OM overigens al snel niet meer te weten of vervolging überhaupt wel geboden was. De uitlating lijkt op het eerste gezicht een moderne versie van 'weg met den koning' te zijn. Vervolging ligt dan niet voor de hand, tenzij men het strafrecht wil inzetten tegen modern taalgebruik.

Deze laatste zaak heeft de nodige beroering teweeggebracht, zodat ook in 'politiek Den Haag' de majesteitsschennis onderwerp van debat is geworden. In een brief aan de Kamer reageert de minister van Justitie echter nogal koeltjes: 'Blijkens de wetsgeschiedenis kan een belediging van de Koning en diens echtgenoot een zodanig ernstig karakter hebben dat men een separaat wetsartikel gerechtvaardigd vond. Ik zie geen reden om tot een andere afweging te komen' (...).²⁹ Een opmerkelijke reactie;

bijna twee eeuwen, waarin het 'democratisch recht' op vrijheid van meningsuiting aan betekenis heeft gewonnen, vlieden blijkbaar als een schaduw heen.

5 Afronding

Rond 1830 was Nederland voor alles een (constitutionele) monarchie. Vanuit dat perspectief was het niet onbegrijpelijk dat het strafrecht een speciale bescherming aan de koning bood; zijn waardigheid was een pijler onder het bestel. De ernst van het delict moest blijken uit de maximum gevangenisstraf van vijf jaar. Nederland is tegenwoordig voor alles een democratie; daar maakt het erfelijk koningschap geen essentieel onderdeel van uit. Sterker nog, het schuurt in sommige opzichten met de democratische uitgangspunten, wat ook naar voren komt bij de majesteitsschennis.

Deze geeft de koning immers een mate van bescherming die in een democratie moeilijk te verdedigen is, ook niet wanneer gewezen wordt op de staatsrechtelijke constructie van de onschendbaarheid van de koning. Dit leerstuk kan immers niet voorkomen dat hij als gezagdrager, als personificatie van de monarchie, of als BN'er die de publiciteit niet schuwt, onderwerp vormt van het maatschappelijk en politiek debat. In een democratie zullen beperkingen van dat debat niet snel noodzakelijk geacht kunnen worden. Een speciale strafbepaling waar vijf jaar gevangenisstraf op staat, is sowieso 'over the top', ook al omdat de bepaling ervoor lijkt te zorgen dat politie en justitie belediging van de koning als een bijzonder ernstig misdrijf beschouwen.

Kortom: 'weg met den majesteitsschennis'

Het afschaffen van de majesteitsschennis maakt de koning niet vogelvrij. De gewone beledigingsbepalingen zijn in dat geval ook op uitlatingen over hem van toepassing. Bij de vraag of in een bepaald geval een sanctie proportioneel is, kan dan in rekening worden gebracht dat hij een gezagdrager is, maar ook dat hij onder omstandigheden niet dezelfde mogelijkheid heeft als bijvoorbeeld ministers om in het debat terug te slaan. Die omstandigheid is echter onvoldoende om het bestaan van een apart delict te rechtvaardigen. Voor alle duidelijkheid zij gezegd dat die conclusie losstaat van het antwoord op de vraag of de monarchie gehandhaafd dient te worden. Kortom: 'weg met den majesteitsschennis'.

26 Hof Amsterdam 29 maart 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AO6964.

27 Vgl. EHRM 21 februari 2012, 32131/08 (*Tuşalp/Turkije*).

28 Vgl. T. Vis, 'F**k de K**g', *Mediaforum* 2015, p. 161.

29 Brief aan de Kamer d.d. 23 juni 2015. *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 246.