

# Samenvatting

Naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 heeft de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat een mogelijke verruiming van de strafbaarstellingen voor belediging en godslastering zou worden onderzocht. De onderhavige studie is aan die vraagstelling gewijd. Aan de hand van een inventarisatie van onder andere wetsgeschiedenis en jurisprudentie is nagegaan wat de achtergronden en motieven zijn van de strafbaarstellingen van godslastering en discriminerende uitingen wegens godsdienst, zowel in Nederland als in enkele buitenlandse jurisdicties. Gezien de verharding van het opinieklimaat enerzijds en de behoefte bij etnisch-religieuze minderheden aan rechtsbescherming anderzijds is het van belang na te gaan hoe beledigende uitingen en haat zaaien kunnen worden ingedamd. Biedt het huidige strafrechtelijke instrumentarium voldoende aanknopingspunten om deze uitingsdelicten aan te pakken? De bestrijding van haatuitingen lijkt echter ook een vraagstuk voor burgers en maatschappelijke organisaties zelf. Uiteindelijk zouden de oplossingsrichtingen voor dit complexe probleem in de sfeer van zelfregulering – het zelfreinigend vermogen van de samenleving – kunnen worden gevonden. In het onderzoek wordt dan ook aandacht besteed aan de vraag welke andere – niet-strafrechtelijke – instrumenten aangewend zouden kunnen worden met het oog op het verminderen van grove uitlatingen tussen bevolkingsgroepen over en weer.

## Probleemstelling

De probleemstelling van deze studie luidt: welke plaats heeft de strafbaarstelling van godslastering, discriminatie wegens godsdienst en (religieuze) haatuitingen in het wetboek gekregen, op welke gronden worden de betreffende verboden gelegitimeerd – de verhouding tot de vrijheid van meningsuiting – en hoe worden ze toegepast en gehandhaafd? Er wordt dus ingegaan op zowel de *ratio legis* en de normatieve grondslag, als de toepassings- en handhavingspraktijk van de betreffende wetsartikelen. Deze formulering dekt echter niet de gehele lading van het onderzoek: ten eerste zijn enkele recente ontwikkelingen in een aantal buitenlandse jurisdicties bij het onderzoek betrokken. En ten tweede wordt ook nagegaan welke niet-strafrechtelijke instrumenten kunnen worden aangewend om kwetsende en haatdragende uitingen te bestrijden. De probleemstelling valt in zeven onderzoeksvragen uiteen:

- Wat is de aard van het verbod op godslastering en op het kwetsen van een religieuze overtuiging? Wat wordt precies gekwetst? Welke verschuivingen hebben zich daarbij (rechts)historisch voorgedaan?
- Welke argumentatiepatronen spelen heden ten dage een rol bij de mogelijke strafrechtelijke inperking van kwetsende en haatdragende

uitingen? Verdragen die argumenten zich wel met de vrijheid van meningsuiting? Kan het verbod op godslastering (nog) een rol spelen binnen die argumenten?

- Hoe is het verbod op godslastering en discriminatie wegens godsdienst in het Nederlandse strafrecht geregeld? Waaruit bestaat de strafbaarstelling en sanctionering? Welke tendensen kunnen uit de jurisprudentie worden opgemaakt?
- Hoe wordt in enkele ons omringende landen godslastering strafrechtelijk aangepakt? Hoe is het delict omschreven? Welke tendensen zijn vast te stellen?
- Hoe worden in de Verenigde Staten en in Engeland haatuitingen en haatincidenten, met name als het gaat om vijandigheid jegens religieuze minderheden, strafrechtelijk aangepakt? Wat leren recente wetgeving, wetsvoorstellen en jurisprudentie daarover?
- Wat is de aard en omvang van recente etnisch-religieuze uitingsdelicten in Nederland? Welke tendensen zijn op te maken uit de gegevens van onder andere het openbaar ministerie en de discriminatiemeldpunten?
- Hoe kunnen haatuitingen effectief worden bestreden? Wat kunnen het openbaar ministerie en de politie doen? Kan het civiele recht meer worden benut? Welke taken en functies kunnen tusseninstituties en maatschappelijke toezichhouders op zich nemen, zoals meldpunten? Wat kan de maatschappelijke dialoog bijdragen aan de bestrijding?

Om deze vragen te beantwoorden is voornamelijk gebruikgemaakt van rechtshistorische en sociaal-wetenschappelijke literatuur, alsmede studie van jurisprudentie. Mede vanwege de gecompliceerde en veelgelaagde vraagstelling is het onderzoek in sterke mate inventariserend, en biedt op elk van de onderzoeksvragen slechts een begin van antwoord. Primair doel is om de problematiek van uitingsdelicten in een bredere context te plaatsen en de dilemma's en problemen inzichtelijk te maken.

## **Opzet**

De uiteenlopende onderzoeksvragen worden in vier delen aan de orde gesteld. In het eerste deel komen uiteenlopende normatieve perspectieven aan bod. Welke functie had de indamming van godslastering in het verleden en hoe wordt tegenwoordig de vrijheid van meningsuiting van kaders voorzien? Welke argumentatiepatronen spelen daarbij een rol? Dit

deel tracht ordening aan te brengen in de vele uiteenlopende normatieve en waardegebonden opvattingen. Het tweede deel biedt een juridisch kader van de relevante uitingsdelicten in het Nederlandse strafrecht en is sterk historisch-beschrijvend van aard. Ook wordt ingegaan op de jurisprudentie rondom godslasterlijke en discriminerende uitingen. Het derde deel bestaat uit een aantal rechtsvergelijkende onderzoeken. Daarbij wordt eerst aandacht geschonken aan de strafrechtelijke aanpak van godslastering in een aantal naburige landen, om vervolgens de moderne *hate speech*- en *hate crime*-thematiek in Engeland en de Verenigde Staten te behandelen. In die landen is, binnen een zeer van elkaar verschillende context, de bestrijding van haatincidenten verder voortgeschreden dan in Nederland. In het vierde deel ten slotte wordt de hedendaagse problematiek van haat zaaien in Nederland bestudeerd. De aandacht wordt dan tevens naar het regulerings- en handhavingsbeleid verplaatst. Kortom, er wordt in deze studie eerst een ordening van normatieve vraagstukken geboden, vervolgens een juridisch kader, dan enkele rechtsvergelijkingen en ten slotte een analyse van het betreffende handavings- en reguleringsvraagstuk.

## Bevindingen

*Deel I.* Beklemtoond wordt dat het delict godslastering geen eenduidige omschrijving, noch een duidelijke ratio kent; een veelheid van kenmerken, waaronder ook de bestrijding van geloofsafval en ketterij, speelt een rol. Tal van opvattingen hebben als rechtsgrond voor strafbaarstelling gefungeerd, waaronder Gods persoon of eer, godsdienstige gevoelens, *Religionsschutz*, de openbare orde en ook de godsdienstvrijheid. Uiteengezet wordt dat het conflict tussen de vrijheid van meningsuiting en de inperking daarvan op vele dilemma's en problemen stoot. Elke beperkingsgrond – moralisme, aanstoot of schade – roept zijn eigen specifieke problemen op. Dit neemt niet weg dat tegenwoordig schade-argumentaties overtuigender worden geacht. Tegen godslasterlijke en beledigende uitingen jegens gelovigen kunnen theoretisch gezien uiteenlopende beperkingsgronden in stelling worden gebracht. Bedreiging van de openbare orde en verklaringen van 'minder mens' of 'onmens' lijken daarbij het zwaarst te wegen.

*Deel II.* De rechtshistorische analyse leert dat de relatie tussen godsdienstige zaken en het strafrecht aan wisselend inzicht over het te beschermen rechtsgoed en de strafwaardigheid van de gedraging onderhevig is geweest. Vanaf 1811 tot de invoering van artikel 147 Sr in 1932, ontbrak een verbod op godslastering in het Nederlandse strafrecht. In 1932 wordt het delict bij de 'Lex Donner' ingevoerd. Onderzoek van de daaropvolgende rechtspraak illustreert juridische complicaties, gelezen

in het te leveren bewijs. Zij monden uit in het zogenoemde Ezel-arrest, door de Hoge Raad in 1968 gewezen. Het arrest vormt het strafrechtelijke hoogtepunt van de juridische twist, tegelijk is het daarna nagenoeg gedaan met strafrechtelijke vervolgingen. Artikel 147 Sr is een slapende bepaling geworden en heeft haar belang in het recht grotendeels verloren. De functie van artikel 147 Sr is niet overgenomen door het verbod op godsdienstdiscriminatie in de artikelen 137c Sr en volgende. Volgens de Hoge Raad vervalt de strafbaarheid bij discriminatoire uitlatingen als deze hebben plaatsgevonden in een context die bijdraagt aan het maatschappelijke debat of die anderszins van een zekere functionaliteit getuigt. Ook het feit dat het bewijs moeilijk te leveren is dat de verdachte de opzettelijke bedoeling heeft gehad met de kwetsende uitlating publiekelijk een groep mensen te beledigen, maakt vervolging weinig succesvol. Tevens is aangegeven dat de rechtspraak van het Europese Hof afwijkt van de Nederlandse rechtspraak, wanneer het gaat over godslasterlijke en beledigende uitingen jegens gelovigen. Het Hof heeft meermalen beperkingen aan de uitingsvrijheid gesteld om godsdienstige gevoelens te kunnen beschermen. In Nederland wordt die grotere ruimte niet benut en wordt bescherming van die gevoelens in sterkere mate gerelativeerd.

*Deel III.* Verkend is hoe in enkele ons omringende landen godslastering strafrechtelijk wordt aangepakt. In Duitsland, Zwitserland, België en Engeland hebben religiedelicten, als die al in de strafwetgeving zijn opgenomen, een sterk nationaal bepaalde ontwikkeling doorgemaakt, die niet altijd goed is te vergelijken met de Nederlandse situatie. Daardoor is in de verschillende landen de reden van strafbaarstelling en dientengevolge de daaruit voortvloeiende rechtspraak juridisch te divers om in rechtsvergelijkend opzicht overtuigende gevolgtrekkingen te doen. Voorts zijn de meest relevante wetgevingsinitiatieven rondom 'religieuze haat' in Engeland en de Verenigde Staten behandeld. De Verenigde Staten nemen een bijzondere positie in. De heersende First Amendment-doctrine biedt in principe weinig openingen om *hate speech* aan banden te leggen. Dat laat onverlet dat tegelijk de *hate crime*-wetgeving sterk is gegroeid. Juist door de aanhoudende soevereiniteit van uitingsvrijheid lijken bestrijders van *hate speech* meer en meer te zijn 'uitgeweken' naar strafbaarstelling van haatgemotiveerde commune misdrijven. Bepaalde soorten haatuitingen (intimidatie, bedreiging) kunnen dan als 'gewelddadig delict' alsnog strafbaar worden gesteld. Ook Engeland heeft inmiddels zijn eigen regelingen die haatincidenten strafbaar stellen. Kritiek op *hate crime*-wetgeving is niet uitgebleven. Ondanks alle kritiek heeft het complex van wetgeving in zowel de Verenigde Staten als Engeland die kritiek in veruit de meeste gevallen doorstaan. De recente verwickelingen in Engeland rondom het wetsvoorstel Racial and religious hatred laten zien dat de gevoeligheden rond religie allerm minst zijn afgenomen.

*Deel IV.* Het aantal antisemitische en islamofobe incidenten is in Nederland na 1998/1999 in sterke mate toegenomen, zij het als *backlash* sterk gerelateerd aan (internationale) terreuracties en crisissituaties. Bij alle meldpunten is het aandeel meldingen in etnisch-religieus gerelateerde categorieën vergeleken met andere categorieën flink gegroeid. Joden en moslims zijn in sterkere mate object van discriminerende en haatdragende uitingen dan de ‘witte’ meerderheid. Afgaande op onder andere gegevens van het Meldpunt Discriminatie Internet zijn vooral grove vormen van haat zaaien op extreemrechtse en radicale moslimsites problematisch, alsmede de verbale intimidaties op de *shocklogs*. Feit is dat de grote massa van strafbare uitingen op internet – denk ook aan de directe oproepen tot geweld – momenteel nagenoeg ongemoeid wordt gelaten. De politie kent een lage prioriteit toe aan een goede landelijke dataverzameling en opsporing van haatzaaiende uitingen en incidenten. Vastgesteld is dat het Engelse en het Nederlandse opsporingsbeleid in veel opzichten als tegenpolen fungeren. De Engelse politie spoort meer haatincidenten op dan waar ook ter wereld. Uit die rigoureuze aanpak blijkt dat opsporing en vervolging veel problemen met zich brengen. Het bereik van ‘haat’ lijkt te ruim te zijn geformuleerd. Niettemin leert de Engelse aanpak dat de betrekkingen tussen politie en etnische minderheidsgroepen zijn verbeterd. In Nederland hebben de antidiscriminatieartikelen in veel opzichten de status van een ‘papieren tijger’. Dat is in meerdere opzichten riskant. Het vertrouwen van minderheden in het recht kan wegebben. Een opsporingsapparaat dat deze zaken op zijn beloop laat, stemt indirect in met ‘ongelijke bescherming’. Politie en OM zouden sterker de boodschap kunnen uitzenden dat haatpropaganda geen tolerantie verdient. Er kan ook voortvarender werk worden gemaakt van de opsporing van uitingsdelicten op internet. Te overwegen is dat de politie op eigen initiatief opsporingswerk verricht in de ‘bovenlaag’ van haatzaaiende, opruiende en bedreigende uitingen. In veel gevallen zou civiele actie sterker kunnen worden benut. Er lijkt in Nederland echter weinig animo te bestaan collectieve acties te ontwikkelen en te faciliteren. De vraag is ook of verhaal halen bij de rechter uiteindelijk wel zo ‘vruchtbaar’ is. Het kan burgers namelijk minder weerbaar maken. (Internationale) netwerken van *hotlines*, *watchdogs* en andere tusseninstituten verdienen verdere ondersteuning. Van deze lichamen is ongetwijfeld het meeste te verwachten. Ze zijn goed geïnformeerd, alert, toegankelijk voor potentiële slachtoffers en werken relatief snel. Ten slotte: het ontbreekt de islamitische bevolkingsgroepen aan politieke en maatschappelijke organisaties die het ongenoegen van hun achterban kunnen verwoorden en hun belangen kunnen behartigen. Opvallend is dat nog altijd geen landelijk islamitisch discriminatiemeldpunt is opgericht terwijl de moslimgemeenschap te maken heeft met aanhoudende stemmingmakerij en negatieve beeldvorming. Een dergelijke organisatie lijkt van groot

belang, niet alleen om eigen krachten en belangen te bundelen maar ook om het extremisme in eigen kring te bestrijden en democratisering binnen de eigen achterban te bevorderen.

### **Perspectieven voor effectieve vervolging**

Als de huidige maatschappelijke spanningen en de 'haatepidemie' op internet blijven aanhouden, zal de behoefte aan strafrechtelijke signalen urgenter worden. Wetsvoorstellen of wetswijzigingen die aan de uitingsvrijheid tornen, brengen echter veel verontwaardiging teweeg. De lotgevallen van het Engelse wetsvoorstel rondom *religious hatred* zijn wat dat betreft tekenend. Op grond daarvan schuilt ons inziens de oplossing niet in de vervaardiging van nieuwe wetgeving of het afschaffen van oude wetgeving. Het bestaande instrumentarium zou effectiever kunnen worden benut. Niettemin is geconcludeerd dat artikel 147 Sr na het Ezel-arrest een dode letter is en de artikelen 137c-137e Sr door rechtspraak van de Hoge Raad restrictief worden toegepast. Er lijken echter aanknopingspunten te zijn om de beletselen in de jurisprudentie te boven te komen. Op de eerste plaats bieden de bestaande wetgeving en rechtspraak wel degelijk ruimte voor 'robuuste' vervolging van onverbloemde racisten en doorgewinterde haatzaaiers. Als het gaat om die gevallen zou een duidelijk vervolgingsbeleid kunnen worden gevoerd, zeker nu het aantal haatuitingen op internet zo sterk is toegenomen. De restrictieve rechtspraak lijkt vooral betrekking te hebben op 'grensgevallen', zoals de zaak El Mounni. Uitspraken van de betrokkenen moeten dan uit hun context worden gelicht om beledigend te kunnen worden genoemd. Ten tweede biedt de rechtspraak van het Europese Hof ruimte om het bestaande vervolgingsbeleid te heroverwegen. Deze rechtspraak is uitdrukkelijk gekoppeld aan de functionaliteit van uitlatingen in het publieke debat. Wanneer bepaalde uitingen geen andere functie kunnen hebben dan haat zaaien of het minderwaardig verklaren van personen wegens hun godsdienst, kan die functionaliteit worden betwijfeld. Het bestaande instrumentarium zou dan ook sterker kunnen worden gericht op uitingen die in geen enkel opzicht als een zinnige bijdrage aan het publieke debat kunnen worden aangemerkt. Het vervolgingsbeleid zou zich kunnen richten op deze groep van duidelijk strafbare uitingen. Dat strookt ook volledig met de richtlijnen van de Raad van Europa over *hate speech* (1997) en *racism and xenophobia in cyberspace* (2001).