

De juridische bestrijding van racistische meningsuitingen onderzocht

Racistische en negationistische uitspraken en teksten zijn een heet hangijzer. Maatschappelijke discussies en controverses over incidenten volgen elkaar in hoog tempo op. Vaak blijft het ook niet bij discussies en wordt het strafrecht – in de vorm van de uitingsdelicten uit de Antiracismewet¹ en de Negationismewet² – bij deze kwesties betrokken. Het is die strafwetgeving die centraal staat in het proefschrift *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*.³

In het doctoraat wordt de thematiek benaderd vanuit een combinatie van juridische, (rechts)historische en sociaalwetenschappelijke perspectieven. In het volgende komen enkele bevindingen en aanbevelingen aan bod.

1. GESCHIEDENIS, WETGEVING EN RECHTSPRAAK

Het werk biedt om te beginnen een analyse van de tumultueuze ontstaansgeschiedenis van de wetgeving, gekaderd tegen de achtergrond van de wijze waarop de vrijheid van meningsuiting historisch werd opgevat in België. Ook wordt de intern verdeelde rechtspraak behandeld.

Wat de wetgeving betreft, blijkt dat die aanvankelijk minimalistisch was. Het wetgevende antiracismebeleid nam zijn aanvang in de vroege jaren 80 van de vorige eeuw, met de invoering van de Antiracismewet van 1981. De toenmalige wet was beperkt van opzet: ze ging bijvoorbeeld minder ver dan haar internationale basis, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR), en de straffen werden bewust beperkt gehouden. De nadruk lag destijds op discriminerende *dad*en. Meningsuitingen en, samenhangend daarmee, het verenigingsleven, moesten zoveel mogelijk worden ontzien. Dit alles in lijn met de Belgische constitutionele traditie waarin de vrijheid van meningsuiting een bijzondere bescherming toekomt.

Parallel aan de doorbraak van het Vlaams Blok, vooral na 1988 en 1991, nam het aantal beleidsmatige en wetgevende initiatieven sterk toe. Ook werden die initiatieven verstrekkender met elke nieuwe verkiezingswinst van de partij of als vervolgingspogingen mislukten. De nadruk verschoof daarbij van discriminerende daden naar uitingsdelicten en maatregelen tegen (leden van) racistische groepen en verenigingen, omdat juist dat type van maatregelen een uitwerking kon hebben op politieke formaties. Het feit dat die nieuwe aanpak de vrijheden – de vrijheid van meningsuiting in de eerste plaats – in toenemende mate beperkte, werd steeds meer ondergeschikt geacht aan het

¹ Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

² Wet 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd.

³ Handelseditie verschenen bij Maklu-Uitgevers (Antwerpen/Apeldoorn, 2010, 770 + xxi p.).

belang van het antiracismebeleid. Legislatief en beleidsmatig bleek plots veel meer mogelijk dan voorheen: vormen van preventieve censuur; ontzetting uit burgerlijke en politieke rechten; correctionalisering van drukpersmisdriven ingegeven door racisme en xenofobie en verboden op de verspreiding van bepaalde ideeën.

Deze ontwikkeling had verschillende grondwettelijke problemen tot gevolg: het wetgevende verhaal over de geschiedenis van de racismewetgeving in België wordt doorkruist door een omgekeerde trend in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Vanaf het einde van de jaren 90 van de vorige eeuw nam het Hof een steeds kritischere houding aan ten aanzien van het antiracismebeleid van de wetgever; vooral inzake beperkingen op de expressievrijheid. Het Hof legde zeer restrictieve interpretaties op van deze bepalingen en in verschillende gevallen ging het zelfs tot vernietigingen over.

De rechtspraak weerspiegelt de ontwikkeling in de regelgeving. In het proefschrift worden drie periodes onderscheiden in de toepassing van de wetgeving. In de eerste periode (1981-1993), is het aantal toepassingen beperkt en inhoudelijk overwegend in lijn met de terughoudende bedoelingen van de aanvankelijke wetgever. In de tweede periode (1994-2004) is er – parallel aan de wetwijzigingen en de oprichting van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) – een sterke toename van het aantal toepassingsgevallen van de wetgeving. Ook gaat men dan veel vaker en makkelijker over tot veroordelingen, vooral in zaken waarin leden van politieke partijen voor het gerecht werden gebracht. In de derde en laatste periode (2005-2009) blijft de toepassingsfrequentie op hetzelfde peil. Wat betreft de inhoud van de vonnissen en arresten begint er echter een tweespalt op te treden. Sommige rechtbanken en hoven volgen de criteria vooropgesteld door het Grondwettelijk Hof en leggen opnieuw meer terughoudendheid aan de dag bij de toepassing van de wetgeving. Nogal wat andere rechtspraak – numeriek gaat het om de meerderheid – blijft daarentegen in lijn met de eerdere, ruime interpretaties.⁴

2. EFFECTEN VAN DE WETGEVING OP KLAGERS EN AANGEKLAAGDEN

Het grootste deel van het proefschrift heeft betrekking op de empirische effecten die de toepassing van de wetgeving – en de zojuist beschreven ontwikkeling daarin – heeft op de direct betrokkenen. In de studie is door middel van semigestructureerde diepte-interviews geprobeerd om te achterhalen wat de wetgeving bereikt bij klagers ('slachtoffers') en aangeklaagden ('daders'). Dit is geanalyseerd mede in het licht van datgene wat de wetgever bij deze personen beoogt, te weten: ontrading/mentaliteitswijziging bij de (potentiële) daders en het beschermen van (potentiële) slachtoffers en het remediëren van hun schade of leed.⁵

Om met de klagers te beginnen: voor enkele van hen was een strafrechtelijke vervolging het passende antwoord op hun ervaringen, maar bij de meesten was dat niet het geval. Veel klagers blijken helemaal niet uit te zijn op een vervolging, maar willen bijvoorbeeld louter hun verontwaardiging uiten.⁶ Bij degenen die wel een gerechtelijke procedure wensten, is er sprake van grote ontgoocheling als hun klacht niet tot een

⁴ Deze ontwikkeling wordt juridisch ondersteund of zelfs versterkt door het Hof van Cassatie, dat in deze materie op een andere lijn zit dan het Grondwettelijk Hof.

⁵ Door de focus op klagers en aangeklaagden blijven in de studie bepaalde (beoogde) macro-effecten van de wetgeving buiten beschouwing.

⁶ Soms gaat het zelfs enkel om nieuwsgierigheid naar hoe een klachtprocedure verloopt.

gerechtelijke procedure leidt of uitmondt in een seponering; iets wat in veruit de meeste gevallen gebeurt.⁷ Ook als het na een klacht *wel* tot een rechtszaak en veroordeling komt, blijft er vaak sprake van ontevredenheid, bijvoorbeeld vanwege de strafmaat of omdat men zijn verhaal niet kwijt kon tijdens het strafproces.

Bij de aangeklaagden is zijn de effecten nog negatiever. Hier wordt volstaan met illustraties van twee categorieën van aangeklaagden: ‘overtuigingsdaders’ en ‘incidentalist’.⁸ De radicale ‘overtuigingsdaders’ – die nazistisch of (occult-)religieus geïnspireerd zijn – staan vaak positief tegenover hun vervolging, onder andere vanwege de media-aandacht die dit met zich meebrengt: soms lokken ze hun vervolging om die reden zelfs actief uit. Verder zien ze het als een soort kwaliteitslabel en als een legitiematie van hun eigen ‘gelijk’. Het versterkt hun radicale ideeën en het aanzien dat ze hebben binnen hun groep. Ook komen ze door het proces niet zelden in contact met nieuwe medestanders.

De meest gematigden onder de aangeklaagden daarentegen, de zogenaamde ‘incidentalist’, ondergaan heel andere effecten. Het gaat om personen wier uitingen in veel gevallen eenmalig zijn. Ook zijn hun uitingen in de regel niet gekaderd in een achterliggend gedachtegoed. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die een e-mail hebben verstuurd met daarin een ‘grap’ of songtekst of om personen die zich tijdens een ruzie verbaal hebben laten gaan. Voor hen heeft de klacht en vervolging vaak opvallend zware gevolgen, zoals het verlies van hun baan en maatschappelijke isolatie. De beoogde ont-rading doet zich bij hen wel voor, maar dit gaat vaak over in een extreme zelfcensuur en zelfs in verregaande beknotting van hun gedrag. Sommige respondenten mijden bijvoorbeeld bepaalde publieke contexten of ze leggen zichzelf verregaande beperkingen op in hun gespreksonderwerpen en hun internet- en mailverkeer.

3. AANBEVELINGEN

Het proefschrift omvat tot slot concrete aanbevelingen aan de rechterlijke macht, de wetgever, het CGKR en de media.

Zo wordt gepleit voor een minder ruime formulering van de wetgeving, omdat die nu toepassingen toelaat die ongrondwettig zijn en die in de praktijk bovendien ongewenste neveneffecten hebben bij zowel klagers als aangeklaagden. De ruimste bepalingen zouden zelfs best worden opgeheven. Verder wordt beargumenteerd dat het aangewezen is om de inhoud van de Negationismewet in een veel restrictievere formulering onder te brengen in de Antiracismewet. Meer nog dan de bepalingen uit de Antiracismewet heeft de Negationismewet in haar huidige versie contraproductieve effecten. Die effecten kunnen (deels) opgevangen worden door de voorgestelde herziening, met behoud van de symbolische waarde van het negationismeverbod.

Verder wordt een grotere rol voor (herstel)bemiddeling aanbevolen, in plaats van het juridische afhandelingstraject. Dat is iets waar zowel klagers als aangeklaagden zelf voorstanders van zijn.

Ook wordt gepleit voor een herziening van de rol van het CGKR. Het Centrum zou zich meer moeten richten op zaken van daadwerkelijke discriminatie, bijvoorbeeld op de

⁷ Het CGKR, bijvoorbeeld, onderneemt maar in ca. 2% van meldingen die het binnenkrijgt gerechtelijke actie (CGKR, *Discriminatie diversiteit. Jaarverslag 2007*, Brussel, CGKR, 2008, 42).

⁸ In het proefschrift worden 3 categorieën onderscheiden. Naast ‘overtuigingsdaders’ en ‘incidentalist’ gaat het daarbij om ‘activisten’: personen die de grenzen van de wetgeving opzoeken en die vaak (maar niet altijd) verbonden zijn aan politieke partijen.

arbeidsmarkt, in plaats van op meningsuitingen.⁹ In ondergeschikte wordt ook de vraag gesteld of het Centrum de bevoegdheid om rechtszaken aan te spannen wel moet behouden. De gerechtelijke acties van het Centrum inzake uitingsdelicten blijken overwegend negatieve effecten te hebben. Bovendien zijn de redenen waarom de instelling al dan niet optreedt in rechte momenteel niet inzichtelijk. Het zou daarom beter kunnen zijn om deze taak aan het middenveld¹⁰ over te laten en om het Centrum deze organisaties op de achtergrond juridisch te laten ondersteunen.

⁹ Meer dan 80% van de rechtspraak op basis van de wetgeving (in de onderzochte periode) heeft betrekking op uitingsdelicten.

¹⁰ In de vorm van organisaties zoals het Forum der Joodse Organisaties, de MRAX, de Liga voor Mensenrechten en Kif-Kif.