

VRIJHEID VAN MENINGSUITING EN GODSDIENST VERSUS HET NON-DISCRIMINATIEBEGINSEL

De verhouding tussen het verbod op discriminatie naar ras en de vrijheid van meningsuiting en godsdienst in het Nederlandse Recht.¹

Mr F van Schaik te Rotterdam²

1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog heeft het internationale recht een aantal mensenrechtenverdragen voortgebracht. Voorbeelden hiervan zijn: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (BuPo), Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Voornoemde verdragen garanderen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst.³ Opvallend is dat in deze verdragen tevens een verbod op discriminatie voorkomt.⁴ Er zit een natuurlijke discrepantie tussen de vrijheid van meningsuiting en het verbod op discriminatie. Een rechtvergelijkende blik leert dat de diverse nationale wetgevers die deze verdragen per land hebben ingevuld het zwaartepunt van deze botsende grondrechten per land anders leggen.

In het kader van deze bijdrage wil ik enig inzicht geven in de keuzes die de Nederlandse wetgever op dit punt gemaakt heeft en de uitwerking die de rechtspraak daaraan gegeven heeft.

2 Rechtsbronnen⁵

De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst zijn in de artikelen 6 en 7 van de Nederlandse Grondwet verankerd. De godsdienstvrijheid in de huidige vorm sinds 1848. De

1 In het bijzonder de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en het verbod op rassendiscriminatie.

2 Mr F van Schaik cs advocaten en procureurs te Berkel en Rodenrijs.

3 A 18 Universele Verklaring; de a 18 en 19 BuPo; de a 9 en 10 EVRM.

4 De a 1 en 2.1 van de Universele Verklaring; a 26 BuPo; a 14 EVRM in die zin dat alle rechten uit dat verdrag zonder enig onderscheid moeten worden gegarandeerd.

5 Een volledige lijst voor Nederland geldende verdragen die discriminatie of gelijke behandeling (mede) als onderwerp hebben is te vinden in Tazelaar en Pattipawae (reds) *Met Recht Discriminatie Bestrijden* 16.

vrijheid van meningsuiting zoals thans neergelegd in artikel 7 van de grondwet is een verdere ontwikkeling van de eveneens in 1848 opgenomen vrijheid van drukpers. Beiden zijn zogenaamde klassieke grondrechten. Het non-discriminatiebeginsel van artikel 1 is een recente aanvulling van 1983.

Daarnaast zijn ter voldoening aan verdragsrechtelijke verplichtingen in het bijzonder ter voldoening aan het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD⁶ van maart 1966) de artikelen 137 c tot en met g alsmede artikel 429 quater in de Nederlandse strafwet opgenomen.

3 Historische ontwikkeling

De grondrechten van vrijheid van meningsuiting en van vrijheid van godsdienst zijn zelfs op het hoogtepunt van het negentiende-eeuwse liberalisme in Nederland nooit absoluut geweest. Beide artikelen hebben in al hun versies altijd de beperking gekend: "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet." Het bestaan van strafbepalingen over laster, smaad en eenvoudige belediging heeft derhalve altijd beperkingen gesteld aan de vrijheid van meningsuiting.

Voor ons onderwerp, het verbod op discriminatie, is voor 1934 in Nederland met name de strafbaarstelling van eenvoudige belediging van belang. Zoals het gebruik van "commune" scheldwoorden zoals "klootzak" niet kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de vrijheid van meningsuiting kan dit evenmin met het gebruik van scheldwoorden als "kaffer", "Jood" of "kaaskop". Bescherming tegen discriminatie diende voor 1934 op persoonlijk niveau te gebeuren en wel via het delict van de belediging. In 1934 wordt artikel 137 c Sr (oud) ingevoerd dat belediging van zich in Nederland bevindende bevolkingsgroepen strafbaar stelde. Artikel 137 c oud was in feite de eerste als zodanig geschreven anti-discriminatie bepalingen. De wetgever heeft in 1934 gekozen voor aansluiting bij het leerstuk van de belediging, een keuze die heeft doorgewerkt in de plaats die anti-discriminatie bepaling thans nog in ons recht hebben.

6 Convention on the Eradication of all forms of Racial Discrimination.

Blijkens de parlementaire geschiedenis is de wetgever zich er zeer wel bewust van geweest, dat deze nieuwe wetgeving, de vrijheid van meningsuiting, toen nog de vrijheid van drukpers, beperkte. Het spanningsveld tussen vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst enerzijds en de strekking van de nieuwe bepalingen anderzijds is er mede de oorzaak van geweest dat men bij het opstellen van deze bepalingen gekozen heeft voor een juridische variant op de belediging. Minister Van Schaik stelt heel uitdrukkelijk dat hij kiest voor het strafbaar stellen van de "formele belediging", dat wil zeggen de meningsuiting die naar vorm en inhoud beledigend is, en de te ventileren mening louter minachtend uitdrukt. Het uiten van materiële beledigingen zonder het gebruik van nodeloos grievende taal of ontterende kwalificaties viel niet onder de toen nieuwe bepalingen.

Blijkens de memorie van toelichting was de wetgeving (mede) bedoeld ter bescherming van de Joodse en Rooms-Katholieke bevolkingsgroepen, die nog al eens het subject van belediging waren. De ironie van het lot wil dat de eerste beroemde zaak die de Hoge Raad haalde⁷ een weinig kwetsbare bevolkingsgroep betrof, namelijk de blanke Indische plantagehouders. Waarbij overigens direct werd uitgemaakt dat bevolkingsgroep geen zuiver etnisch/biologisch begrip is.

Artikel 137 c Sr (oud) heeft vanwege de keuze die de wetgever heeft gemaakt bij zijn afweging tussen non-discriminatie en vrijheid van meningsuiting, slechts een beperkte rol gespeeld bij de bestrijding van het georganiseerde antisemitisme van de jaren dertig. Het Comité tot Bestudering van het Joodsche Vraagstuk kon in 1938 nog ongestraft schrijven dat het streeft naar een wettelijke regeling:

... waarbij de joden geen posities mogen innemen, met behulp waarvan zij ook maar den geringsten invloed kunnen uitoefenen op het sociale, economische en politieke leven van ons land.

7 Hoge Raad 17 apr 1939 *Nederlandse Jurisprudentie* 927.

Naar de vorm is deze tekst immers niet beledigend maar het is slechts een uiting van een politieke mening. Nog in februari 1940 geeft de Hoge Raad⁸ de grenzen aan naar aanleiding van een artikel en het Nationaal Socialistische dagblad Volk en Vaderland:

... de gewraakte passage geeft het daarin vervatte afkeurende oordeel over de door de joden in de samenleving vervulde rol niet enkel in zakelijke bewoordingen weer, zoals wettelijk geoorloofd, maar bevat ... ook de term parasiet, een nodeloos onterende qualificatie.

Net als bij de strafbepaling over gewone belediging moet de vrijheid van meningsuiting alleen wijken voor nodeloos kwetsende en onterende kwalificaties, niet voor correct geformuleerde politieke opvattingen die door hun loutere inhoud kwetsend kunnen zijn. Eveneens in 1940 geeft de Hoge Raad een vergelijkbare beslissing met betrekking tot de vrijheid van godsdienst. Het betrof een zaak waarin Jehova's getuigen zich nodeloos kwetsend over de katholieke geestelijkheid hadden uitgelaten.⁹

In de eerste naoorlogse jaren verandert de Nederlandse wetgeving niet. In 1966 komt het Internationale verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie tot stand. Dit VN verdrag dat mede naar aanleiding van de situatie in Zuid-Afrika en de VS tot stand is gekomen, dwong de Nederlandse regering tot het opnemen van een aantal zeer specifieke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Van harte gaat dat niet, want de regering laat weten dat de wetsvoorstellen uitsluitend worden ingediend ter voldoening aan het verdrag, maar dat zij van oordeel is dat de toen bestaande bepalingen materieel reeds voldoende waren.

4 De conventie van 1966

Het CERD verdrag van 1966 is een tamelijk principiële ommekeer in het internationaal rechtelijk denken over de verhouding tussen het verbod op discriminatie en de vrijheid van meningsuiting. Dit verdrag maakt een eenduidige keuze in die zin dat non-discriminatie prioriteit krijgt boven de vrijheid van meningsuiting. Artikel 4 van het verdrag verplicht de ratificerende staten met

8 Hoge Raad 19 feb 1940 *Nederlandse Jurisprudentie* 754.

inachtneming van de universele verklaring voor de rechten van de mens over te gaan tot strafbaarstelling van het verspreiden, op welke wijze dan ook, van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming.

Het uitvoerend comité geeft de verhouding tussen de betreffende grondrechten in een aanbeveling heel duidelijk aan:

A factor hindering the full application of article 4 is the interpretation that implementation of that article might impair or jeopardize freedom of opinion and expression and of peaceful assembly and association. This is the extreme position. Midway lies the proposition that a balance has to be struck between article 4a and freedom of speech, and between article 4b and freedom of association. The weight of opinion inclines to the view that the right of free speech and free association are not absolute, but subject to limitations.¹⁰

Een voorzichtig maar duidelijk geformuleerde keuze voor de prioriteit van het non-discriminatie beginsel boven de klassieke grondrechten van vrijheid van meningsuiting, godsdienst en vergadering.

Deze formulering heeft ertoe geleid dat een aantal landen, waaronder Colombia en de Verenigde Staten van Noord Amerika, het verdrag uiteindelijk niet hebben geratificeerd. Zuid-Afrika was in het geheel geen partij bij het verdrag. Groot-Brittannië heeft een opmerkelijk voorbehoud gemaakt:

Her country ... also defended the right of all organizations, even fascist or communist ones, to exist and make their views known, even though those organizations held views which the majority of the people utterly repudiated. [...] Her country's provision was

9 Hoge Raad 29 apr 1940 *Nederlandse Jurisprudentie* 831.

10 CERD/2 par 225 p 37.

based on the belief that in an advanced democracy the expression of such views was a risk that had to be taken.¹¹

Groot-Brittannië en de VS geven derhalve de prioriteit aan de vrijheid van meningsuiting. Bij de bespreking van de jurisprudentie kom ik daarop terug.

5 De Nederlandse uitwerking van het verdrag

De Nederlandse regering heeft het verdrag, zoals gezegd zonder veel enthousiasme uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving. Dat de strafbepalingen, zoals hierna zal worden verklaard, in Nederland toch vergaande consequenties kregen, hangt samen met onze wetgevingshistorie en met name met het feit dat altijd aansluiting is gezocht bij de beledigingsbepalingen. Artikel 4 sub a van het verdrag van 1966 verplicht niet tot strafbaarstelling van belediging op grond van ras. Het verplicht slechts tot het strafbaar stellen van de verspreiding van denkbeelden die zijn gegrond op rassensuperioriteit of rassenhaat, en aanzetting tot rassendiscriminatie of kort gezegd raciaal geweld, alsmede ondersteuning hiervan. Strafbaarstelling van belediging wegens ras is veel ruimer. Bepaalde uitlatingen kunnen immers beledigend zijn zonder dat zij gegrond zijn op rassensuperioriteit of rassenhaat.

Merkwaardigerwijze zag de regering in de hierna te noemen strafbepalingen nauwelijks een beperking van de vrijheid van meningsuiting. De regering verklaart dat de mogelijkheid van onbelemmerde meningsvorming en vrije beoefening der wetenschap niet geofferd mochten worden aan een doeltreffende bestrijding van rassendiscriminatie. Bij de beperking van de vrijheid van meningsuiting dient de grootste terughoudendheid te worden toegepast, aldus de regering.

In eerste instantie zocht de regering aansluiting bij het oude artikel 137 c dat strafbaar stelde: het zich in beledigende vorm uit laten over bevolkingsgroepen. Zoals gezegd beperkte dit artikel zich tot de formele belediging, die naar haar bewoordingen ontrend of nodeloos kwetsend is. Materiële belediging viel hier niet onder. Het nieuwe artikel 137 c spreekt slechts over "opzettelijk beledigend uitlaten", waarmee de materiële belediging onder de werking van het artikel is gebracht.

¹¹ CERD/2 indirect geciteerd uit Swart Rassendiscriminatie en de Nederlandse Strafwet, Delict en Delinkwent, dec

De regering geeft toe dat dit een uitbreiding is, maar stelt daar tegenover dat de toevoeging: "wegens, ras, godsdienst of levensovertuiging" (de andere toevoegingen zijn van later) juist een beperking inhield ten opzichte van het oude artikel. Minister Polak licht dit toe door te stellen dat de groep alleen niet beledigd mag worden op het punt, waarop zij zich nu juist van andere groepen onderscheidt, en dat het kwetsen van groepen op andere punten dan ras, geloof en levensovertuiging, niet strafbaar zal zijn.¹² Zoals wij hierna bij de bespreking van de jurisprudentie zullen zien is dit in elk geval voor de discriminatie op grond van ras een onhoudbaar onderscheid gebleken, met als gevolg dat de door de regering gemaakte keuze, *de facto* voor de bestrijding van rassendiscriminatie, een veel grotere beperking van de vrijheid van meningsuiting is gaan opleveren dan de minister stelde te beogen. Een bijkomende factor die de beperkende werking van de anti-discriminatiebepalingen op de vrijheid van meningsuiting vergroot, is dat de strafuitsluitingsgronden die bij laster en gewone belediging zijn opgenomen bij de anti-discriminatiebepalingen goeddeels ontbreken. Zo is bij belediging opgenomen dat niet strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.

Alle beraadslagingen leidden uiteindelijk - in twee wetgevingsfasen - tot de huidige zes artikelen van het wetboek van strafrecht:

Artikel 137 c stelt opzettelijke mondelinge of schriftelijke belediging strafbaar wegens ras, godsdienst, levensovertuiging dan wel seksuele gerichtheid.

Artikel 137 d stelt het mondeling of schriftelijk of bij afbeelding aanzetten tot haat of discriminatie of geweld wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of seksuele gerichtheid strafbaar. Deze bepaling volgt waar het de strafbaarstelling wegens ras betreft direct uit het verdrag.

1970, p 75.

12 Handelingen TK 69/70 p 4349.

Artikel 137 e stelt strafbaar het anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving openbaar maken van uitlatingen die naar men weet of kan weten beledigend zijn of aanzetten tot haat of discriminatie op grond van ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of seksuele gerichtheid. Alsmede het verspreiden en ter verspreiding in voorraad hebben van zaken die dergelijke beledigingen bevatten.

Artikel 137 f stelt strafbaar het stoffelijk steun verlenen aan activiteiten die gericht zijn op discriminatie op grond van de reeds genoemde groepen.

Artikel 137 g stelt het opzettelijk discrimineren in beroep, bedrijf of ambt strafbaar, terwijl artikel 429 quater de culpose variant strafbaar stelt.

6 Jurisprudentie

Bij de bespreking van de jurisprudentie laat ik zaken over evident racistisch taalgebruik, het genre "vuile jood" en "bloody caffir", buiten beschouwing omdat hier geen relatie is met de vrijheid van meningsuiting.

In de gepubliceerde jurisprudentie vallen drie categorieën van zaken op.

Ten eeste zaken over al dan niet vermeend antisemitisme. Een relatief groot deel van de gepubliceerde jurisprudentie heeft betrekking op deze vorm van racisme. Dit is deels verklaarbaar uit de nawerking van de Tweede Wereldoorlog, deels uit het bestaan van een aantal zeer alerte joodse organisaties die (vermeende) antisemitisme signaleren en bij justitie op vervolging aandringen.

Ten tweede zaken die betrekking hebben op politiek extreem rechts. Het betreft hier veelal politieke pamfletten van kleinere rechtse politieke partijen die zich richten tegen de immigratie van niet-Europese mensen. Hierbij dient men echter voor ogen te houden dat Nederland, anders dan andere Europese landen geen nationalistische traditie kent, en dat rechtsnationalisten geen wezenlijke rol in de Nederlandse politiek spelen, en door de andere politieke partijen worden omgeven met een cordon sanitair.

Derde groep zaken heeft betrekking op geschiedschrijving over de Tweede Wereldoorlog, en het nationaal socialisme.

7 Vermeend antisemitisme

De eerste zaak¹³ betreft het Palestina comité, een organisatie van progressieve signatuur die in het Israëliisch-Palestijnse conflict duidelijk de zijde van de Palestijnen heeft gekozen. Dit comité had een briefkaart in 1980 uitgegeven met daarop twee angstaanjagend uitziende soldaten, de ene soldaat met het woord Israël op zijn helm, de andere soldaat met een hakenkruis op zijn helm. Tussen de beide figuren loopt een stippellijn. De kaart werd uitgegeven op een moment dat er veel publiciteit was over het gewelddadig optreden van Israël in de bezette gebieden.

Een lid van het comité werd vervolgd op grond van artikel 137 e Sr, het anders dan voor zakelijke berichtgeving openbaar maken van voorwerpen die beledigend zijn voor een groep mensen op grond van hun ras of levensovertuiging.

Namens de verdachte wordt een aantal verweren gevoerd:

- Er is geen sprake van belediging wegens ras, omdat de kaart zich richt tegen de staat Israël en niet tegen het joodse volk.
- Er was geen opzet om te beledigen.
- De vrijheid van meningsuiting dient in deze zaak te prevaleren, omdat men kritiek op het beleid van Israël mag leveren.
- De rechtvaardigingsgrond van het algemeen belang zoals die bij gewone belediging in de wet is opgenomen.

13 Hoge Raad 6 dec 1983 *Nederlandse Jurisprudentie* 84, 601.

Hoewel de Hoge Raad om cassatie technische redenen geen woord wijdt aan de cassatiemiddelen is het arrest toch heel interessant, voornamelijk vanwege de conclusie van Advocaat Generaal Leyten en het voorafgaande arrest van het Hof Den Bosch.

Het Hof Den Bosch concludeert, kennelijk met goedkeuring van de Hoge Raad, dat joden in Nederland zich zo nauw verbonden voelen met zowel het begrip Israël als de staat Israël dat zij de betreffende afbeelding niet ervaren als niet uitsluitend tegen de staat Israël doch ook tegen hen gerichte aantijging.

Daarmee is het begrip belediging wegens ras, buitengewoon ver opgerekt. Het Hof komt tot deze conclusie na het horen van twee joodse en een katholieke deskundige, die verklaren dat joden zich in hoge mate identificeren en verbonden voelen met Israël. Vervolgens concludeert het Hof samenvattend dat de afbeelding beledigend is omdat hiermee het joodse volk wordt vergeleken met het nazisme waaronder nu juist dit volk bij uitstek heeft geleden.

Via de constructie van het voorwaardelijk opzet verwerpt het Hof terecht de stelling dat er geen opzet tot beledigen is geweest.

Interessant is de stelling dat er een rechtvaardigingsgrond zou moeten bestaan wegens het dienen van het algemeen belang, en de stelling dat een veroordeling strijdig zou zijn met de vrijheid van meningsuiting. Het verweer van de rechtvaardigingsgrond gaat om twee redenen niet op, ten eerste staat het bij dit artikel niet in de wet, en ten tweede is het gekozen middel nodeloos kwetsend, zodat ook om die reden geen rechtvaardigingsgrond aanwezig kan zijn.

Het beroep op de vrijheid van meningsuiting wordt door het Hof weerlegd met een verwijzing naar de beperkingen die bij wet aan de vrijheid van meningsuiting gesteld kunnen worden, en naar de bepalingen in het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, waar uitdrukkelijk is bepaald dat deze beperkingen betrekking mogen hebben op de bescherming van de goede naam van anderen.

De tweede zaak is een botsing van de vrijheid van godsdienst en het non-discriminatie-beginsel. Het betreft de zaak van het evangelistenechtpaar Goeree.¹⁴ Dit echtpaar verspreidde een theologisch blad waarin zij onder ander een exegetische van Mattheüs 27:25 geven die als volgt luidt:

Door hun verwerping van de Messias Jezus Christus is het onheil van Auschwitz over hen gekomen. En zijn bloed dat vergoten werd tot verzoening van alle zonde van alle volkeren, riep het joodse volk over zich uit als het bloed der vernietiging. En de joden hebben het niet alleen over zichzelf uitgeroepen maar ook over hun kinderen,...

In eerste instantie had het Arnhemse hof betrokkenen nog vrijgesproken. Het Hof stelde terecht vast dat zij niet in de vrijheid van godsdienst mocht treden, welke vrijheid meebrengt ook niet algemeen aanvaarde bijbelexegese te verkondigen. Vanuit dit oogpunt komt het Hof tot de conclusie dat er bij het echtpaar Goeree geen *animus iniurandi* aanwezig was, en spreekt vrij.

De Hoge Raad casseert omdat hij voor bewezen verklaring van de opzettelijke belediging van personen wegens hun ras, geen *animus iniurandi* vereist acht, het is voldoende dat er voorwaardelijk opzet is. Gelet op de recente geschiedenis wordt de uitspraak bovendien nodeloos kwetsend geacht.

Bij alle uitspraken over antisemitisme spelen de gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog op de achtergrond mee. Een oud Procureur-Generaal Remmelink en een oud Advocaat-Generaal Leijten hebben beide aangegeven dat bescherming van joden tegen discriminatie een speciale positie heeft in het Nederlandse recht. Remmelink stelt expliciet:

... er is voor mij een verschil tussen het beledigen van Oost-Friezen of Belgen en joden of zigeuners. De twee laatste groepen verkeren door het oeverloos grote onrecht dat hen in Europa nog niet zo lang geleden is aangedaan in een uiterst kwetsbare psychische situatie.

Terwijl Leijten stelt:

14 Hoge Raad 18 okt 1988, 1989 *Nederlandse Jurisprudentie* 476 en Hof Leeuwarden 16 mrt 1989 *Nederlandse Jurisprudentie* 810.

... zonder de Tweede Wereldoorlog en het ombrengen daarin van zes miljoen joden, omdat zij joden waren, zou de rechtspraak inzake discriminatie van joden anders zijn dan zij nu is, ook als was de wet op geen enkel ter zake dienend punt veranderd.

Om geen eenzijdig beeld te schetsen sluit ik dit deel af met een uitspraak waarin werd geoordeeld dat de vrijheid van wetenschappelijke meningsuiting diende te prevaleren boven het non-discriminatiebeginsel.

In 1971 is een civiele vordering ingesteld tegen de uitgever van het grootste Nederlandse handwoordenboek, de zogenaamde *Grote Van Dale*. Zoals in het Engels alle uitdrukkingen met Dutch negatief zijn, en in het Afrikaans alle uitdrukkingen met Kaffer, zo zijn in het Nederlands de meeste uitdrukkingen met het woord jood er in negatief, terwijl het woord jood in vooroorlogs taalgebruik soms ook zelf een negatieve betekenis heeft. Een vordering om deze lemmata te verwijderen wegens discriminatie is, gelet op de beschrijvende functie van het woordenboek, afgewezen.¹⁵

8 Klein rechts¹⁶

Speciale aandacht verdient een aantal kleine rechtse partijen dat sedert het einde van de jaren zeventig in Nederland is ontstaan en deels ook weer is verdwenen, dat beperking van de immigratie van met name niet-Europese buitenlanders als hoofddoel van beleid had. Het betreft hier achtereenvolgens de Nederlandse Volksunie, de Centrum Partij, de Centrum Democraten en CP '86. Slechts de Centrum Partij en later de Centrum Democraten zijn er in geslaagd één of meer zetels in het landelijke parlement te krijgen. Op lokaal niveau, met name in de grote steden zijn ook andere partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd geweest. Anders dan in Vlaanderen, Frankrijk en Oostenrijk hebben de betreffende partijen in Nederland nooit een substantiële aanhang gekregen, het grootste electorale succes is drie van de 150 kamerzetels geweest. Een groot deel van de overige politieke partijen heeft de betreffende partijen als racistisch gekwalificeerd. Dit

15 Hof Den Haag 9 dec 1971, 1972 *Nederlandse Jurisprudentie* 139.

16 Met deze term worden de hierna genoemde partijen bedoeld. De term wordt ook gebruikt in de media ook gebruikt voor de kleine Christelijke partijen SGP, GPV en RPF, die worden hier echter niet bedoeld. Gekozen is voor de term "klein" en niet voor "extreem" om zoveel mogelijk een waardeoordeel te vermijden.

heeft enerzijds binnen de politiek geleid tot een isolement van de betreffende partijen in de vertegenwoordigende organen, en buiten de politiek tot bestrijding, oa via de anti-discriminatiebepalingen in het wetboek van strafrecht.

Juist bij politieke partijen en groeperingen doet het spanningsveld tussen vrijheid van meningsuiting en non-discriminatie zich zeer sterk gevoelen.

Binnen het parlement en de andere vertegenwoordigende colleges heeft de vrijheid van meningsuiting een vrijwel absolute prioriteit. Artikel 71 van de Grondwet en artikel 57 van de Gemeentewet geven een vrijwel absolute strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit voor hetgeen zij tijdens de vergaderingen hebben gezegd of schriftelijk hebben ingebracht. Gelet op de taak van vertegenwoordigende lichamen, en de wijze waarop de strafrechtelijke immuniteit voor uitspraken in de organen grondwettelijk is vastgelegd, is het niet mogelijk gebleken binnen deze organen grenzen te stellen aan de vrijheid van meningsuiting. Reglementen van Orde bevatten wel bepalingen omtrent "beledigende uitdrukkingen"¹⁷ maar deze zijn beperkter van strekking dan de strafrechtelijke anti-discriminatie bepalingen. De sanctie op overtreding van deze artikelen is niet strafrechtelijk, maar bestaat uit het ontnemen van het woord, en in het ernstigste geval uitsluiting van het recht vergaderingen bij te wonen voor beperkte duur. De voornaamste beperking ligt dan ook in de Nederlandse traditie om binnen vertegenwoordigende organen niet te schelden en geen onwelgevoeglijke taal te gebruiken. Op landelijk niveau is ten aanzien van de als extreem rechts gekwalificeerde partijen niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheden gegeven in het Reglement van Orde.

De parlementaire onschendbaarheid geldt niet voor activiteiten buiten het parlement, zoals televisie uitzendingen, partijbladen en verkiezingsbijeenkomsten. Deze voor een politieke partij even essentiële activiteiten vallen in volle omvang onder de strafrechtelijke en civielrechtelijke toetsing.

Mede onder politieke druk is er in Nederland een aantal vervolgingen gestart tegen politici van de betreffende partijen voor uitlatingen, die zij hetzij in de zendtijd voor politieke partijen, hetzij in verkiezingspropaganda hebben gedaan. In 1996 leidde dit tot een veroordeling van de Centrum

17 Zie bv de a 65-71 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Democraten voor uitspraken in een uitzending voor politieke partijen.¹⁸ De gewraakte uitspraken luiden oa:

Wij komen voor onze eigen samenleving op. Wij willen Nederland behouden, wij willen onze jeugd wijzen op de gevaren van multiraciale huwelijken, een poel van ellende voor de eigen jeugd.

En:

De Nederlandse samenleving komt op de tweede plaats. De regering haalt per jaar hele steden vreemdelingen naar binnen. Die mensen moeten worden gehuisvest, onderwezen en tewerkgesteld. Dat kost duizenden en nog eens duizenden miljoenen gulden. Dat maakt ons land straatarm. ... Wij willen ons land behouden. Onze rijkdommen, onze cultuur zijn voor onze bevolking. De discriminatie van Nederlanders moet worden gestopt.

De Hoge Raad kwalificeert deze uitspraak uiteindelijk als het aanzetten tot discriminatie wegens ras. Het arrest is om twee redenen interessant. Ten eerste geeft de Hoge Raad een zeer ruime uitleg aan het begrip ras. Het Hof had nog bepaald dat het aanzetten tot discriminatie van vreemdelingen, buitenlanders en asielzoekers niet viel onder discriminatie wegens ras. De Hoge Raad stelt dat dit een te beperkte uitleg van het begrip ras is, met als enige motivering dat er naar de plaatsing van deze woorden in de context moet worden gekeken. Verwerpt de Hoge Raad in dit arrest heel expliciet een beroep op artikel 10 EVRM, De Hoge Raad geeft aan dat de vervolging een inbreuk is op artikel 10 EVRM, maar dat de bestrijding van rassendiscriminatie een gerechtvaardigd doel uit lid 2 van genoemd artikel is. Een afweging tussen de inhoud van de boodschap, en het verbod op rassendiscriminatie vindt niet plaats.

In vergelijkbare zin oordeelde de Hoge Raad over uitspraken op een verkiezingsbijeenkomst:¹⁹ "Verdacht uitlating: "wij schaffen zodra wij de mogelijkheid en de macht hebben de multiculturele samenleving af", levert bezien in de context van de uitlatingen van zijn mededaders

18 Hoge Raad 16 apr 1996 *Nederlandse Jurisprudentie* 527.

"Nederland voor de Nederlanders", "Vol is Vol" en "Eigen volk eerst" geen geoorloofde kritiek op het door de overheid ten aanzien van etnische minderheden gevoerde beleid op, maar een verboden aansporing tot discriminatie.

Deze uitspraak is niet zo zeer interessant vanwege de juridische conclusie, als wel vanwege de voorbeelden. Juist de termen "Nederland voor de Nederlanders", "Vol is Vol" en "Eigen Volk eerst" worden in Vlaanderen gebruikt door het Vlaams Blok en kunnen daar zonder enig juridisch probleem in verkiezingsfolders en op pamfletten worden afgedrukt, dit terwijl de Belgische anti-discriminatie wetgeving op hetzelfde verdrag is gebaseerd als de Nederlandse.

9 Nazisme en revisionisme

In het beperkte kader van deze bijdrage slechts een paar korte woorden over de implicaties van de anti-discriminatie bepalingen op dit terrein. Het is inmiddels vaste rechtspraak dat het boek *Mein Kampf* aanzet tot discriminatie, in het bijzonder tegen joden, zodat het ter verspreiding in voorraad hebben strafbaar is onder artikel 137 e lid 2. Hetzelfde geldt voor geschriften waarin het bestaan van de Holocaust wordt ontkend, of de omvang ervan sterk wordt onderschat.

De jurisprudentie over nazisymbolen is wisselend. Het verkopen van Duitse legerinsignes met hakenkruizen wordt als dit gebeurt in het kader van militaria beurzen niet gezien als het voorhanden hebben van zaken die beledigend zijn voor joden. Het op straat dragen van zo'n insigne, een rode band met een witte cirkel en een hakenkruis, levert wel een veroordeling ter zake van 137 c, op en wel tot vier maanden onvoorwaardelijk.²⁰ Nu de verdachte aangaf dit te hebben gedaan om zijn sympathie voor het Nationaal Socialisme te uiten, laat de Hoge Raad door de verwerping van het cassatieberoep ook hier het non-discriminatie beginsel prevaleren boven de vrijheid van meningsuiting.

19 Hoge Raad 18 mei 1999 *Nederlandse Jurisprudentie* 634.

20 Hoge Raad 21 feb 1995 *Nederlandse Jurisprudentie* 452.

10 Conclusie

Bij de totstandkoming van het verdrag tot uitbanning van rassendiscriminatie heeft Nederland een rol in het middenveld ingenomen. Van de kant van onze regering is benadrukt dat uitvoering van het verdrag niet mocht leiden tot een te grote inperking van de vrijheid van meningsuiting.

Bij de parlementaire behandeling van de wetsontwerpen die uitvoering gaven aan het internationale verdrag heeft de toenmalige minister van Justitie nog uitvoerig betoogd dat er geen grote inperking van de vrijheid van meningsuiting zou volgen uit de anti-discriminatie bepalingen.

Dat de anti-discriminatie wetgeving in Nederland *de facto* een tamelijk grote inperking van de vrijheid van meningsuiting betekent heeft een aantal oorzaken, deels terug te voeren op de internationale verdragen, deels verklaarbaar uit typisch Nederlandse bijzonderheden.

Zowel het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie als enkele andere internationale burgerrechtenverdragen laten ruimte voor inperking van de vrijheid van meningsuiting ten gunste van het non-discriminatie beginsel. Het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie gaat zelfs uit van de prioriteit van het non-discriminatie beginsel boven de vrijheid van meningsuiting. Nederland heeft dit verdrag anders dan de VS en een aantal Latijns-Amerikaanse staten wel geratificeerd, en wel zonder daarbij zoals Groot-Brittannië heeft gedaan, een voorbehoud te maken ten gunste van de vrijheid van meningsuiting.

Op grond van bestaande wetgevingstraditie heeft de Nederlandse wetgever voor zijn anti-discriminatie bepalingen in eerste instantie aansluiting gezocht bij de strafbepalingen over belediging. De rechtspraak heeft vervolgens een ruim begrip ras gehanteerd en vastgehouden aan de voor gewone belediging opgebouwde leer dat *animus iniurandi* niet vereist is, en dat voorwaardelijk opzet, *dolus eventualis*, voldoende is om tot belediging te komen. Er wordt eveneens een ruime invulling aan het begrip belediging gegeven. Zodra de aangesproken groep, al is het maar impliciet, als inferieur wordt neergezet is er sprake van aantasting van de eer van de groep en daarmee van belediging.

Door de combinatie van deze factoren heeft het begrip belediging wegens ras in Nederland een zeer grote spanwijdte kunnen ontwikkelen. Voldoende is immers dat uitlatingen door de "slachtoffers" in redelijkheid als beledigend worden ervaren, en dat de pleger van het feit dit in redelijkheid had kunnen vermoeden.

Naast deze juridische factoren hebben ook een aantal sociaal politieke factoren bijgedragen aan het grote primaat van het non-discriminatie beginsel in relatie tot de vrijheid van meningsuiting. Er is een groot aantal goed georganiseerde en deels ook gesubsidieerde organisaties die enerzijds politieke druk op justitie uitgeoefend hebben voor de totstandkoming van een vervolgingsrichtlijn ter zake van discriminatie en anderzijds zelf actief deelnemen aan het signaleren van (vermeende) discriminatie en het melden hiervan bij justitie. Het is een onmiskenbaar feit dat deze organisatie de voornoemde rechtse politieke partijen zeer kritisch hebben gevolgd, en een aantal malen de aanzet tot vervolging hebben gegeven.

Het resultaat van de combinatie van deze factoren is dat de vrijheid van meningsuiting in relatie tot de non-discriminatie in Nederland verdere beperkingen heeft moeten dulden dan bijvoorbeeld in de VS, maar ook dan in Engeland en zelfs België.

Er is een tendens te bespeuren om datgene wat op het gebied van de verhoudingen tussen bevolkingsgroepen als niet politiek correct wordt beschouwd, tamelijk snel als beledigend te kwalificeren, en de meer extreme formuleringen vrij snel te kwalificeren als aanzetten tot discriminatie of rassenhaat. Het gevolg hiervan is dat het formuleren van deze "niet politiek correcte" opvattingen sneller dan de wetgever indertijd bedoeld heeft binnen het bereik van het strafrecht vallen.

11 Literatuur

Quint *Rassendiscriminatie*

Quint G *De strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie* Stichting NJCM-Boekerij: Juridische middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerde geweldpleging (Leiden 1996)

Rodrigues *Bestrijding van discriminatie*

Rodrigues PR *De bestrijding van discriminatie op grond van ras en nationaliteit in het burgerlijk recht* Stichting NJCM-Boekerij no 28: Juridische middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerde geweldpleging (Leiden 1996)

Rosier *Vrijheid van meningsuiting*

Rosier TE *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika* (Doctoral Thesis VU van Amsterdam Nijmegen Ars Aequi Libri 1997)

Tazelaar en Pattipawae (reds) *Met Recht Discriminatie Bestrijden*

Tazelaar CA en Pattipawae CF (reds) *Met Recht Discriminatie Bestrijden: een juridische handleiding bij de bestrijding van discriminatie op grond van ras en nationaliteit* 2e hers uitg (Deventer Tjeenk Willink 1997)

Van der Neut *Discriminatie en strafrecht*

Van der Neut JL *Discriminatie en strafrecht* Stichting NJCM-Boekerij no 28: Juridische middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerde geweldpleging (Leiden 1996)

Hoge Raad en Hof register

Hoge Raad 18 mei 1999 *Nederlandse Jurisprudentie* 634

Hoge Raad 16 apr 1996 *Nederlandse Jurisprudentie* 527

Hoge Raad 21 feb 1995 *Nederlandse Jurisprudentie* 452

Hoge Raad 18 okt 1988, 1989 *Nederlandse Jurisprudentie* 476

Hoge Raad 6 dec 1983 *Nederlandse Jurisprudentie* 84 601

Hoge Raad 29 apr 1940 *Nederlandse Jurisprudentie* 831

Hoge Raad 19 feb 1940 *Nederlandse Jurisprudentie* 754

Hoge Raad 17 apr 1939 *Nederlandse Jurisprudentie* 927

Hof Den Haag 9 dec 1971, 1972 *Nederlandse Jurisprudentie* 139

Hof Leeuwarden 16 mrt 1989 *Nederlandse Jurisprudentie* 810

Afkortinge

A Artikel / artikelen

CERD Convention on the Eradication of all forms of Racial Discrimination

EVRMEuropees Verdrag voor de Rechten van de Mens

BuPo Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten

UVRM Universele Verklaring van de Rechten van de Mens