

ADVIESCOMMISSIE
 INZAKE
 VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

'S-GRAVENHAGE, 15 november 1968.

Ministerie van Buitenlandse Zaken Plein 23

*

No. 890

Rapport inzake Artikel 117
Wetboek van Strafrecht.

1. Inleiding

Aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken werden bij schrijven van de Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 11 juni 1968 - ten behoeve van de taak, opgedragen aan een door de Minister van Justitie ingestelde Commissie onder voorzitterschap van Mr. G.E. Lange-meyer betreffende een herwaardering van het Nederlandse strafrecht inzake belediging - de volgende vragen voorgelegd:

"Is het, uit overwegingen van bestaand of zich ontwikkelend volkenrecht, noodzakelijk of wenselijk, artikel 117 van ons Wetboek van Strafrecht te handhaven en zo ja, bestaat er dan, bij aanvaarding van het artikel in beginsel, aanleiding de huidige formulering van dit artikel te wijzigen?"

Indien dit laatste het geval zou zijn, welke wijzigingen worden dan noodzakelijk of wenselijk geacht?"

Heeft een handhaving van een eventueel gewijzigd artikel 117 ook tot gevolg dat andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, in het bijzonder artikel 118, zouden moeten worden gewijzigd c.1. aangevald?"

Bij de discussies in de vijf vergaderingen, welke de Adviescommissie aan dit onderwerp heeft gewijd, is gebleken, dat de daardoor opgeworpen volkenrechtelijke problemen op verschillende wijzen kunnen worden opgelost. De Commissie is er niet in geslaagd binnen het haar toegemeten tijdsbestek alle zich voordoende vragen met een duidelijke meerderheid te beantwoorden. Zij heeft veelal ermede moeten volstaan de gerezen problemen te omschrijven en alternatieve mogelijkheden van oplossing aan te duiden.

2. Belediging van staatshoofden en het huidige volkenrecht.

De Commissie is van oordeel, dat het op het ogenblik geldende (ongeschreven) volkenrecht - afgezien van de in paragraaf 6 te noemen (ontwerp-) Verdragen betreffende vertegenwoordigers van vreemde regeringen, die zich met een officiële missie op Nederlands territorium bevinden - aan de

staten, op het stuk van belediging van vreemde staats-
hoofden, een algemene plicht tot een zekere bescherming
oplegt. Het volkenrecht laat zich echter niet in met de
wijze van uitwerking van deze plicht in de diverse nationa-
le wetgevingen, zolang de nationale regeling het volken-
rechtelijk nodig geachte effect sorteert.

Bij het beantwoorden van de vraag of dit het geval
is, speelt het niveau van het nationale rechtsstelsel een
grote rol. In een land met een behoorlijk ontwikkeld straf-
rechtsstelsel als Nederland zou schrapping van een speciale
strafbaarstelling, zoals in art. 117 Wetboek van Strafrecht
wordt gegeven, op zichzelf geen schending van de thans gelden-
de volkenrechtelijke plichten benoeven te betekenen, omdat
de commune strafbaarstelling van beledigingsdelicten in het
Nederlandse recht, naar het oordeel der Commissie, tot nu
toe voldoet aan de volkenrechtelijke standardeisen voor
bescherming tegen belediging van vreemde staatshoofden.
In landen met een lager niveau van wetgeving kan uit vol-
kenrechtelijk oogpunt een speciale strafbaarstelling wél
vereist zijn.

De in deze paragraaf uitgesproken oordeelvellingen
van de Commissie berusten mede op een studie van een aantal
leden, welke als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

3. Gronden voor deze beschermingsplicht.

Als rechtsgrond voor de bovengenoemde beschermings-
plicht zag men voorheen de wenselijkheid, de eer en waar-
digheid van de staat - en van het staatshoofd als symbool
- te beschermen.

De Commissie is echter van meening, dat andere red-
nen welke mede een rol spelen bij het strafbaar stellen van
belediging van hoofden van vreemde staten allengs meer op
de voorgrond zijn gekomen. Met name geldt dit de wenselijk-
heid te kunnen optreden tegen beledigingen welke ten doel
hebben de vreedzame betrekkingen in de wereld in gevaar te
brengen.

Bij de belediging van de diplomatieke vertegenwoordig-
gers van buitenlandse mogendheden hier te lande, art. 113
W.v.Gr. doet zich nog een ander motief gelden. Niet alleen
zijn zij zo nauw met hun staat verbonden, dat belediging
van hen de nationale waardigheid aantast, maar tevens moet
hun door de ontvangende staat de onbelemmerde uitoefening
van hun functie, juist in tijden van spanning, worden ver-
zekerd. Dit laatste aspect komt hierna in paragraaf 6 ter
sprake.

Vele leden der Commissie waren van oordeel dat uit
een oogpunt van zich ontwikkelend volkenrecht de behartig-
ing van deze belangen, ter handhaving en bevordering van

vreedzame betrekkingen tussen de staten en van de ontwikkeling der internationale rechtsorde, een eigen volkenrechtelijke ratio oplevert voor het handhaven van een bijzondere delictsvorm voor belediging van personen, wier positie zodanig is dat de belediging een inder belangen in gevaar kan brengen. De Adviescommissie wijst er daarbij op dat deze belangen ook, en wellicht zelfs eerder, door andere daden dan door belediging in gevaar kunnen komen. Dit aspect ligt echter buiten het kader van de in paragraaf 1 geciteerde vraagstelling. Wel acht de Commissie het wenselijk dat het nationale recht de ontwikkeling zal volgen, welke het volkenrecht op het stuk van het straffen van vredebedreigende handelingen thans doormaakt. Zo is bijvoorbeeld art. 20 van de V.N. Conventie inzake burgerlijke en politieke rechten: "Any propaganda for war shall be prohibited by law". //

Enkele leden der Commissie waren daarentegen van mening, dat aan het handhaven van een bijzondere delictsvorm ten aanzien van de hier bedoelde personen, naast de voor ieder geldende rechtsbescherming, geen behoefte bestaat.

4. Gronden tot strafuitelating.

Aan de andere kant wijst de Adviescommissie op het - geleidelijk aan ook in het positieve volkenrecht meer en meer beschermde - grote rechtsgoed van de vrijheid van meningsuiting. Zie bijvoorbeeld art. 19 van de Universele Verklaring inzake de Rechten van de Mens, art. 19 van de V.N.-Conventie inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, en art. 10 van de Europese Conventie inzake de Rechten van de Mens.

In de laatste decennia is de kans op beledigende praktijken jegens vertegenwoordigers van vreemde staten gegroeid door de grotere - op zich zelf positief te waarderen - belangstelling voor buitenlandse zaken in brede lagen van de bevolking. In verband met de soms geringe intellectuele ontwikkeling van de iuder, zijn jeugdige leeftijd of zijn emotionele betrokkenheid zal afkeuring van politiek beleid gemakkelijk een beledigende vorm kunnen aannemen ("Johnson scenario").

Daarbij werd in de Commissie opgemerkt dat soms, in de ogen der betrokkenen, slechts de schrijnende en opvallende vorm van de afkeuring - zo dat deze beledigend kan worden geacht - de gewenste aandacht zal vinden; m.a.w. de opzettelijke aantasting van de eer en goede naam behoeft niet "modeloos" te zijn, in verband met het doel, dat men wil bereiken.

Van andere zijde werd hiertegen aangevoerd, dat niet altijd kan worden onderscheiden, of motieven en gedragingen als hier bedoeld een rol spelen, dan wel of opruiing in meer algemene zin wordt bedoeld of opruiing tegen een bepaald land ten gunste van een ander land.

De beschouwingen in de Adviescommissie spitsten zich toe op de vraag, hoe de bescherming van de belangen genoemd in paragraaf 3 enerzijds, en die van de vrije meningsuiting anderzijds, in nationale strafrechtelijke voorschriften inzake belediging tegen elkaar zouden moeten worden afgewogen. Ook de vrijheid van meningsuiting is naar positief volkenrecht aan beperkingen onderworpen.

Te dien einde werd het beginsel van vrije meningsuiting achtereenvolgens gesteld tegenover de drie in paragraaf 3 genoemde rechtsgronden voor een speciale delictvorm: de bescherming van de eer van de staat, de onbelemmerde functieuitoefening, en het tegengaan van beledigingen welke ten doel hebben de vrede of de goede tussenstaatse betrekkingen aan te taeten.

Daze toetsing leidde tot verschillen in de meningen der leden, naar welke kant de weegschaal zou moeten doorslaan.

5. het stelsel van de Nederlandse strafwet.

a. De vraag of art. 117 W.v.Br. zou dienen te worden geschrapt werd in de Commissie verschillend beantwoord. Enkele leden achtten het ondenkbaar, dat in de huidige tijd een persoonlijke belediging een vredebedreigend effect zou hebben, en wensten het artikel te schrappen.

Andere leden achtten het geboden hetzij art. 117 te handhaven, hetzij het te vervangen door een andere afdoende bescherming.

Als argument tegen schrapping zonder meer werd aangevoerd, dat belediging van een vreemd staatshoofd aldus een klachtmisdrijf zou moeten worden met alle verwickelingen in de tussenstaatse betrekkingen, welke door de houding van de beledigde partij zouden kunnen worden veroorzaakt. Weliswaar kan het O.M. krachtens art. 67a W.v.Br. op gronden van het algemeen belang ontleend amtsnalve vervolgen, maar dit artikel kent ook in dat geval inspraak van degenen tegen wie het misdrijf is gepleegd. Zijn wens tot niet-vervolgung, resp. tot vervolgung, kan indruisen tegen het Nederlandse algemene belang, dat in zaken van deze soort over de gehele linie door het O.M. zelfstandig behoort te worden beoordeeld.

Een lid achtte het niet bezwaarlijk, dat de belediging van vreemde staatshoofden een klachtmisdrijf zou worden, omdat het onderhouden van goede internationale betrekkingen juist vereist, dat ook bij toepassing van art. 67a W.v.Br. geen vervolgung wordt ingesteld, indien de beledigde partij zulke niet wenst.

Verschillende leden waren van oordeel dat, indien art. 117 wordt gehandhaafd, de strafrechtelijke bescherming zou moeten worden uitgebreid tot andere hoge vertegenwoordigers van vreemde staten, met name de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken. Daartegen werd aangevoerd, dat een limitatieve opzetting van de functionarissen, waarvan de belediging onder een zwaardere strafsanctie wordt gesteld, tot onoverkomelijke moeilijkheden leidt. Als voorbeeld noemde men de leider van de regeringspartij. Deze leden meenden, dat de Nederlandse wetgever voor alle niet onder de artt. 117 en 118 W.v.Gr. vallende personen kan volstaan met de bescherming die het commune strafrecht biedt.

De meeste leden aanvaardden dit argument op politieke gronden voor de - nog moeilijker te definiëren - groep van hoge vertegenwoordigers van internationale organisaties. Sommigen hunner waren bovendien van oordeel, dat bij kritiek op het beleid van zodanige personen het belang van de vrije meningsuiting dient te prevaleren boven de bescherming van hun functie en van de naam van de organisatie, welke zij vertegenwoordigen.

- b. Bij de discussies over de vraag, of gelet op de eisen van de tegenwoordige tijd art. 117 zou dienen te worden vervangen door een nieuwe regeling, heeft de Adviescommissie in haar beschouwingen betrokken de voorstellen, in de Commissie Langemeyer naar voren gebracht om te komen tot een verruiming van de strafuitsluitingsgronden in het commune Nederlandse strafrecht insake belediging. Bij de vraag, in hoeverre straffeloosheid gewaarborgd dient te zijn ter wille van de vrije meningsuiting, heeft de Adviescommissie drie mogelijkheden overwogen:
- a. straffeloosheid, indien de belediging betreft de wijze van behartiging van openbare belangen, tenzij blijkt van het opzet, de beledigende ook in ander opzicht te treffen dan in diens wijze van behartiging (voorstellen van de heren Valdes en Oranje in Commissie-Langemeyer);
 - b. straffeloosheid, indien de dader handelt met de bedoeling het algemeen belang te dienen (subjectief criterium) en
 - c. straffeloosheid, indien de dader klaarblijkelijk heeft gehandeld in het algemeen belang (objectief criterium: de objectieve mening van de rechter, dat inderdaad in het algemeen belang is gehandeld, geeft de doorslag).

Ten aanzien van de mogelijkheid sub a) werd als groot bezwaar gevoeld, dat het enkele feit dat de belediging uitsluitend de wijze van functie-uitoefening betreft, de dader vrijuit zou doen gaan. Dit volkenrechtelijk oogpunt achtte men het, ter bescherming van goede tussenstaatse betrekkingen, juist om daarnaast nog de eis van een handelen in het algemeen belang te stellen.

Voor ieder van beide mogelijkheden sub b) en c) waren onder de leden der Adviescommissie voorstanders te vinden. Enkele leden waren echter van mening, dat deze mogelijkheden van straffeloosheid een zó grote uitholling van de nationale strafbepalingen inzake belediging zouden betekenen, dat niet meer zou worden voldaan aan de volkenrechtelijke minimum-standaardeisen voor bescherming, genoemd in paragraaf 2.

Deze denkbare constructies voor een systeem van straffeloosheid zijn niet los te zien van de aan de andere kant gesignaleerde noodzaak, een afdoende bijzondere bescherming te verkrijgen tegen kwaadwillige activiteiten, beogende de vrede of de goede tussenstaatse betrekkingen aan te tasten. Mede teneinde te ontkomen aan een opsomming van de te beschermen personen, werd door verscheidene leden voorgesteld aan te knopen bij art. 267 (strafverhoging bij belediging van een ambtenaar in functie).

Dit zou kunnen worden verwezenlijkt door invoeging van een nieuw artikel, bepalende dat de in de voorgaande artikelen van titel XVI genoemde straffen kunnen worden verhoogd indien de belediging geschiedde met het oogmerk vreedzame betrekkingen met vreemde mogendheden te verstoren of de ontwikkeling der internationale rechtsorde te belemmeren.

De uitzondering op het klachtvereiste van art. 269 W.v.Gr. zou tot deze verzwaarde delictvorm kunnen worden uitgebreid, waardoor de boven uiteengezette bezwaren zouden zijn ondervangen.

De mogelijkheid werd geopperd in de Memorie van Toelichting tot deze wijziging te doen uitkomen, dat in dit geval gronden voor straffeloosheid ter bescherming van de vrije meningsuiting als genoemd onder b van deze paragraaf geen toepassing dienen te vinden, maar dat een beroep op overmacht bevrijdend zou kunnen werken, indien de dader onder de gegeven omstandigheden aan de drang zich met het gewaakte oogmerk in afkeurende zin te laten gaan weerstand behoefde te bieden.

Hiertegenover werd aangevoerd, dat een innerlijke drang tot Mandelen, slechts voortspuitende uit eigen opvattingen op zedelijke en maatschappelijk gebied resp. een andere waardering van de door de wetgever afgewogen tegenstrijdige algemene belangen, een beroep op art. 40 W.v.Sr. niet vermog te rechtvaardigen, H.R. 26 juni 1916, N.J. 1916, 703 en 14 dec. 1943, N.J. 1943 no. 550.

Een aantal leden zagen als groot bezwaar tegen dit combineren van de mogelijkheden van strafuitelating en strafverdubbeling, dit onvermijdelijk aan de rechter een subjectieve, politieke rol wordt toebedeeld bij het waarderen van de motieven van de dader. Deze leden meenden, dat de rechter een onmogelijke taak krijgt bij het opsporen van de bedoelingen, welke bijvoorbeeld een pacifist en een communist met eenzelfde uitlating kunnen hebben. Zijn keus leidt in het ene geval tot straffeloosheid en in het andere geval tot toepasselijkheid van een zwaardier strafmaximum.

Andere leden achtten het bij delicten als deze onvermijdelijk, dat de rechter wordt belast met oordeelvellingen met politieke inslag. Het Openbaar Ministerie zal uiteraard hiermede rekening houden bij het bepalen van zijn vervolgingsbeleid.

6. Staatshoofden op bezoek en diplomaten: art. 110.

Het bovenstaande betrof de belediging van staatshoofden van vreemde staten die zich niet op Nederlands territorium bevinden. De Adviescommissie was in meerderheid van oordeel dat, indien deze functionarissen zich op een officiële missie in Nederland bevinden, een verdergaande volkenrechtelijke beschermingsplicht geldt dan die, omschreven in paragraaf 2. Ook uit de bijlage van dit rapport blijkt, dat in de volkenrechtelijke literatuur staatshoofden op bezoek op het stuk van belediging veelal gelijkgesteld worden met diplomaten. In dit geval lopen de beide rechtsgronden voor bescherming, genoemd in paragraaf 3, samen.

Deze neiging tot gelijkstelling vindt thans ook in het positieve volkenrecht weerklank, getuige een vergelijking van art. 29 van de Weense Conventie inzake Diplomatieke betrekkingen van 1963, bepalende dat "the receiving state shall take all appropriate steps to prevent any attack on the person, freedom or dignity of a diplomatic agent", en van het ontworpen art. 24 van het in voorbereiding zijnde Verdrag inzake Bijzondere Diplomatieke Zendingen, dat hetzelfde bepaalt t.a.v. de leden van een bijzondere zending, waaronder per definitie kunnen zijn begrepen staatshoofden, ministers van buitenlandse zaken en andere personen van hoge rang.

Ten aanzien van diplomatieke vertegenwoordigers, hetzij permanent geaccrediteerd, hetzij op tijdelijke missie in de ontvangstaet, heeft vanouds de eis van een onbelemmerde functietoefening zwaar gewogen. Dit is de rechtgrond voor de volkenrechtelijke plicht tot verhoogde bescherming van deze functionarissen tegen belediging.

De Adviescommissie is van oordeel dat deze volkenrechtelijke plicht in de Nederlandse strafwet inzake belediging verwezenlijkt dient te worden. Uit dien hoofde zou art. 113 kunnen worden gehandhaafd, met uitbreiding van de groep van permanent geaccrediteerde diplomaten met de leden van bijzondere diplomatieke missies naar Nederland. Uit de Commissie werd de volgende tekst voorgesteld:

"Onzettelijke belediging van vertegenwoordigers van een buitenlandse mogendheid, geaccrediteerd bij de Nederlandse Regering, of met bijzondere zending in Nederland verblijvende, in hun hoedanigheid aangedaan". etc.

Enkele leden achten de huidige strafmaat van art. 113 te hoog.

Volledigheidshalve tekent de Commissie aan, dat de belediging, een buitenlandse diplomaat in privé aangedaan, naar de geldende wet onder titel XVI valt.

7. Conclusies.

Met de volgende conclusies kan een groot deel van de leden der Adviescommissie zich verenigen:

- a) Uitgaande van de geldende strafbepalingen tegen belediging is het uit een oogpunt van zich ontwikkelend volkenrecht wenselijk, in het Nederlandse strafrecht een bijzondere delictsvorm ten aanzien van belediging van staatshoofden en hoge vertegenwoordigers van vreemde staten te handhaven. Daartoe zou art. 117 W.v.Sr. kunnen blijven bestaan, mits de categorie van beschermde personen wordt uitgebreid met de Ministers-Présidenten en de Ministers van Buitenlandse Zaken van vreemde staten.
- b) Beter ware het echter, art. 117 W.v.Sr. te vervangen door een andere speciale delictsvorm ter zake van belediging van vorenomschreven groep van personen, bij voorkeur geplaatst achter art. 267. In een dergelijk artikel zou een mogelijkheid tot straffeloosheid, indien de dader handelde (of meende te handelen) in het openbaar belang, kunnen worden verenigd met een mogelijkheid tot strafverzwaring, indien de dader beoogde de vreedzame betrekkingen met een vreemde staat in gevaar te brengen of de ontwikkeling der internationale rechtsorde te belemmeren.

- c) zou art. 117 W.v.Sr. worden geschrapt, dan dienen de bezwaren die kleven aan het indienen van een klacht door de beladigde partij of aan het volgen van de procedure van art. 67a W.v.Sr., te worden ontervangen door aanvulling van art. 265 W.v.Sr.
- d) Op grond van de verhoogde beschermingsplicht welke het volkenrecht kent ten aanzien van diplomaten en leden van tijdelijke diplomatieke zendingen, waaronder ook staatsbeoorden op officieel bezoek vallen, zou art. 118 kunnen worden gehandhaafd mits de groep van hier te lande geaccrediteerde diplomaten wordt uitgebreid met de leden van bijzondere diplomatieke missies naar Nederland. Te overwegen ware, of de maximumstraf kan worden verlaagd.

15 november 1968.

*

No. 860

Bescherming van staatshoofden tegen beledigingen door
particulieren en het bestaande volkenrecht

Naar aanleiding van het daartoe strekkende verzoek van de Commissie heeft ondergetekende tezamen met Mr. P. van Dijk en Drs. A.W. Koers, medewerkers van het Volkenrechtelijk Instituut te Utrecht, onderzocht of, en in welke mate Staten op grond van bestaand volkenrecht gehouden zijn belediging van niet op hun territorium verblijvende staatshoofden strafbaar te stellen. Gezien de korte tijd die ter beschikking stond, beperkte dit onderzoek zich hoofdzakelijk tot de volkenrechtelijke literatuur. Deze beperking lijkt de waarde van de uitslag van het onderzoek niet ernstig aan te tasten. Verdragsrecht en internationale rechtspraak op dit specifieke punt ontbreken, voorzover kon worden nagegaan, en de meeste schrijvers hebben rekening gehouden met de aan hen bekende statenpraktijk, alsmede nationale wetgevingen en nationale rechtspraak. De praktijk lijkt overigens weinig houvast te bieden voor duidelijke conclusies ten aanzien van het bestaan van internationale gewoonterechtelijke normen, daar zij in sterke mate wordt bepaald door politieke overwegingen van nationale en internationale aard.

De invloed van de eigen nationale wetgeving valt in de opinie van de meeste auteurs te bespeuren. Duidelijk treedt dit aan de dag bij verschillende Angelsaksische schrijvers. Zij gaan meestal ervan uit dat staatshoofden op geen andere strafrechtelijke bescherming tegen belediging aanspraak kunnen maken dan die welke het commune recht verleent (bijv. Murty, Propaganda and World Public Order, 1968, p. 224). Whitton en Larson (Propaganda, towards disarmament in the war of words, 1964, p. 152) komen op grond van een onderzoek naar verdragsrecht, de meningen van auteurs en de nationale wetgevingen tot de conclusie dat in het algemeen "libellous attacks undertaken by an individual against the head of a foreign State.....do not as a consequence engage the international responsibility of the government under whose jurisdiction they take place".

Oppenheim-Lauterpacht (International Law, 1955, I, p. 283, zie ook p. 366) betwijfelt of er een specifieke internationale plicht bestaat om vreemde staatshoofden een bescherming te bieden anders dan conform het commune recht. Deák (in Sprensen's Manual of international law, 1968, p. 390) acht het bestaan van een dergelijke rechtsplicht con-

troversieel, een rechtsplicht die hij overigens wel, zij het na aarzeling, wil aanvaarden in het geval een buitenlands staatshoofd op bezoek is.

De opvatting van deze auteurs (en de aarzeling van Deak ten aanzien van een bezoekend staatshoofd) dient men mede te zien tegen de achtergrond van het Amerikaanse en Engelse recht dat geen specifieke bescherming van vreemde staatshoofden tegen belediging kent, al is in Engeland op grond van opportuniteitsoverwegingen als gedragslijn in de praktijk aanvaard dat in daartoe in aanmerking komende gevallen tot vervolging ambtshalve wordt overgegaan (vgl. Murty, o.c., p. 223). Vermeldenswaard is voorts dat van de niet-Angelsaksische auteurs Quadri (Diritto internazionale pubblico, 1960, p. 423) elke internationale plicht tot een bijzondere strafrechtelijke bescherming afwijst.

Een aantal Angelsaksische auteurs neemt wel een internationale rechtsplicht tot strafrechtelijke bescherming van vreemde staatshoofden aan, doch spreekt zich niet duidelijk uit of deze bescherming verder moet gaan dan in het commune recht reeds is voorzien (Dickson in AJIL 1928, p. 840-844, Eagleton, International government, 1957, p. 86, en Stowell in AJIL 1942, p. 99-102). Dat is ook het geval bij een aantal niet-Angelsaksische schrijvers (bijv. Wengler, Völkerrecht, 1964, II, p. 1054 en Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 1960, p. 239), die echter tegen de achtergrond van nationale wetgevingen schrijven die wel bijzondere bepalingen terzake kennen.

Het is begrijpelijk dat het ontbreken van verdragsrecht, van internationale rechterlijke uitspraken en van een duidelijke moderne statenpraktijk degenen die een specifieke internationale rechtsplicht tot bescherming van vreemde staatshoofden tegen belediging aanvaarden, voor de nodige moeilijkheden plaatst bij de bepaling van de concrete inhoud van deze plicht. Velen van hen zijn dan ook geneigd het commune recht op dit punt als maatstaf te gebruiken. Dahn (Völkerrecht, 1958, I, p. 301) stelt: "Das Staatsoberhaupt ist unverletzlich. Andere Staaten schulden ihm daher besonderen Schutz. Angriffe auf die Person und Ehre des Staatsoberhauptes sind in den Grenzen des Möglichen zu verhindern und, wenn sie erfolgen, angemessen zu ahnden. Dagegen besteht keine völkerrechtliche Verpflichtung zum Erlassz besonderer Strafbestimmungen mit eigenen Tatbeständen und Strafrahmen für die Verletzung fremder Staatsoberhäupter. Wenn das allgemeine Strafrecht eine angemessene Ahndung gestattet, mag es dabei bewenden". Wat een "passende bestrafing" inhoudt, vermeldt hij niet. In wezen lijkt zijn opvatting althans in haar praktische consequenties niet veel te verschillen met de opvattingen van de meeste Angelsaksische auteurs. Verdross (Völkerrecht, 1964, p. 239) betoogt dat beledigende aanvallen op andere staten en regeringen strafbaar moeten worden gesteld. Betwist acht hij het of daarenboven langs administratieve weg moet worden opgetreden tegen dergelijke beledigingen wanneer deze in de pers worden begaan, en of ambtshalve een vervolging daartegen moet worden ingesteld.

Hij meent echter dat er in landen met een werkelijke persvrijheid geen reden is dergelijke persdelicten anders te behandelen dan conform het commune recht. Dezelfde mening is Delbez (Manuel de Droit International Public, 1964, p. 294-295) toegegaan.

Weer andere schrijvers gebruiken het commune recht als maatstaf voor hun opvatting dat er een plicht bestaat tot een bescherming die daarboven uitgaat. Volstaan sommige schrijvers, zoals François (Grondlijnen, 1967, p. 249) en Meyer-Lindenberg (in Wörterbuch des Völkerrechts, 2 Aufl., II, p. 670), ermee te constateren dat in het algemeen in de nationale wetgevingen een dergelijke hogere bescherming wordt toegekend, Sibert (Traité de Droit International Public 1951, II, p. 3-4), Rousseau (Droit International Public, 1953, p. 334) en Cahier (Le droit diplomatique contemporain, 1962, p. 338) alsmede Guggenheim (Traité de Droit International Public, 1953, I, p. 503) concluderen tot een plicht daartoe. Rousseau, Cahier en Sibert, welke laatste overigens de nationale wetgever de vrijheid laat de modaliteiten dezer verhoogde bescherming vast te stellen, verwijzen ter illustratie daarvan met name naar het Franse recht (Sibert ook naar verouderde 18e-eeuwse Engelse opvattingen over de common law op dit punt). Guggenheim volstaat met de vermelding van de Zwitserse strafbepaling terzake.

Berber (Lehrbuch des Völkerrechts, 1960, I, p. 205) vestigt nadrukkelijk de aandacht op de twijfel die er bestaat over de draagwijdte van de toe te kennen bescherming indien beledigingen worden begaan door particulieren. Hij komt echter tot de conclusie dat par. 103 van het Duitse strafwetboek niet voldoet aan de internationale minimumstandaard op dit gebied. Uit de context van zijn betoog laat zich echter afleiden, dat hij daarbij doelt op de noodzaak niet alleen de eer van een vreemd staatshoofd, doch ook die van andere representatieve organen, inrichtingen, symbolen en culturele waarden te beschermen.

Een aantal auteurs spreekt alleen over een plicht tot verhoogde rechtsbescherming in het geval van een officieel buitenlands bezoek van een staatshoofd (bijv. Deak, o.c., Gould, An introduction to international law, 1957, p. 261, Kelsen-Tucker, Principle of International Law, 1966, p. 366, Ross, Lehrbuch des Völkerrechts, 1951, p. 188 en Schurschalow in het Russische leerboek Völkerrecht, 1960, p. 289). Daaruit kan men geredelijk afleiden dat zij buiten dat geval een dergelijke plicht niet aannemen, of althans twijfelachtig achten.

Enkele wetgevingen, zoals de Nederlandse, Belgische en Franse, houden in dat het delict "belediging van een vreemd Staatshoofd", anders dan de commune beledigingsdelicten, niet op klachte, maar ambtshalve zal worden vervolgd. Zellweger die in "Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse" (1949) de Zwitserse wetgeving terzake uitvoerig bespreekt, acht het zonder twijfel een opportuniteitsvraag, of de strafvervolging van het verzoek van de beledigde staat afhankelijk moet worden gemaakt of niet

De opportuniteitsvraag beheerst ook de overweging of onder bepaalde omstandigheden in geval van smaad(schrift) het bewijs van de waarheid van het daarin ten laste gelegde feit toegelaten zou moeten worden. Dit kan de vreemde staat in verlegenheid en de vriendschappelijke betrekkingen met deze staat, vooral als het bewijs zou kunnen worden geleverd, in gevaar brengen (p. 82). Opmerkelijk is ook dat de Franse wetgeving het waarheidsbewijs uitsluit, juist op grond van het feit dat zij vervolging niet afhankelijk maakt van een ingediende klacht. Overwegingen van nationaal belang kunnen ook juist leiden tot het voorschrift van de vervolging ambtshalve. Zo schrapte in 1858 de Belgische wetgever om deze reden de voorwaarde van een klacht uit de wet van 1852 inzake de belediging van vreemde staatshoofden: "c'est pour protéger les intérêts matériels et moraux de la Belgique que nous reprimons les faits de nature à leur (sc. chefs de gouvernements étrangers) porter atteinte" (geciteerd bij Mertens in Revue belge de droit international, 1965, p. 179). Op een veronderstelde internationale rechtsplicht die deze schrapping zou eisen, werd geen beroep gedaan.

Neemt men een specifieke internationale rechtsplicht tot bescherming van een vreemd staatshoofd tegen belediging door particulieren aan, dan doet zich nog een andere moeilijkheid voor: wat moet als een belediging worden beschouwd? Van land tot land zal het begrip "belediging", zoals toegepast in het commune strafrecht, een verschillende inhoud hebben. En zelfs binnen een land is het vaak een kwestie van rechterlijke casuïstiek die aan fluctuaties in de tijd onderhevig is. Guggenheim (o.c., II, p. 20, noot 2) stelt uitdrukkelijk dat het begrip "atteintes à l'honneur" restrictief moet worden geïnterpreteerd: "de simples critiques, des appréciations, ne devront pas être considérées comme telles". Seidl-Hohenveldern (o.c., p. 239) acht alleen in extreme gevallen "Ehrverletzung" in strijd met het volkenrecht. Ook Dahm (o.c., III, p. 198-199) ziet zulk een strijd slechts bij grove excessen, en spreekt in dit verband van een internationale minimumstandaard.

Verschillende auteurs bespreken het conflict dat kan ontstaan tussen de internationale plicht tot bescherming van de eer van een vreemde staat (c.q. staatshoofd) en het beginsel van de persvrijheid. Guggenheim en Seidl-Hohenveldern stellen beiden dat een staat zich met een beroep op deze vrijheid - waarop zich overigens vaak met name de Amerikaanse en Engelse regeringen plegen te beroepen (Whiteman, Digest of International Law, 1965, Vol. V, p. 168) - niet aan zijn aansprakelijkheid kan onttrekken, al zal deze aansprakelijkheid uiteraard des te groter zijn naarmate die persvrijheid geringer is. Verdross huldigt het reeds vermelde standpunt dat bij een reële persvrijheid een preventief of ambtshalve repressief optreden niet geëist kan worden indien het commune recht daarin niet voorziet. Het lijkt mij de vraag of men in dergelijke beschouwingen ook niet de vrijheid van meningsuiting meer in het algemeen moet betrekken, zoals Berber (o.c., p. 205) uitdrukkelijk doet, daarbij wijzend op

de internationale erkenning die dit grondrecht heeft gevonden. Dit laatste is m.i. van belang, omdat het in casu derhalve gaat om de afweging van twee internationale rechtsgoederen: de eer van een vreemd staatshoofd (als men tenminste al een internationaal rechtsgoed in deze vorm aanneemt) en de vrijheid van meningsuiting.

Er lijkt overigens alle reden aanwezig om zich af te vragen of het traditionele leerstuk van de eer van de staat, c.q. het staatshoofd, zoals in vele handboeken uiteengezet, ons niet het uitzicht belemmert op de werkelijke internationale belangen die in deze tijd bescherming verdienen. Vatte men in de tijd van de Heilige Alliantie en daarvoor de persoonlijke eer van de Souverein nog als een internationaal beschermenswaardig rechtsgoed op, zozeer zelfs dat nog in de 19e eeuw de mening kon worden verkondigd dat hoofden van republieken slechts op een mindere bescherming aanspraak konden maken dan vorsten, in latere tijden is men mede onder invloed van de leer van de volkssoevereiniteit het recht op respect over gaan dragen op de staat, zijn representatieve organen en zelfs (vgl. Berber) cultuurwaarden. De eer van de staat moet dan worden beschermd in zijn representatief orgaan bij uitstek: het staatshoofd. In dit licht doet zich dan de vraag voor van de splitsbaarheid van de eer. In de vierde druk van Oppenheim's International Law (1928, I, p. 248) wordt de aansprakelijkheid van een staat uitdrukkelijk beperkt tot handelingen die de eer van een andere staat zelf feitelijk aantasten. In enkele gevallen werd in nationale beslissingen dienovereenkomstig de opvatting gehuldigd dat de persoonlijke eer van een diplomaat, c.q. de eer in een andere kwaliteit dan staatshoofd, niet onder de bescherming van de terzake geldende bijzondere strafbepalingen viel (standpunt van het Zwitserse Bundesanwaltschaft in 1918 terzake van een belediging van de Griekse Consul-Generaal in Genève en vonnis van de rechtbank te Maastricht in 1935 terzake van de belediging van Hitler, beide geciteerd bij Zellweger, o.c., p. 77-78).

In zijn verdediging van de inbeslagneming door de Belgische Justitie in 1964 van een nummer van Pourquoi Pas?, waarin Moïse Tshombe tijdens een interview de Congolese president Kasavubu ervan beschuldigde betrokken te zijn geweest in de moord op Patrice Lumumba komt de Belgische auteur Mertens tot een andere conclusie. Hij wil onderscheiden tussen "les critiques qui s'adressent aux régimes, et aux hommes politiques en tant qu'ils représentent ceux-ci, et les propos injurieux ou diffamatoires tenus ad hominem contre tel ou tel chef d'Etat ou de gouvernement particulier sur sa personne tant privée que publique" (Revue belge de Droit international, 1965, p. 184). In het laatste geval acht hij - overigens zonder overtuigende argumenten daarvoor aan te voeren - niet de minste twijfel aanwezig over het onrechtmatig karakter van de daad, terwijl in het eerste geval zich de meest volledige persvrijheid zou opleggen.

Dergelijke onderscheidingen lijken echter in de praktijk moeilijk hanteerbaar, terwijl zij bovendien te veel onder de ban staan van het anthropomorfe begrip "eer van de staat", hetzij door al te consequent te zijn, hetzij door daartegen juist te reageren. Zellweger verwerpt dan ook elke onderscheiding van dien aard en beroept zich voor Zwitserland op het wetgevingsmotief aldaar: "Friedensstörungen, hervorgerufen durch Beleidigung der Organe fremder Staaten zu bekämpfen" (o.c., p. 78). Elke belediging, persoonlijk of niet persoonlijk, kan immers in dit verband relevant zijn.

Beziet men de strafbaarstelling van de belediging van vreemde staatshoofden in het licht van het traditionele leerstuk van het respect voor de eer van een staat, dan kan men Murty toegeven dat "under modern conditions any contention that the head of a foreign State should be given greater protection from defamatory attacks than is given generally to private persons seems a little anachronistic" (o.c., p. 224). In deze tijd lijkt het vraagstuk van de bescherming van vreemde staten en hun representatieve organen onderdeel te zijn van een veel wijder probleem: dat van de bescherming van de belangen der internationale samenleving tegen systematische propaganda en tegen acties die deze samenleving kunnen vergiftigen en de vrede in gevaar kunnen brengen. Als zodanig krijgt het dan ook bij auteurs als Murty en Whitton en Larson, benevens in verschillende handboeken - soms naast en onder verwijzing naar het leerstuk van de staatseer - aandacht. Met de vraag welke consequenties zulks dient te hebben op het gebied van het nationale strafrecht begeeft men zich echter meer op het terrein van zich ontwikkelend, dan van bestaand volkenrecht.

Conclusie

De opvattingen over het bestaan van een internationale rechtsplicht tot bescherming van vreemde staatshoofden blijken in de litteratuur aanzienlijk uiteen te lopen, hetgeen gedeeltelijk te verklaren valt uit de verschillen in de wijze waarop het nationale recht der auteurs deze materie regelt. In een belangrijk deel van de litteratuur wordt impliciet of expliciet het bestaan van een dergelijke rechtspflicht ontkend, c.q. ernstig betwijfeld, althans voorzover deze verder zou gaan dan die tot bescherming naar commun recht. Slechts een beperkt aantal auteurs acht een verhoogde bescherming verplicht.

Een dergelijke verhoogde bescherming zou kennelijk moeten bestaan uit een zwaardere strafmaat. Het ambtshalve, dan wel op klachte vervolgbaar stellen van belediging van vreemde staatshoofden zou duidelijk een vraag van opportuniteit zijn. Een internationale rechtsplicht tot vervolging ambtshalve wordt, voorzover kon worden nagegaan, niet verdedigd. Wat de inhoud van het begrip "belediging" als element

van een veronderstelde internationale beschermingsplicht betreft, neigen verschillende schrijvers vooral met het oog op de persvrijheid, c.q. de vrijheid van meningsuiting, tot een restrictieve uitleg of, zoals Dahm, tot een toetsing aan een overigens moeilijk te concretiseren internationale minimumstandaard van betamelijkheid.

Tenslotte valt het op dat de plicht tot het verlenen van bijzondere bescherming tegen beledigingsdelicten in het geval van een officieel bezoek van een vreemd staatshoofd onder de auteurs een veel ruimere en stelliger aanhang vindt dan wanneer van zulk een bezoek geen sprake is. Duidelijk weerspiegelt zich daarin het argument van de "functionele noodzakelijkheid", zoals dat ook tot uitdrukking komt in de terzake verleende bescherming aan diplomaten (art. 29 van de Weense conventie), terwijl waarschijnlijk ook de gastvrijheid ten aanzien van een bezoekend staatshoofd een rol speelt en de noodzaak hem aan zo min mogelijk pressie bloot te stellen bij zijn ook op vreemd territorium voortgaande nationale taakvervulling.

De opvattingen van de auteurs vertonen derhalve een veelkleurig spectrum. Twee belangrijke staten, Engeland en de Verenigde Staten, kennen bovendien geen bijzondere strafrechtelijke bescherming van de eer van vreemde staatshoofden. Voorts verlenen andere staten, zoals bijv. de Duitse Bondsrepubliek en Zwitserland, zulk een bescherming slechts op voorwaarde van wederkerigheid, hetgeen ook bepaald niet op de duidelijke erkenning van een rechtsplicht terzake wijst. Neemt men dit alles in aanmerking, dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat zeer te betwijfelen valt of op grond van bestaand volkenrecht een bijzondere strafrechtelijke bescherming van staatshoofden tegen belediging door particulieren - althans buiten het geval van een officieel bezoek - is vereist, met name indien het commune strafrecht terzake voldoet aan redelijke eisen en dit recht op gelijke wijze als aan eigen onderdanen bescherming verleent aan vreemdelingen, c.q. vreemde staatshoofden. Dat vele nationale wetgevingen bijzondere strafrechtelijke bepalingen bevatten, lijkt dan ook eerder ingegeven te zijn door overwegingen van nationaal belang (met name het belang vriendschappelijke betrekkingen te onderhouden met andere staten) en van zich ontwikkelend volkenrecht (vgl. art. 26, lid 1 van de Duitse Grondwet dat strafbaarstelling voorschrijft van "Handlungen die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören"), dan dat zulks moet worden opgevat als de erkenning van een volkenrechtelijke plicht.