

### Diversiteit, verdraagzaamheid en handhavingsbeleid.

Openingsrede voor het Hof van beroep 1 september 2015 door Patrick Vandenbruwaene, procureur-generaal in samenwerking met advocaat-generaal Franky De Keyzer en substituut-procureur-generaal Bart Van der Veken.

“Onverdraagzaamheid is een van de slechtste eigenschappen van de mens, het leidt tot racisme en fanatisme die elke dag slachtoffers maken” gaf premier Charles Michel als boodschap mee aan de afstuderende masters in de rechten bij de proclamatie aan de KULeuven op 5 juli 2015.

Verdraagzaamheid als waarde die binnen onze samenleving samen met de waarden van de Verlichting Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap moet zorgen voor de waardigheid van de mens en uitsluiting dient te bannen, tekende ik op in mijn beleidsplan van 5 juli 2013 voor het ambt van procureur-generaal als één van de belangrijkste contexten waarbinnen ik mijn beleid zou dienen te ontplooien.

Ik stel vast dat onze samenleving steeds meer geconfronteerd wordt met onverdraagzaamheid en extremisme dat aanzet tot haat en het gebruik van geweld. Deze fenomenen zetten de fundamenten van de rechtstaat op meerdere vlakken onder druk en installeren een gevoel van onveiligheid.

De handhaving van de rechtsorde zal, naast andere maatregelen die niet tot de bevoegdheid van het openbaar ministerie behoren, de vraag stellen naar een aangepast strafrechtelijk beleid binnen een integrale en geïntegreerde aanpak, vervolgde ik in mijn beleidsplan.

Ik zou na een jaar ambtsuitoefening, op het ogenblik dat de menselijke waardigheid op de meest gruwelijke wijze publiekelijk wordt vernederd en de vrijheid van meningsuiting op ernstige wijze wordt bedreigd, enkele kanttekeningen willen maken bij de mogelijkheden van het strafrechtelijk beleid en het wettelijk arsenaal dat verdraagzaamheid en gelijkheid zou moeten handhaven: de antidiscriminatiewetten.

Voor alle duidelijkheid geef ik onmiddellijk mee dat de analyse niet zal gaan over feiten die door de strafwet als terroristische misdrijven worden omschreven en die de onmenselijke uitwassen zijn van radicalisering en extremisme en die meerdere oorzaken kennen. Het zou binnen het bestek van een openingsrede de toehoorders te ver verwijderen van mijn betoog.

Wel wens ik de kanttekeningen te maken vanuit het perspectief dat het strafrechtelijk beleid moet zorgen voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid om het ganse spectrum van discriminatie, haatmisdrijven of haatboodschappen, gaande van het extreemrechtse haatdiscours tot het islamitisch extremisme zo nodig te kunnen beteugelen.

Of met de woorden van Bilal Benyaich: “Elke extremist, uit welke ideologische hoek ook, die haat en predikt en oproept tot geweld, moet op dezelfde manier worden aangepakt”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bilal BENYAICH, Essay Radicalisme, Extremisme, Terrorisme, Uitgeverij Van Halewyck, 2015, p 85

De optimistische blik van professor P. Popelier dat de antidiscriminatiewetten niet gereduceerd worden tot symboliek, maar dat zij expliciet vorm geven aan de nagestreefde waarden die nadrukkelijk normerend geformuleerd werden, maar wel ruimte geven voor interpretatie, moet ik wat het strafrechtelijk beleid en de strafrechtelijke beteugeling betreft even temperen.

Hiervoor ontwar ik twee factoren: het juridisch spanningsveld tussen de vrijheid op meningsuiting en de zogenaamde haatspraak als opinie- en uitingsdelict en de grondwettelijke regeling rond de drukpersmisdrijven.

Zo zorgt de probleemstelling van de drukpersmisdrijven, waarvan de beoordeling volgens het artikel 150 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de Assisenhoven behoren én de ongelijkheid die de (Grond)wetgever tot stand bracht door enkel de drukpersmisdrijven ingegeven door racisme en xenofobische te onttrekken aan de bevoegdheid van de Juryrechter, voor een spanningsveld in de toepassing van de antidiscriminatiewetten.

Ik heb moeten vaststellen dat sommigen niet nalaten de limieten van het strafrecht en de rechtsbedeling inzake drukpersmisdrijven doelbewust op te zoeken om hun discriminerende of haatboodschap te brengen, maar dan op basis van de andere door de antidiscriminatiewetten beschermde criteria dan de antiracismewet.

Hierdoor wordt straffeloosheid nagestreefd door handig gebruik te maken van de grenzen en achterpoortjes van het strafstelsel.

Nu de Regering en de Minister van Justitie de herziening van het Strafwetboek in het vooruitzicht hebben gesteld en er voorstellen zullen geformuleerd worden aan de Wetgever omtrent de strafbaarheidsstelling, is het mijns inziens opportuun binnen het bestek van het beschermen van de verdraagzaamheid als maatschappelijke waarde binnen onze samenleving de volgende bedenkingen mee te geven.

### **Vrijheid van meningsuiting en opiniedelicten:**

*“Ik weiger om het woord mening te gebruiken voor een doctrine die bepaalde personen uitdrukkelijk viseert en die hun rechten wil intrekken of die hen wil uitroeien ...” (J.P. Sartre, “Reflections sur la question juive.” Parijs, Gallimard, 1954, 10).*

#### **A. Intro :**

Als het over gelijkheid van kansen en racisme gaat, kunnen drie fenomenen worden onderscheiden met name: discriminatie, haatmisdrijven en haatboodschappen.

Voor de aanpak van de eerste 2 fenomenen zal in het merendeel van de gevallen snel een maatschappelijk draagvlak gevonden worden. Wie kan immers iets hebben tegen een gelijke behandeling op het vlak van werk, huisvesting of tegen een strenge aanpak van door racisme geïnspireerde moordenaars type Hans Van Themsche.

Anders en veel moeilijker wordt het echter wanneer het debat gevoerd wordt over “wat een racistische of homofobe belediging is” of wanneer er al dan niet sprake is van “aanzetten tot haat of discriminatie”.

Net zoals andere overheidsinstellingen die eveneens bevoegd zijn om op te treden tegen haatboodschappen, krijgt ook het Openbaar Ministerie te maken met kritiek op haar strafrechtelijk beleid inzake door racisme of haat ingegeven uitspraken. De kritiek is echter niet steeds eenduidig: de ene verwijt het O.M. de rol op te nemen van “gedachtenpolitie”, terwijl de andere van oordeel is dat het parket niet accuraat of doortastend genoeg handelt tegen vermeende wetsovertreders. Niet zelden luidt het verwijt dat “met twee maten en twee gewichten wordt gemeten.”<sup>2 3</sup>

Omdat het O.M. in eerste instantie de rol op zich neemt van “hoeder van de wet”, is het goed even stil te staan bij het juridische spanningsveld tussen de vrijheid van meningsuiting en de zgn. haatspraak, dit niet in het minst omdat het vooral de zgn. uitingsdelicten zijn waarmee de politie, inspectiediensten en parketten vandaag geconfronteerd worden.

Vervolgens zal worden ingegaan op het strafrechtelijke luik van het “discriminatierecht” in het federale België, alsook zal worden gekeken naar de realisaties van en uitdagingen voor de gemeenschappelijke omzendbrief 13/2013 op het vlak van opsporings- en vervolgingsbeleid. Er zal tevens een bescheiden poging worden ondernomen om de dossiermagistraat een methodologie aan te reiken wanneer hij of zij geconfronteerd wordt met strafdossiers inzake discriminatie.

Op een moment dat het Openbaar Ministerie zich ingevolge Europese en federale justitie- en andere plannen dient te buigen over het ontwikkelen van efficiënte afhandelingsstandaarden in strafzaken, zal in fine van deze tekst worden ingegaan op de mogelijke afhandelingswijze van strafrechtelijke inbreuken op de discriminatiewetgeving. Een dergelijke reflectie past ten andere ook in de realisatie van mijn beleidsplan.

## **B. De vrijheid van meningsuiting en zijn limieten<sup>4</sup>:**

a) Ook wanneer het gaat om uitspraken die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, dienen gerechtelijke autoriteiten bij hun juridische analyse te allen tijde te vertrekken vanuit het beginsel van de vrijheid van meningsuiting, dewelke steeds de algemene regel uitmaakt.

Ontegensprekelijk is dit een staaltje van opmerkelijke, doch tevens bijzonder relevante, juridische logica. Immers, daar waar bij discriminatoire “handelingen” de gelijke behandeling (dwz het verbod op discriminatie) de regel is en de discriminatie de uitzondering, is bij de beoordeling van discriminatoire “uitspraken” de vrijheid van meningsuiting de regel en de censuur op haatboodschappen (dwz het verbod van vrije meningsuiting) de uitzondering.

Een aantal fundamentele rechtsgronden dwingt de rechtelijke macht een dergelijke houding aan te nemen.

---

<sup>2</sup> Bilal Benyaich, oc, p 85 en 86

<sup>3</sup> Deze korte inleiding is geïnspireerd op het Jaarverslag 2011 vanwege het toenmalige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 13-14.

<sup>4</sup> Onderwerp dat ook ter sprake kwam op “Middag van het recht, FOD Justitie, Vrijheid van meningsuiting : Mogen wij alles zeggen, alles schrijven?” op 22 mei 2015.

Zo luidt artikel 19 van de Grondwet:

*“De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”*

Artikel 10 van het EVRM stelt:

*“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, en bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*

*2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”*

Eenzelfde verplichting is eveneens terug te vinden in artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De vrijheid van meningsuiting én de vrijheid om te communiceren vormen aldus één van de meest fundamentele pijlers van onze democratische samenleving. Zij gelden niet enkel voor de “ideeën” die gunstig worden onthaald of die als onschuldig of onverschillig worden beschouwd, maar ook voor die standpunten dewelke de Staat of één of andere groep van de bevolking schokken, verontrusten of kwetsen. Zo willen het pluralisme, de verdraagzaamheid en de geest van openheid, zonder welke er geen democratische samenleving kan bestaan.<sup>5</sup>

Uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting en communicatie dienen dan ook op een strikte wijze te worden geïnterpreteerd. Er zal telkens moeten worden aangetoond dat de opgelegde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, aan een dwingende noodwendigheid beantwoordt en evenredig is aan de wettige doelstellingen die ermee worden nagestreefd.<sup>6</sup>

Er kunnen derhalve niet zomaar limieten worden opgelegd aan het recht van burgers om, zelfs op de polemische toon die het openbaar debat kenmerken, hun mening te uiten over maatschappelijke fenomenen, zelfs niet wanneer die meningen choquerend of kwetsend zouden zijn.

<sup>5</sup> EHRM, 7 december 1976, Handyside t/Verenigd Koninkrijk, par. 49, 23 september 1998, Lehideux en Isorni t/Frankrijk par. 55 en 28 september 1999, Oztürk t/Turkije par. 64.

<sup>6</sup> zie o.a. Grondwettelijk Hof, 6 oktober 2004, 157/2004, par. 73; 28 januari 2015, 9/2015, par. B.24, alsook het hoger geciteerd arrest van het EHRM, 7 december 1976, Handyside t/Verenigd Koninkrijk.

Samen met het boven vermeld artikel 19 G.W., waarborgt het artikel 25 G.W. bovendien een verbod op preventieve maatregelen én een verbod op censuur.<sup>7</sup>

b) Hoewel fundamenteel in onze samenleving, is de vrijheid van meningsuiting echter – net zo min als andere gewaarborgde vrijheden – niet absoluut. Andere grondrechten kunnen deze vrijheid immers aan banden leggen. In dat verband kan gedacht worden aan o.a. het recht op een gelijke behandeling, het gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid, het respect voor de privacy, de rechten en vrijheden van anderen.

- Uit de artikelen 10.2 EVRM en 19.3 BUPO volgt dat de vrijheid van meningsuiting kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties welke bij wet zijn vastgesteld en die in een democratische samenleving nodig zijn tot bescherming van de in deze verdragsbepalingen uitdrukkelijk vermelde doelstellingen.

In het verleden werden deze uitzonderingen eerst ingegeven door de belangen van de Staat en van de Staatsmachten zoals de Koning, in de tweede helft van de twintigste eeuw vooral werden de uitzonderingen voorzien ter bescherming van het individu of van kwetsbare groepen (racisme, revisionisme...); de vraag rijst of thans de bescherming van onze samenleving gebaseerd op de waarden van de Verlichting : Vrijheid Gelijkheid en Broederschap niet door de Wetgever zou moeten in overweging worden genomen om de uitzonderingen vast te leggen op de vrijheid van meningsuiting en communicatie waarbij de vernedering van de menselijke waardigheid als uitgangspunt wordt genomen.

Een aanzet kan teruggevonden worden in artikel 17 van het EVRM:

*“Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.”*

Artikel 17 EVRM verleent aldus een basis om beperkingen of sancties te legitimeren tegen meningsuitingen die een bedreiging vormen voor de rechten en de vrijheden van anderen of voor de basisvoorwaarden van de democratie.<sup>8</sup> In de zaak Refah Partisi e.a. benadrukte het Hof dat “no one must be authorised to rely on the Convention’s provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society.”<sup>9</sup>

<sup>7</sup> o.a. Grondwettelijk Hof, 6 oktober 2004, par. B.75, 157/2004, 12 februari 2009, 17/2009, par. 68.1 ev, 11 maart 2009, 40/2009.

<sup>8</sup> Voorhoof, D., “De wet bestrijding discriminatie als beperking op de expressievrijheid: ultieme realisatie van gelijkheidsbeginsel of veelkoppig monster.”, nr. 4.

<sup>9</sup> EHRM, 13 februari 2003, Refah Partisi t Turkije, par. 98-99. In het Jaarverslag van het CGKR wordt mbt artikel 17 EVRM nochtans aangegeven dat deze bepaling ter discussie staat en dat het EHRM zich daar ook bewust van is. Het Hof zou zich dan ook met de nodige omzichtigheid op deze bepaling beroepen en dit enkel wanneer er een duidelijk risico bestaat voor de democratie (cfr EHRM, Erbadakan t/Turkije, 6 juli 2006, par. 56).

- Artikel 14 EVRM voorziet daarenboven expliciet in een verbod op discriminatie stellende: *“Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.”*

Bepalingen met een gelijklopende boodschap zijn artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie d.d. 7 maart 1966, alsook de artikelen 20.2 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het in dit laatste artikel vervatte gelijkheidsbeginsel is eveneens terug te vinden in artikel 10 van onze Grondwet dat poneert dat de *Belgen gelijk zijn voor de wet*.

*“Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden.”* aldus artikel 11 van de Grondwet en het artikel 191 G.W. voegt daar aan toe dat *iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, de bescherming geniet die hier verleend wordt aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen*.

- Uit de rechtspraak van het Europees Hof en van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens blijkt dat ook haatdragende uitlatingen in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden, uitgesloten worden van de bescherming van artikel 10 EVRM.<sup>10</sup>

Gevat door een beroep omtrent de wet van 18 februari 2013 inzake de invoering van de zgn. *terroristische misdrijven* in het Strafwetboek, stelde het Grondwettelijk Hof, hierbij uitdrukkelijk verwijzend naar rechtspraak van het EHRM, dat het in een democratische samenleving noodzakelijk is de waarden en de beginselen die aan het EVRM ten grondslag liggen, te beschermen tegen personen of groeperingen die de waarden en de beginselen trachten te ondergraven, door het aanzetten tot het plegen van geweld en dienvolgens het plegen van terroristische handelingen. *In geval een uitgedrukte mening het stellen van terroristische handelingen rechtvaardigt, ten einde de doelstellingen van de auteur welke die mening erop nahoudt te bereiken, vermag de nationale overheid beperkingen op te leggen aan de vrije meningsuiting*.<sup>11</sup>

Daar waar sommigen pleiten voor het behoud van “de fundamenteelste vrijheid: de vrijheid om te discrimineren”<sup>12</sup>, zijn de hoogste nationale en internationale rechtscolleges dus alvast van oordeel dat de noodzaak om discriminaties, haat(speech) en geweld te bestrijden kan worden beschouwd als een maatregel die in een democratische samenleving nodig is in de zin van artikel 10.2 van het EVRM. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is immers één van de grondslagen van een democratische rechtsstaat.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> zie oa EHRM, 10 oktober 2000, Ibrahim Aksoy t/Turkije, par. 63; 24 juni 2003, Roger Garaudy t/Frankrijk; 4 december 2003, Gündüz t/Turkije, par. 41; 16 november 2004, Norwood t/V.K.; ECRM, 11 oktober 1979, nrs. 8348/78 en 8406/78, Glimmerveen en hagenbeek t/Nederland, D.R., 18 p.187.

<sup>11</sup> Grondwettelijk Hof, 28 januari 2015, 9/2015, par. B.25.4.

<sup>12</sup> Storme, M.E., “De fundamenteelste vrijheid: de vrijheid om te discrimineren.” Dit is de in 2007 geactualiseerde versie van de Molinarilezing n.a.v de ontvangst van de “Prijs voor de vrijheid” – Antwerpen 27 januari 2005.

<sup>13</sup> Grondwettelijk Hof, 6 oktober 2004, 157/2004, par. B.45.2; Grondwettelijk Hof, 12 februari 2009, 17/2009, par. B.10.3 en B.65.

Uiteraard zal de normgever, maar niet in het minst ook de rechtspracticus, doordrongen dienen te zijn en te blijven van de idee dat: *“Democratie ... geen systeem (is) dat op stilzwijgen en consensus berust, maar een plek waar meningen worden geuit en geschillen worden bijgelegd. Het is een vorm van bestuur en politiek die burgeroorlogen en bloedvergieten wil voorkomen door belangen- en waardenconflicten die binnen de maatschappij leven, bespreekbaar te maken. Conflicten mogen niet ontkend worden en politiek geweld mag niet onder de mat worden geveegd, maar moet een uitlaatklep krijgen. Deze risicovolle uitdaging ligt aan de basis van het politieke en juridische onderscheid dat democratische regimes tussen woorden en daden maken.”*<sup>14</sup>

Wie de vrijheid van meningsuiting te ver inperkt, hakt dus in de wortels van de democratische samenleving. Hierdoor wordt niet enkel de tak afgezaagd, maar dreigt ook de boom zelf te worden neergehaald.<sup>15</sup>

### **C. Een noodzakelijk correlatief van het recht op vrije meningsuiting : de bevoegdheid van de Assisenhoven in drukpersmisdrijven?**

De vrijheid van meningsuiting gaat gepaard met de vrijheid om te communiceren, met onder andere de vrijheid van pers.

- Een van de meest efficiënte wijzen om de vrijheid van mening in werkelijkheid om te zetten is de mogelijkheid zijn mening te kunnen uiten door middel van de drukpers.

De grondwetgever heeft dan ook uitdrukkelijk in artikel 25 van de Grondwet de vrijheid van drukpers vermeld en gewaarborgd door te stellen dat de *drukpers* vrij is.

Om historische redenen heeft de Grondwetgever de beoordeling van drukpersmisdrijven toevertrouwd aan de bevoegdheid van de Hoven van Assisen en voorziet het artikel 25 par. 2 van de Grondwet in een trapsgewijze verantwoordelijkheid bij persmisdrijven.

Op de bevoegdheidsregel inzake drukpersmisdrijven, heeft de Grondwetgever één uitzondering gemaakt op 7 mei 1999 door de wijziging van artikel 150 van de Grondwet. Drukpersmisdrijven ingegeven door racisme en xenofobie werden vanaf dan onttrokken aan de volksjury.

Een strafbaar discours ingegeven door raciale gronden betreft dus een misdrijf dat voorgelegd wordt aan de correctionele rechtbank.

- Ook de wetgeving bevat enkele bepalingen die de persvrijheid (indirect) moeten beschermen.

Zo kan verwezen worden naar het decreet op de drukpers van 20 juli 1931 dat onder meer bepaalt dat wanneer het om drukpersmisdrijven gaat voorlopige hechtenis niet mogelijk is en dat een korte verjaringstermijn geldt voor de wanbedrijven van belediging of laster begaan door middel van de drukpers gericht tegen de Koning en lichamen, dragers of agenten van het gezag.

---

<sup>14</sup> Frydman, B., “Gevaarlijke of fatale koers: van het beteugelen van haatspraak tot de gevaren van politieke correctheid voor de democratie.” Jaarverslag 2011, CGKR, 39.

<sup>15</sup> Voorhoof, D., o.c., nr. 5.

- Bij de redactie van onze Grondwet, in tijden waar van massacommunicatie en informatiesnelwegen nog geen sprake was, werd door de rechtspraak en rechtsleer op volgende klassieke wijze invulling gegeven aan het begrip drukpers en drukpersmisdrijf :

*“Met drukpers wordt bedoeld elke wijze van publicatie waarbij de reproductie van geschriften mogelijk is door middelen die met de drukpers een gelijkenis vertonen”<sup>16</sup>*

*“Onder persmisdrijf verstaat men de openbaring van een misdadige gedachte door middel van een middel dat de weergave toelaat van die gedachte in een groot aantal exemplaren”<sup>17</sup>.*

De grondwetgever van 1831 bedoelde dus bij het bepalen van het begrip “drukpersmisdrijf” het verspreiden van een strafbare mening door het persen van inkt op papier.

Verschillende rechtstakken zijn de laatste jaren verplicht geworden om na te gaan of de klassieke juridische begrippen in staat waren om de nieuwe technologische evoluties in onze samenleving op te vangen.

De vraag die zich opdrong in verband met de interpretatie van het begrip vrijheid van drukpers was of de Grondwetgever bescherming wilde verlenen aan de verspreiding van denkbeelden en de vrije meningsuiting in al zijn vormen met de weergave van het begrip “drukpers” of had men eerder het “instrumentum” zijnde de “drukpers” voor ogen.

Anders gesteld, bij de hedendaagse interpretatie van de begrippen “drukpers”, “vrijheid van drukpers” en “drukpersmisdrijf” zoals geformuleerd in 1831 dienen we oog te hebben voor de wil van de Grondwetgever.

We moeten op zoek gaan naar een aanvaardbare teleologische interpretatie van het begrip “drukpers” en erover waken dat we ons niet bezondigen aan een verboden analogische interpretatie van begrippen waarbij gedragingen strafbaar worden gesteld die niet stroken met de oorspronkelijke wil van de wetgever.

Hierbij vormt het begrip “geschrift” de demarcatielijn om in het interpretatiedebat te bepalen wat in onze geïnformatiseerde samenleving een drukpersmisdrijf uitmaakt en wat niet.

Het is evident dat aan het begrip “drukpers” en het ermee samenhangende begrip “geschrift” een ruime betekenis dient te worden gegeven. Uiteraard kon de Grondwetgever de evolutie in de communicatiemediën niet inschatten en dient het begrip “geschrift” te worden aangepast aan de moderne tijd.

In dit kader is het perfect verdedigbaar dat strafbare meningen geuit via geïnformatiseerde communicatielijnen zoals blogs en twitter als een drukpersmisdrijf worden beschouwd aangezien het geschrift geuit via leesbare tekens wordt aangebracht op een papieren dan wel immateriële, lees geïnformatiseerde drager<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Cass. 25 oktober 1909, *Pas.*, 1909, I, 416

<sup>17</sup> J. SIMON, *Belgisch strafrecht*, nr. 94, p.93

<sup>18</sup> In een arrest van 15 april 2008 interpreteert het Hof van Beroep te Gent het begrip drukpers als volgt :

*“Het is duidelijk dat met het internet de mogelijkheden tot verspreiding van deze berichten optimaal zijn en dat zodoende een zeer ruim publiek kan worden bereikt, veel ruimer zelfs via klassieke drukpers die immers steeds beperkte oplagen drukt... Het is overigens begrijpelijk en zelfs evident dat – gelet op de evolutie van in de communicatiemediën, welke in 1831 noch gekend was, noch zelfs kon worden vermoed – aan het begrip “drukpers” mettertijd een veel ruimere betekenis moet worden toegekend dan wat destijds slechts mogelijk*



Het toepassingsgebied van het begrip “drukkersmisdrijf” dient dus te worden beperkt tot voorstellingen van informatica bij wijze van geschreven taal, met uitsluiting van “beeld” en “spraak”<sup>19</sup>.

Recent werd wellicht ingevolge hogervermelde rechtspraak naast artikel 150 G.W. alleszins ook het artikel 25 G.W. voor herziening vatbaar verklaard, dit “om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen”.<sup>20</sup>

Dit brengt me tot de vraag of in deze context zich geen maatschappelijk debat opdringt omtrent de grondwettelijke bepalingen die betrekking hebben op uitings- en persvrijheid?

Een eerste aanzet om een antwoord te bieden op deze pertinente vragen kan er in bestaan de huidige juridische regeling omtrent drukpersmisdrijven en de opsporings- en vervolgingsmogelijkheden van het Openbaar Ministerie op een kritische wijze onder de loupe te nemen.

#### **D. De Belgische wetgeving inzake racisme en discriminaties:**

a) In het federale België van vandaag zijn op het vlak van racisme en discriminatie vooral de volgende wetten van belang:

- **de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, zoals gewijzigd door de wet van 10 mei 2007 (de zgn. Antiracismewet).**

In de oorspronkelijke versie van deze wet lag de nadruk op het aanpakken van discriminerende daden. Meningsuitingen moesten zoveel mogelijk worden ontzien. Latere wetgevende initiatieven gingen echter ook opinions en uitspraken viseren, waardoor werd voorzien in zgn. uitingsdelicten en maatregelen tegen (leden van) racistische groepen en verenigingen. Het feit dat die nieuwe aanpak de vrijheden – de vrijheid van meningsuiting in de eerste plaats – in toenemende mate beperkte, zorgde voor een aantal opmerkelijke arresten van het Grondwettelijk Hof, waarbij het Hof vanaf het eind van de jaren 90 van vorige eeuw een steeds kritischer houding ging aannemen ten aanzien van het antiracismebeleid van de wetgever.<sup>21</sup>

Volgens sommige commentatoren was het Hof hierbij zelfs meermaals strenger dan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook inzake de voorhanden zijnde strafrechtelijke bepalingen stond het Grondwettelijk Hof in het recente verleden een eerder restrictieve benadering voor, dit in

---

*was door middel van inkt en papier en dit precies ten einde ook op heden nog steeds de bekommernis van de grondwetgever te respecteren. Forums op internet hebben vandaag inderdaad de klassieke kranten en tijdschriften verdrongen, zeker voor wat betreft het uiten van meningen en opinions, en zijn daartoe zelfs de eenvoudigste, snelste en meest efficiënte transmissiekanalen geworden”.*

<sup>19</sup> Het Hof van Cassatie bij arrest van 6 maart 2012 oordeelde dat het uiten van een strafbare mening via internet, inclusief de ermee verankerde beelden en geluiden, in beginsel een drukkpersmisdrijf uitmaakt.

<sup>20</sup> B.S. 28 april 2014.

<sup>21</sup> Vrieling, J. “De juridische bestrijding van racistische meningsuitingen onderzocht.” Pan., 2011, 61.

tegenstelling tot onder meer het Hof van Cassatie.<sup>22</sup> Een dergelijke tweespalt tussen de twee hoogste rechtscolleges van het land komt de rechtszekerheid in dit delicate domein uiteraard niet ten goede.

De Antiracismewet beschermt de volgende criteria: het zogenaamde ras, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, de huidskleur en de nationaliteit.

Het Grondwettelijk Hof achtte deze zgn. gesloten lijst van “beschermd criteria” in overeenstemming met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Minstens even belangrijk was echter dat het Hof oordeelde dat de lijst(en)<sup>23</sup> niet tot gevolg had(den) dat slachtoffers van een “andere discriminatiegrond” geen rechtsbescherming zouden genieten. Het Hof benadrukte dat elke onverantwoorde ongelijke behandeling discriminerend werkt en dus foutief gedrag inhoudt dat aanleiding kan geven tot een burgerrechtelijke sanctie, met name een schadevergoeding.<sup>24</sup>

Op strafrechtelijk vlak zijn (kort weergegeven) de volgende misdrijven in deze Antiracismewet terug te vinden:

1. in de omstandigheden bedoeld in artikel 444 Sw. (openbaarheidsvereiste): aanzetten tot discriminatie of haat of geweld of segregatie, tegen een persoon of een groep, een gemeenschap of leden ervan omwille van één van boven vermelde beschermd criteria (artikel 20)
2. in de omstandigheden bedoeld in artikel 444 Sw. (openbaarheidsvereiste): het verspreiden van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat (artikel 21)
3. in de omstandigheden bedoeld in artikel 444 Sw. (openbaarheidsvereiste) behoren tot een groep of tot een vereniging, die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermd criteria verkondigt (artikel 22)
4. medewerking verlenen aan een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermd criteria verkondigt (artikel 22, in fine)
5. bij de uitoefening van een openbaar ambt, een persoon, groep, gemeenschap of leden ervan, discrimineren of onderwerpen aan daden van willekeur wegens een van de beschermd criteria (artikel 23)
6. de sub 5 gepleegde daden van willekeur plegen d.m.v. een valse handtekening van een openbaar ambtenaar, maakt de dader van de valsheid strafbaar alsook zij die er kwaadwillig of bedrieglijk gebruik van maken (artikel 23 in fine)
7. bij het leveren van goederen en/of diensten, bedoeld in artikel 5 van de wet, een persoon, groep, gemeenschap of leden ervan, discrimineren op basis van één van de beschermd criteria (artikel 24)
8. op het vlak van arbeidsbetrekkingen een persoon, groep, gemeenschap of leden ervan discrimineren op basis van één van de beschermd criteria (artikel 25)

<sup>22</sup> Vrieling, J., Van haat gesproken ? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België., Maklu, Antwerpen, 2010, nr. 402-410, 548 ev., 624.

<sup>23</sup> De meervoudsvorm werd hier voorzien omdat ook de hierna besproken wetten werken met een lijst van “beschermd criteria”. Het standpunt van het Grondwettelijk Hof had betrekking op elk van deze wetten.

<sup>24</sup> Grondwettelijk Hof, 12 februari 2009, 17/2009, par. B.14.7.

9. zich niet voegen naar een vonnis of arrest dat bij toepassing van artikel 18 een vordering tot staking heeft gewezen (artikel 26)

Inzake inbreuken op de Antiracismewet door middel van de drukpers dient verwezen naar de grondwetswijziging d.d. 1999, waardoor, zoals reeds hoger geschetst, artikel 150 van de Grondwet thans luidt: *“De jury wordt ingesteld voor criminele zaken, alsmede voor politieke- en drukpersmisdrijven behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie zijn ingegeven.”* Inbreuken op de Antiracismewet via de “drukkers”<sup>25</sup> zullen dus voor de correctionele rechtbank worden gebracht.

Naast de vaststelling dat het niet meteen duidelijk is waarom de (grond)wetgever het sedert 1999 niet meer nodig heeft geacht om ook de andere beschermde criteria – dewelke evenzeer een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat<sup>26</sup> – uit het domein van de juryrechtspraak te halen wanneer ze via de “drukkers” gepleegd worden<sup>27</sup>, kan alleen vastgesteld worden dat in de praktijk dit zal leiden tot ernstige ongelijkheden in de behandeling van deze persmisdrijven.

In een volgend hoofdstuk zal dit verder aanbod komen.

**- de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (de zgn. Antidiscriminatiewet).**

Deze wet beschermt de volgende criteria: geloof of levensbeschouwing, handicap, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst.

Op strafrechtelijk vlak zijn de hierboven sub 1, 5, 6 en 9 in de Antiracismewet opgesomde misdrijven terug te vinden in de artikelen 22 t.e.m. 24 van de Antidiscriminatiewet.

**- de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (de zgn. Genderwet).**

Hier is het beschermde criterium het geslacht doch ingevolge rechtspraak worden ook de zwangerschap, de bevalling, het moederschap, de geslachtsverandering, de genderidentiteit of de genderexpressie hiermee gelijkgesteld. De wet geeft aan het bij wet van 16 december 2002 opgerichte Instituut voor Gelijkheid van Mannen en Vrouwen de bevoegdheid om in rechte op te

<sup>25</sup> “Er is ook sprake van een persmisdrijf telkens er een strafbare mening op het internet wordt geuit in een vorm die gelijkgesteld kan worden aan een schriftelijk medium, maw op een site die door iedereen kan bezocht worden”.

<sup>26</sup> Zo kan oa verwezen worden naar EHRM, Vejdeland e.a. t/Zweden, 9 februari 2012, 1813/07 waarin het Europese Hof aangaf dat discriminatie op grond van seksuele geaardheid even ernstig is als op grond van ras, afkomst of huidskleur. Volgens J. Velaers is de huidige Belgische regeling trouwens in strijd met het legaliteitsbeginsel.

<sup>27</sup> In een antwoord op een parlementaire vraag d.d. 13 maart 2000 stelde de toenmalige Minister van Justitie nochtans dat een analoge uitbreiding op grond van een teleologische interpretatie niet aangewezen was omwille van de complexiteit van het debat, doch dat nader onderzoek vooral tav de elektronische pers en het internet noodzakelijk was (Senaat, zitting 1999-2000, bulletin 2-23, vraag 538).

treden, dit naar analogie met wat de Antidiscriminatiewet voorziet voor het huidige Interfederaal Gelijkekansencentrum.<sup>28</sup>

Op strafrechtelijk vlak zijn de hierboven sub 1, 5, 6, 7, 8 en 9 in de Antiracismewet opgesomde misdrijven ook terug te vinden in de artikelen 27 t.e.m. 29 van de Genderwet.

- Om het rijtje te vervolledigen dient tevens melding gemaakt van de **wet van 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** (de zgn. Negationismewet). Deze wet stelt het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die door het Duitse nationaal-socialistische regime werd gepleegd tijdens WO II strafbaar.

Tenslotte dient nog aangestipt dat **het Strafwetboek in verzwarende omstandigheden** (en een zwaardere strafmaat) voorziet en dit voor een beperkt aantal misdrijven van gemeen strafrecht wanneer deze gepaard gaan met één van hoger vermelde wettelijke discriminatiegronden<sup>29</sup> (zie de artikelen 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 444, 453bis, 514bis, 525bis, 532bis, 534quater van het Strafwetboek).

De Antiracismewet, de Algemene Antidiscriminatiewet en de Genderwet vormen aldus sedert 2007 de ruggengraat van de federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie. De destijds doorgevoerde hervorming strekte er in de eerste plaats toe de richtlijnen van de Europese Gemeenschap inzake de strijd tegen discriminatie op een meer adequate wijze dan voorheen om te zetten in de bevoegdheidsdomeinen van de federale overheid.<sup>30</sup>

Bij de redactie van deze wetten van 10 mei 2007 hield de wetgever echter ook rekening met de bezwaren die het Grondwettelijk Hof in 2004 had geformuleerd naar aanleiding van beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

Een andere doelstelling was het verhogen van de effectiviteit en de efficiëntie van de discriminatiewetgeving omdat “afgaande op het aantal gerechtelijke procedures niet alle federale wetten even doeltreffend waren”, aldus de regering. De hervorming van de wetgeving moest de wetten dan ook duidelijker en zelfs pedagogischer maken om “deze situatie geheel of gedeeltelijk te kunnen verhelpen.”<sup>31</sup>

De drie wetten gelden zowel in de overheidssector als in de particuliere sector. Ze beogen tevens het verbod van discriminatie te laten doorwerken in de private rechtsverhoudingen ten einde de gelijkwaardigheid van eenieder te doen eerbiedigen en de gelijke kansen te bevorderen. Zij voeren

<sup>28</sup> Voorheen het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen en voor de Racismebestrijding.

<sup>29</sup> Uitzonderd geslachtsverandering en genderexpressie/identiteit.

<sup>30</sup> Het betreft hier vnl. Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000, Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000, Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 en Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006.

<sup>31</sup> Vrielink, J., *Van haat gesproken ?*, Maklu, Antwerpen, 2010, nr. 347.

in verschillende domeinen van het maatschappelijk leven een principieel verbod van discriminatie in, zowel direct als indirect, steunend op één of meer van de in de wetten vermelde gronden, en voorzien in een aantal (burgerrechtelijke) maatregelen die moeten toelaten dat verbod afdwingbaar te maken. Zoals reeds aangegeven wordt echter ook voorzien in strafrechtelijk beteugelbare misdrijven.<sup>32</sup>

De in de wetten voorziene strafbaarstellingen doen volgens het Grondwettelijk Hof niet op onevenredige wijze afbreuk aan de vrijheid van meningsuiting. De door de wetgever voorziene inmengingen in de vrijheid van meningsuiting zijn niet onevenredig met het doel dat ermee wordt nagestreefd.<sup>33</sup>

Opmerkelijk is echter dat uit de parlementaire werken blijkt dat de wetgever aanvankelijk vooral aanstuurde op het zoveel mogelijk depenaliseren van “het discriminatierecht”. Het opzet bestond erin het accent in de bestrijding van discriminatie en racisme (verder) te verschuiven naar een civielrechtelijke aanpak, omdat uit onderzoek in landen met een langere traditie inzake discriminatiebestrijding was gebleken dat vooral van het burgerlijk recht positieve effecten verwacht konden worden. Uiteindelijk haalde deze stelling het slechts gedeeltelijk.<sup>34</sup>

Het gamma aan mogelijke burgerrechtelijke maatregelen is nochtans opmerkelijk in de drie wetten:

- de nietigheid van bepalingen of contractuele bedingen die strijdig zijn met de wetten
- het verbod “nadelige maatregelen” te treffen tegen diegene die klacht neerlegt wegens overtreding van de wetten
- het vorderen van een schadevergoeding overeenkomstig het contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht
- de betaling van een dwangsom
- het vorderen van een bevel tot staking (o.a. door het O.M.)

**b) Ook de Gemeenschappen en Gewesten dienden binnen het kader van hun bevoegdheden de Europese Richtlijnen om te zetten.** Om één ander af te stemmen op de staatsstructuur van ons land werd het voormalige federale Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding ondertussen omgevormd tot enerzijds het Interfederaal Gelijkekansencentrum en anderzijds het Federaal Migratiecentrum.

Zowel op het niveau van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap zijn vandaag tal van decreten of ordonnanties terug te vinden die betrekking hebben op de aanpak van discriminatie en de strijd voor gelijke kansen. Niet zelden situeren de domeinen van deze regelgeving zich op het vlak van tewerkstelling, sociale gelijkstelling, opleiding en huisvesting.<sup>35</sup>

Op enkele uitzonderingen na zijn de “beschermde criteria” dezelfde dan deze die werden voorzien in de boven genoemde federale wetgeving. Ook de regionale normen voorzien in zowel een burgerlijk als een strafrechtelijk luik.

<sup>32</sup> Grondwettelijk Hof, 12 februari 2009, 17/2009, par. B.2.5.

<sup>33</sup> Grondwettelijk Hof, 12 februari 2009, 17/2009, par. B.66 ev.

<sup>34</sup> Vrielink, J., o.c., nr. 349.

<sup>35</sup> Voor een eventuele exhaustieve opsomming zie COL 13/2013.

Ingevolge de zesde staatshervorming is het te verwachten dat één en ander er kortelings toe zal leiden dat ook de gemeenschappen en de gewesten hun regelgeving inzake discriminatie, vertaald zullen willen zien in het door het O.M. te voeren strafrechtelijk beleid. De eerste vergadering desbetreffend tussen het College van Procureurs-generaal onder voorzitterschap van de Minister van Justitie en de verantwoordelijke Ministers van de deelstaten hadden het afgelopen jaar reeds plaats.

Kortom moet niet erkend worden dat een gezamenlijke aanpak van de problematiek door de diverse overheden van ons land de meeste kans biedt om onverdraagzaamheid, racisme en discriminatie te bestrijden.

Bevordering van diversiteit, verdraagzaamheid en respect voor het “zijn” van een ander wordt nu eenmaal niet bereikt met een zuiver repressieve aanpak.

c) Op het vlak van dit strafrechtelijk beleid kan vandaag nuttig verwezen worden naar de **gemeenschappelijke omzendbrief 13/2013 van de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en het College van Procureurs-generaal d.d. 21 juni 2013**. Deze richtlijn kreeg als titel: **“Omsendbrief betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake discriminatie en haatmisdrijven (met inbegrip van discriminaties op grond van het geslacht)”**.

- De belangrijkste verdienste van COL 13/2013 is ongetwijfeld dat hij duidelijk vermeldt welke taken er moeten vervuld worden bij het gezamenlijk aanpakken van discriminatie.<sup>36</sup>

Er wordt bovendien ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen politie, magistratuur, het Interfederaal Gelijkekansencentrum en het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, dit onder meer op het vlak van informatiedoorstroming en het organiseren van opleidingen.

Politie, inspectiediensten en magistraten worden voor de problematiek en de bestaande wetgeving gesensibiliseerd via het aanduiden van ressortelijke en arrondissementele referentiemagistraten en – wat de politie en inspectiediensten betreft – referentieambtenaren.

Er wordt door de richtlijn tevens ingezoomd op het efficiënter identificeren en registreren van feiten alsook op een grotere doeltreffendheid inzake het opsporen en vervolgen van inbreuken. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor het opsporen van misdrijven via het internet, te weten de zgn. “cyberhaat” in de vorm van racistische en/of discriminerende uitlatingen.<sup>37</sup>

Globaal genomen wordt de omsendbrief positief geëvalueerd door de betrokken actoren. Hoewel de circulaire relatief recent is, blijkt dat – voor zover ze al niet eerder bestonden – ondertussen binnen de parketten, de auditoraten en de parketten-generaal referentiemagistraten zijn aangeduid. Op het vlak van de opleidingen worden vandaag door het IGO vormingen georganiseerd ten behoeve van de magistraten. Ook het Interfederaal Gelijkekansencentrum geeft opleidingen en dit zowel aan magistraten als aan politiediensten. Tenslotte kan nog vermeld worden dat bepaalde politiezones (onder meer deze van de stad Antwerpen) gebruik maken van zgn. checklisten wanneer het gaat om

<sup>36</sup> Jaarverslag 2014 Interfederaal Gelijkekansencentrum, 47.

<sup>37</sup> COL 13/2013, blz. 18.

haatmisdrijven. Deze documenten bevatten onder meer “richtvragen” die nuttig kunnen gebruikt worden bij het afnemen van verhoren en ze voorzien ook in een oplistings van mogelijks te stellen onderzoeksdaden.

Desondanks blijven op het terrein een aantal aandachtspunten bestaan dewelke zonder meer als kritische succesfactoren kunnen worden beschouwd voor het welslagen van het opzet van de omzendbrief, met name een betere beeldvorming en een accurate aanpak van de geïsoleerde fenomenen.

De meest in het oog springende knelpunten zijn:

- de ongelijkheid inzake de mogelijkheden tot vervolging voor drukpersmisdrijven
  - het gebrek aan afdoende technische en/of juridische middelen om doeltreffend op te treden in de talrijke dossiers omtrent cyberhaat
  - de nog steeds onvolledige en/of onjuiste registratie van de statistische gegevens inzake discriminatie en haatmisdrijven en dit omwille van hetzij technische hetzij organisatorische factoren
  - het nog steeds ontbreken van goed opgeleide referentieambtenaren in een behoorlijk aantal politiezones<sup>38</sup> (interzonale samenwerking kan hierin soelaas brengen)
- Een vaak gehoorde kritiek op de parketten is dat er inzake inbreuken op de discriminatiewetgevingen nog steeds (te) veel geseponeerd wordt omwille van opportunitaire redenen.

Uit nazicht begin 2015 door de statistisch analisten van het parket-generaal te Luik, portefeuillehouder in deze materie, blijkt dat voor wat betreft de strafdossiers die in jaren 2013 en 2014 aan de Belgische parketten werden overgemaakt lastens *meerderjarige* verdachten, gemiddeld genomen 65,09 % geseponeerd wordt.<sup>39</sup> Dit is ontegensprekelijk een (te) hoog percentage.

Nadere lectuur wijst uit dat ongeveer 67,49% daarvan wordt geseponeerd om technische redenen, in casu vooral omdat het onderzochte feit volgens de parketmagistraat hetzij geen misdrijf uitmaakt (12,85%), dan wel omdat de magistraat het beweerde misdrijf niet bewezen acht (43,89%).

28,48% van de in 2013 en 2014 bij de parketten aangebrachte misdrijven wordt geseponeerd om redenen van opportuniteit. Dit echter niet zo zeer – zoals zo vaak gedacht – omdat de parketten er beleidsmatig niet voldoende aandacht aan zouden willen/kunnen besteden (5,73%), maar wel omwille van “redenen eigen aan de overtreder” dewelke veelal in de sociale context te situeren zijn.

Hoewel er uiteraard ook voor moet worden geijverd om het vermelde percentage van 5,73% nog meer naar beneden te krijgen, is het toch vooral het hoge percentage aan sepots omwille van technische redenen (67,49%) dat in het oog springt.

<sup>38</sup> Zie in die zin ook het memorandum vanwege het toenmalige CGKR aan de Belgische politieke partijen nav de verkiezingen 2014: “De prioriteiten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.”

<sup>39</sup> Dit onder voorbehoud van de door de statistisch analisten gemaakte methodologische bedenkingen. Analyse d.d. 20 januari 2015. Wat betreft de minderjarigen blijkt de richting of de afhandelingswijze van de dossiers lastens deze minderjarigen niet overal te landen even consequent te worden ingevuld in het PJP-systeem. Bijgevolg kunnen geen betrouwbare cijfers/conclusies worden getrokken.

De mogelijke impact van het boven vermelde gebrek aan goed opgeleide referentie-ambtenaren op politieniveau op dit cijfer dient evident nader te worden onderzocht, alsook dient nagedacht over de vraag of er ondanks alle reeds gedane inspanningen nog verder dient te worden gesensibiliseerd omtrent deze nochtans maatschappelijk bijzonder relevante materie.

Met de nodige voorzichtigheid kan echter vanuit de strafrechtelijke praktijk ook gesteld worden dat ook (of is het “vooral”) de complexiteit van het strafrechtelijke luik van de wetgeving én het ontbreken van eenduidige interpretaties omtrent sommige constitutieve bestanddelen van bepaalde misdrijven, een voorname rol blijven spelen in het percentage aan parketsepots om technische redenen.

Een dergelijke problematiek stelt zich in veel mindere mate bij de civielrechtelijke aanpak van discriminatie, niet in het minst omdat de wetgever daar in een omkering van bewijslast heeft voorzien, indien tenminste aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan door de klager. Volgens het Grondwettelijk Hof wordt door deze omkering geen afbreuk gedaan aan het recht op een eerlijk proces.

Evident voorzien de “Antidiscriminatiewetten” niet in een dergelijke omkering van bewijslast als het over strafrechtelijk beteugelbare fouten gaat. Anders oordelen zou immers neerkomen op een schending van het vermoeden van onschuld.<sup>40</sup>

In de hypothese dat de omkering van de bewijslast, toegepast in een burgerlijke zaak, later het bewijs in een strafzaak zou kunnen beïnvloeden, is de strafrechter ertoe gehouden “de bewijsstukken in concreto te beoordelen en het vermoeden van onschuld van de beklagde te eerbiedigen”.<sup>41</sup> Voorwaar geen gemakkelijke opdracht dus voor de parketmagistraat tot wiens taak het in eerste instantie behoort toe te zien op het eerlijk verloop van het strafproces.

d) Hoe dient de parketmagistraat nu – doorheen de complexe wetgeving en de niet steeds even consistente rechtspraak – na te gaan of een bepaalde haatuitspraak al dan niet laakbaar is, dat wil zeggen een strafrechtelijk beteugelbaar misdrijf uitmaakt?

In het Jaarverslag 2011 van het toenmalige CGKR is hieromtrent alleszins te lezen dat het vaak bijzonder moeilijk is om aan te tonen dat een dader bewust wilde aanzetten tot haat (moreel element en het daar aan verbonden “opzet”). Het Centrum benadrukt echter ook – terecht – dat het niet zozeer de overgebrachte mening is waarop dient gefocust te worden (de zgn. “representatieve dimensie”) doch wel *de daad die met de uitspraak wordt gesteld* (de zgn. “performatieve dimensie”).

Het Centrum beschouwt uitspraken die aanzetten tot haat en geweld als bijzondere “daden” van haat en geweld. Het worden “uitingen die iets doen, die iets teweegbrengen”. Men kijkt hierbij naar de intentie van de spreker (wat wil hij/zij ermee bereiken?), alsook de context waarin hij/zij de uitspraak deed en het eventueel voorhanden zijn van systematische herhalingen, dewelke zouden kunnen wijzen op een doelbewuste strategie.

<sup>40</sup> Grondwettelijk Hof, 12 februari 2009, 17/2009, par. B.93.6.

<sup>41</sup> Grondwettelijk Hof, 11 maart 2009, 40/2009, par. B.100.2.



Een uitspraak die aanzet tot haat, is met andere woorden “een taaldaad” die met dat opzet wordt verricht binnen een context die de uitwerking van deze woorden op het publiek waarvoor ze bestemd zijn, gunstig beïnvloedt.

Als de wetgeving het aanzetten tot haat verbiedt, verbiedt ze dus niet bepaalde meningen maar wel bepaalde daden, gedragingen of houdingen die de taal als middel gebruiken om geweld in welke vorm ook uit te lokken, aldus nog vermeld Jaarverslag.<sup>42</sup>

Een mooie toepassing van deze werkwijze is terug te vinden in het cassatiebestendig gebleken arrest van het Hof van Beroep te Gent d.d. 21 april 2004<sup>43</sup> dat onder meer stelde: *“Er wordt in de aldus naar het grote publiek toe gevoerde propaganda permanent een hatelijk beeld van de “vreemdelingen” opgehangen, teneinde bij de bevolking (al dan niet latent reeds aanwezige) gevoelens van vreemdelingenhaat aan te wakkeren, te onderhouden en op de spits te drijven, met als achterliggende bedoeling het behalen van stemmen en, na een desgevallend overweldigend electoraal succes, de op het vlak van de “vreemdelingenpolitiek” voorgestelde zeer verstrekkende discriminerende voorstellen ook in de praktijk te kunnen omzetten.”*.

Ook de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijken eenzelfde methodologie te hanteren: het Hof bekijkt het voorwerp en de inhoud van de uiting en plaatst deze vervolgens binnen de toepasselijke context (wat is het nagestreefde doel? wat is de hoedanigheid van de spreker? wat is de vorm en de impact van de uiting? is er sprake van een evenredige sanctie?).<sup>44</sup>

#### **E. Over de drukpersmisdrijven.**

Het verspreiden van geschreven strafbare meningen en haatboodschappen via het internet zijn volgens de rechtspraak te beschouwen als een drukpersmisdrijf.

Enkel een Hof van Assisen kan een oordeel vellen over deze misdrijven.

Op deze bevoegdheidsregel bestaat zoals reeds gesteld één uitzondering namelijk indien het ongeoorloofd discours is ingegeven door raciale gronden.

Op 7 mei 1999 werd artikel 150 van de Grondwet immers gewijzigd. Drukpersmisdrijven ingegeven door racisme en xenofobie werden vanaf dan onttrokken aan de bevoegdheid van de volksjury. Een ongeoorloofd discours geuit via de drukpers en ingegeven door raciale gronden betreft een misdrijf dat voortaan aan de correctionele rechtbank ter beoordeling dient te worden voorgelegd.

Deze uitzonderingsregel valt zeker toe te juichen. Indien personen middels publiekelijk gemaakte geschreven racistische haatboodschappen willen aanzetten tot haat en onverdraagzaamheid in onze democratische samenleving, behoort het tot de kerntaak van het Openbaar Ministerie hiertegen adequaat op te treden. Dergelijke uitlatingen kunnen we in een fatsoenlijke samenleving niet gedogen. Het verspreiden van kwetsende en verwerpelijke boodschappen op basis van racisme kan leiden tot dramatische gebeurtenissen en een klimaat van onverdraagzaamheid.

---

<sup>42</sup> Zie ook de boven geciteerde passage uit de bijdrage van B. Frydman dewelke eveneens het onderscheid maakt tussen woorden en daden.

<sup>43</sup> Terug te vinden op blz. 29 van het arrest lastens de 3 vzw's die nauw samenwerkten met de toenmalige politieke partij “Vlaams Blok”.

<sup>44</sup> cfr Jaarverslag 2011 CGKR, 32

Elk lid in onze samenleving mag vrij zijn mening uiten, zijn religie beleven en levensbeschouwing er op na houden. Dit is een verrijking op voorwaarde dat men zich houdt aan een basisafpraak die geldt in onze maatschappij en waar we onder geen enkel beding van mogen afwijken en dat is het fundamenteel respect voor het “zijn” van een medeburger. Het gaat hem om ieders menselijke waardigheid.

De huidige juridische strafrechtelijke regeling inzake drukpersmisdrijven vormt voor het Openbaar Ministerie echter een struikelblok om een coherent beleid te voeren omtrent publieke schriftelijke boodschappen die er op gericht zijn om burgers aan te zetten tot haat en onverdraagzaamheid ten aanzien van bepaalde personen of bevolkingsgroepen in onze samenleving.

Indien een drukpersmisdrijf aanzet tot geweld, haat of discriminatie wegens één van de criteria vermeld in artikel 4 4° van de Antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 zoals onder meer burgerlijke staat, geloof, levensbeschouwing, politieke overtuiging of seksuele geaardheid, blijkt vervolging enkel mogelijk door het Hof van Assisen.

Dit brengt met zich mee dat in de praktijk drukpersmisdrijven ingegeven door bijvoorbeeld religieuze of homofobe drijfveren feitelijk onbestraft blijven<sup>45</sup>.

Volgende bedenkingen liggen mee aan de basis van de overtuiging dat de huidige bevoegdheidsregeling en het strafbaar stellen van bepaalde vormen van vrije meningsuiting via de drukpers aan herziening toe is.

De historische redenen waarom het Nationaal Congres destijds oordeelde om drukpersmisdrijven te laten beoordelen door een volksjury zijn reeds lang achterhaald. De invulling van het begrip drukpersmisdrijf is vandaag veel ruimer dan een beperking van de journalistieke vrijheid.

Sinds het cassatiearrest van 6 maart 2012<sup>46</sup> is het duidelijk dat het uiten van een strafbare mening via het internet in beginsel een drukpersmisdrijf uitmaakt, wat met zich meebrengt dat de beoordeling ervan ook tot de bevoegdheid van het Hof van Assisen behoort. Ook beelden en geluiden die verankerd zijn aan een publiekelijk geschreven strafbare mening vallen onder het begrip “drukpersmisdrijf”.

Anderzijds is een procedure voor het Hof van Assisen duur, tijdrovend en complex, wat er toe leidt dat in ons land drukpersmisdrijven nagenoeg nooit ter beoordeling aan een volksjury worden voorgelegd.

Daarenboven zal de beschuldigde, gelet op de persaandacht voor een Assisenproces, vaak een bijkomend publiek forum verkrijgen dat hij beoogde.

Aldus ontstaat een feitelijke depenalisering van drukpersmisdrijven, behoudens uiteraard deze ingegeven door racisme of xenofobie.

Een dergelijk strafrechtelijk beleid verdient geen schoonheidsprijs op vlak van maatschappelijke doeltreffendheid.

Het verschillend statuut en afhandelingswijze van racistische en discriminerende drukpersmisdrijven doorstaat bovendien mijn inziens de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel niet.

---

<sup>45</sup> Zie ook Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme, jaarverslag 2013 p. 50

<sup>46</sup> P.11.0855.N/1

Bovendien merken we helaas dat sommige personen of groeperingen in onze samenleving zeer goed op de hoogte zijn van deze lacune in de wet en hiervan dienstig gebruik maken om via geschreven boodschappen, pamfletten of sociale media onverdraagzaamheid te verspreiden op basis van geloofsovertuiging, taal, geboorte of seksuele geaardheid.

Een maatschappelijk debat omtrent de Grondwettelijke regeling van de drukpersmisdrijven dringt zich dan ook op in het belang van de rechtshandhaving.

Een mogelijk uitgangspunt is de moeilijke evenwichtsoefening om uit te maken vanaf wanneer de uitoefening van de vrije meningsuiting als strafbare gedraging dient te worden aanzien.

Er is reeds gesteld dat de vrije meningsuiting geen absolute vrijheid is en dat deze onderworpen kan worden aan bepaalde uitzonderingen.

Misschien is de tijd aangebroken bij het vastleggen van de beperkingen op de vrijheid op communicatie, de 19de eeuwse te beschermen waarden of belangen tegen het licht te houden van onze huidige 21ste eeuw geglobaliseerde en gepolariseerde informatiemaatschappij waar geweld en uitsluiting wordt gepredikt.

De vraag kan gesteld worden de beperkingen ingegeven in het belang van de Staat en van het individu en waarbij ter bescherming van deze belangen beledigingen, laster en eerroof strafbaar worden gesteld<sup>47</sup> nog langer door het strafrecht dienen te worden gehandhaafd en of er nog nood is aan strafrechtelijk optreden ten aanzien van deze drukpersmisdrijven<sup>48</sup>?

Door de feitelijke depenalisering van de meeste drukpersmisdrijven om te zetten in een wettelijke depenalisering zal de persvrijheid zeker niet in het gedrang komen, integendeel. Het verbod op censuur of borgstelling blijft immers grondwettelijk verankerd.

De persvrijheid kan evengoed worden begrensd door burgerrechtelijke initiatieven uitgaande van personen die zich gegriefd voelen door de inhoud van bijvoorbeeld een krantenartikel, wat nu ook het geval is. Dient elke vorm van belediging, laster, eerroof en onverdraagzaamheid te worden beschouwd als een autonoom misdrijf of is een doordachte selectiviteit hier op zijn plaats?

In deze discussie valt de stelling te verdedigen dat meningen die beledigingen en laster inhouden openbaar geuit via drukpers, inclusief internet, uit het strafrecht worden gehaald en de verantwoordelijken voor het uiten van deze meningen en opinies enkel ter verantwoording kunnen worden geroepen via civielrechtelijke weg.

In deze optiek zou de vrije meningsuiting enkel nog strafrechtelijk worden gehandhaafd wanneer delicten worden gepleegd die aanzetten tot de absolute vernedering van de menselijke waardigheid door discriminatie, haat, geweld en uitsluiting<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Decreet op de drukpers van 20 juli 1831.

<sup>48</sup> De voorstanders om artikel 150 van de Grondwet niet te wijzigen verwijzen vaak naar het feit dat de loodzware procedure voor het Hof van Assisen met feitelijke niet-vervolgving tot gevolg juist een waarborg is voor de persvrijheid.

<sup>49</sup> Een rechtsfilosofische benadering van deze begrippen kan teruggevonden worden in Avishai Margalit, De fatsoenlijke samenleving, van Gennep, 1996.

Zij die aldus een strafbare mening ingegeven door racisme en/of discriminatie uiten via alle vormen van “communicatiemedia” inclusief via audio-visuele kanalen, zouden zich bezondigen aan een misdrijf waarvoor de correctionele rechtbank bevoegd is.

Enkel dan zal het Openbaar Ministerie op een gelijkwaardige wijze een repressieve dam kunnen opwerpen tegen openbaar geuite strafbare meningen die aanzetten tot onverdraagzaamheid, intolerantie en discriminatie.

#### **E. Welke (strafrechtelijke) aanpak voor de haatmisdrijven ?**

a) De Europese richtlijnen die in 2007 aan de basis lagen van de Belgische discriminatiewetgeving, poneerden dat de lidstaten ervoor moesten zorgen dat er inzake racisme en discriminatie toegang zou bestaan tot gerechtelijke en/of administratieve procedures en “wanneer de lidstaten zulks passend achten” ook tot bemiddelingsprocedures. Eventueel voorziene sancties dienden “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” te zijn.

Eén en ander lag in het verlengde van bepaalde rechtspraak d.d. eind jaren 90 vanwege het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof oordeelde destijds immers dat strafrechtelijke sancties dienden te worden vermeden wanneer andere maatregelen, zoals bvb. burgerrechtelijke sancties, het eveneens mogelijk maakten de nagestreefde doelstelling te bereiken.<sup>50</sup>

Volkomen terecht wees het Grondwettelijk Hof er in haar arrest van 6 oktober 2004 dan ook op dat geen enkele internationaalrechtelijke bepaling verplichtte om strafrechtelijke sancties op te leggen bij discriminerend gedrag.

Zoals reeds gemeld had de Belgische wetgever in 2007 aanvankelijk ook wel oren naar een verregaande depenalisering. Hoewel deze visie het uiteindelijk niet haalde, werd er toch een hele reeks aan maatregelen van niet penale aard opgenomen in het wetgevend drieluik (cfr. supra).<sup>51</sup>

Dit alles lag volledig in de lijn van boven vermelde Europese richtlijnen die er vooral op aanstuurden dat de lidstaten “de meest geëigende procedures” zouden voorzien.

b) Eenzelfde “gediversifieerd inzicht” is ook terug te vinden in de beleidsvisie die het Openbaar Ministerie reeds in zijn beleidsplan van 2007 neerschreef en dewelke onder meer luidde:

*“Het Openbaar Ministerie streeft, met het oog op de handhaving van de democratische Rechtstaat, voor elk strafbaar feit een proportionele en maatschappelijk relevante gerechtelijke reactie na, binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn, en bovendien rekening houdend met het belang van de slachtoffers. ...”*<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Zie o.a. EHRM, Incal t/Turkije, 9 juni 1998, par. 54 en Sürek nr. 2 t/Turkije, 8 juli 1999, par. 34.

<sup>51</sup> Naast de reeds vermelde burgerrechtelijke maatregelen, bestaan in België ook verschillende wetteksten die het zgn. “recht van antwoord” in de media regelen, dit naar gelang het type van media (pers, radio, televisie, internet) en de plaats van publicatie of uitzending.

<sup>52</sup> Beleidsplan Openbaar Ministerie d.d. 21 juni 2007, p 2.

In haar dagdagelijkse zoektocht naar zo een proportioneel antwoord, beschikt het O.M. over een aantal mogelijkheden.

- Binnen de limieten van de wet kan het parket aan de *meerderjarige* overtreder de betaling voorstellen van een geldsom. Dit kan in de vorm van een gewone minnelijke schikking (artikel 216*bis*, par. 1 Sv.)<sup>53</sup>, dan wel via de zgn. verruimde minnelijke schikking (artikel 216*bis*, par. 2 Sv.).

Deze vorm van sanctioneren biedt voor wat betreft inbreuken op de racisme en discriminatiewetgeving echter weinig mogelijkheden om de onderliggende motivatie van de dader aan te pakken en lijkt dus minder aangewezen.<sup>54</sup>

- De meest gekende afhandelingswijze uit het strafrecht is wellicht de “klassieke” behandeling voor de correctionele rechtbank.

Beleidsmatig kan de procureur des Konings in overleg met de Voorzitter opteren voor het organiseren van zgn. themazittingen, waarbij hij/zij meerdere dossiers wegens inbreuken op de discriminatiewetten gelijktijdig voor de strafrechter brengt. Dergelijke themazittingen hebben een niet te onderschatten maatschappelijke signaalfunctie.

Indien de feiten door de rechter vervolgens bewezen worden geacht, kan er – rekening houdend met de aard van de feiten, de context, de persoonlijkheid van de beklaagde, zijn strafrechtelijk verleden en evident binnen de limieten van de toepasselijke strafwet – een gevangenisstraf en/of een geldboete worden opgelegd.<sup>55</sup>

Op vandaag kan de bodemrechter – wanneer daartoe aan de wettelijke voorwaarden voldaan is – voorzien in een straf met uitstel (al dan niet met probatievoorwaarden), opschorting van straf (al dan niet met probatievoorwaarden) of hij kan opteren voor de autonome werkstraf.

In het geval van probatie-opschorting, probatie-uitstel, of werkstraffen beschikt de rechter over de mogelijkheid hier therapieën, leertrajecten, opleidingen en bepaalde vormen van dienstverlening aan te koppelen, hetgeen in studies als bijzonder waardevol en nuttig wordt omschreven.<sup>56</sup> Deze “afhandelingswijze” laat toe in te spelen op stereotyperingen, vooroordelen en attitudes die bij haatmisdrijven veelal aanwezig zijn en die hen onderscheiden van andere misdrijven. Deze “toekomst- en herstelgerichte maatregelen” dienen dus alleszins te worden afgestemd op de aard van het gepleegde misdrijf<sup>57</sup> willen ze finaal enig effect ressorteren. Dit blijkt in de praktijk echter niet altijd mogelijk omwille van tal van praktische redenen.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Uit de boven reeds vermelde cijfers van de statistisch analisten blijkt dat de gewone minnelijke schikking quasi niet gebruikt wordt wanneer het gaat om inbreuken op de discriminatiewetten. Er is sprake van 1, 42% in 2013 en 1, 06 % in 2014.

<sup>54</sup> Zie de in opdracht van het CGKR uitgevoerde studie vanwege de KUL en het LINC met als titel “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, september 2012, 17.

<sup>55</sup> In de drie “discriminatiewetten” is voorzien dat een celstraf en/of geldboete kan worden opgelegd.

<sup>56</sup> “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, september 2012, 5, 17 en 20 ev.

<sup>57</sup> Zo lijkt het bijzonder nuttig de plaats waar de prestatie dient geleverd te worden af te stemmen op de aard van het delict.

<sup>58</sup> “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, l.c., 20-21.

- Nog steeds te weinig bekend bij het grote publiek, en volgens bepaalde studies en statistieken<sup>59</sup> ook in mindere mate gebruikt in het kader van het vervolgen van racisme- en discriminatie-inbreuken, is de figuur van de strafbemiddeling zoals uitgewerkt in artikel 216ter Sv.

Vermeld artikel voorziet dat de procureur des Konings (dan wel de arbeidsauditeur) de dader van een misdrijf – wanneer de magistraat meent dat het niet aangewezen is om deze te bestraffen met een gevangenisstraf van meer dan twee jaar – kan oproepen om de door hem veroorzaakte (materiële en/of morele) schade te voldoen. In voorkomend geval zal de procureur hierbij ook het slachtoffer oproepen en zal hij bemiddelen over de schadevergoeding of de regeling ervan.

Een belangrijke rol in deze procedure is ontegensprekelijk weggelegd voor de justitie-assistenten, die de voorbereidende regie voor hun rekening nemen.

De procedure van strafbemiddeling is niet mogelijk als de zaak reeds hangende is bij de rechter ten gronde dan wel wanneer een gerechtelijk onderzoek werd gevorderd.

Naast de betaling van de schadevergoeding kunnen aan de dader bijkomende (en aan de feiten of dader aangepaste) voorwaarden worden opgelegd, zoals bvb. het volgen van een therapie of medische behandeling (maximum 6 maanden), de uitvoering van een dienstverlening, dan wel het volgen van een opleiding of cursus (maximum 120 uur).<sup>60</sup> Wanneer de dader voldoet aan alle door hem aanvaarde en in een overeenkomst vastgelegde voorwaarden, vervalt de strafvordering.

Het voordeel van de strafbemiddeling is dat het aan het O.M. de gelegenheid biedt om kort op de bal te spelen. Tevens lijkt artikel 216ter Sv. een bijzonder geschikt instrument te zijn om in te zetten op zowel de “opvoedkundige rol” van het strafrecht als op de herstelgerichte tussenkomst t.v.v. het slachtoffer anderzijds.

Wat de daders betreft valt in eerste instantie echter op dat, behoudens enkele beperkte initiatieven, in ons land vooralsnog geen structurele leertrajecten en opleidingsprogramma’s voorhanden zijn die ten volle rekening houden met de specificiteit van de haatmisdrijven en het profiel van hun plegers (cfr. supra).<sup>61</sup> Een ander groot nadeel is dat deze vrijwillige procedure enkel openstaat voor daders die de hen ten laste gelegde feiten bekennen, wat niet altijd zo evident is wanneer het gaat om overtreders van discriminatiewetten.

Wil men de procedure van strafbemiddeling optimaal gebruiken, zal het er dus op aankomen de juiste “profiling” te doen van het “type dader” en zijn of haar werkelijke bedoelingen te achterhalen (cfr infra sub c).

Inzake de slachtoffers dient geconcludeerd dat zij bij haatmisdrijven en discriminaties een cruciale rol spelen; zij werden immers “uitgekozen” door de daders omwille van wie ze zijn. Slachtoffers van

<sup>59</sup> De statistieken spreken van 1,42 % in 2013 en 1,31 % in 2014.

<sup>60</sup> Voor minderjarigen voorziet ook de jeugdbeschermingswet (artikel 37, par. 2, 4° en 37, par. 2 bis, 3°) in de mogelijkheid om een dienstverlening of een leermaatregel (artikel 37, par. 2, 6° en 37 par. 2 bis, 5°) op te leggen en dit via de jeugdrechter.

<sup>61</sup> In het kader van haar bijdrage aan de Vlaamse Vredesweek 2014 maakte het huidige Interfederaal Gelijkekansencentrum melding van twee proefprojecten die zij in dat verband opstartte. Zie artikel “De impact van alternatieve maatregelen bij haatdelicten: een bijdrage voor de Vlaamse Vredeweek.” op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be) en het Jaarverslag 2014 van het Centrum, 45

haatmisdrijven en discriminaties zouden volgens onderzoek hierdoor in grotere mate gevoelens van angst, depressie en onveiligheid ervaren dan slachtoffers van andere misdrijven. Herstelmaatregelen en procedures zouden dus alleszins voldoende aandacht moeten schenken aan de “slachtofferkant” van het verhaal. Het slachtoffer zou de gelegenheid moeten kunnen krijgen om uit de schaduw te stappen en actief mee te werken aan het herstel.<sup>62</sup>

De praktijk leert echter dat de strafbemiddeling op het vlak van slachtoffergerichte participatie niet altijd een succesverhaal blijkt te zijn.

Allereerst is de “identificeerbaarheid” van slachtoffers niet altijd mogelijk. Wie is immers het te individualiseren “slachtoffer” wanneer ganse bevolkingsgroepen of geloofsgemeenschappen gevisieerd worden?

Daarnaast dient de betrokkenheid van individuele slachtoffers ook niet te worden overroepen, nu zij in het gros van de dossiers slechts in beperkte mate participeren aan de procedure. Slachtoffers hebben ook geen stem in het bepalen van de bijkomende voorwaarden, noch enig zicht op de uitvoering ervan. Hoewel het in theorie ook anders kan, gebeurt de regeling van de schade vaak via een indirecte dialoog tussen dader en slachtoffer<sup>63</sup> Voor sommige slachtoffers zal deze beperkte vorm van inspraak voldoende zijn om zich gewaardeerd te voelen. Anderen zullen ongetwijfeld gefrustreerd achterblijven.

c) De daders van haatmisdrijven en discriminaties worden nog te vaak gezien als een ongedifferentieerde groep. Onderzoek bracht echter aan het licht dat deze ongenueanceerde visie niet overeenstemt met de praktijk.<sup>64</sup>

In zijn handboek “Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België.”, onderscheidt J. Vrieling drie categorieën daders, met name de zgn. “overtuigingsdaders”, “de instrumentalisten of activisten” en “de incidentalisten”.<sup>65</sup>

De *eerste groep* schendt de wettelijke bepalingen “uit overtuiging.”. Het gaat hier vaak over personen die nazistisch of extreem religieus geïnspireerd zijn. Deze eerder beperkte groep gaat de wet bewust (en vaak ruimschoots) overtreden, meestal vanuit hun (extremistische) ideologie.

Ook *de instrumentalisten of activisten* overtreden de wet doelbewust. Ze doen dit echter meer berekend, nu zij met hun uitlatingen de rand van het toegestane willen opzoeken om vervolgens een eventuele klacht tegen hen te gebruiken om hun eigen (vaak politieke) doelstellingen te dienen. In de regel willen ze provoceren en choqueren.

Beide groepen staan opvallend positief tegenover hun vervolging, onder andere vanwege de media-aandacht die dat met zich brengt. Ze gaan er zelfs actief naar op zoek omdat ze het zien als een soort

<sup>62</sup> “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, l.c., 2.

<sup>63</sup> “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, l.c., 18.

<sup>64</sup> Zie de reeds geciteerde bijdragen van J. Vrieling in zijn handboek op de blz. 381 ev. Alsook de eveneens reeds geciteerde studie <sup>64</sup> “Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven.”, l.c. 19 en de daar geciteerde studie van J. McDevitt, J. Levin en S. Bennet.

<sup>65</sup> Nr. 766 ev.

“kwaliteitslabel”, een legitimiteit van hun eigen gelijk. De vervolging versterkt hun radicale ideeën en het aanzien dat ze hebben binnen hun groep. Een strafrechtelijke aanpak blijkt bij hen veelal geen ontradend effect te hebben noch een mentaliteitswijziging met zich te brengen.

De *incidentalisten* tenslotte vormen de grootste groep. Zij zijn veelal geen tegenstander van de wet. Hun uitingen zijn in de regel het minst verregaand, kaderen meestal niet in een groter achterliggend gedachtengoed en zij “opereren” meestal ook niet vanuit een groter georganiseerd verband. Ze gaan met hun uitingen de grens van de wet niet opzoeken noch zullen ze deze moedwillig overtreden. Het gaat om personen wiens uitlatingen vaak eenmalig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld over personen die een mail hebben verstuurd met daarin een “grap” of een songtekst of om personen die zich tijdens een ruzie verbaal hebben laten gaan. Voor deze mensen heeft een klacht en vervolging vaak opvallend zware gevolgen, zoals werkverlies en maatschappelijke isolatie. Bij hen is er wel sprake van ontrading doch deze slaat dan over in extreme zelfcensuur, aldus nog vermeld onderzoek.

In zijn studie spreekt J. Vrieling ook nog van twee types klagers. De auteur differentieert naargelang de klager al dan niet rechtstreeks en persoonlijk incidenten van “hate speech” heeft meegemaakt.

Opvallend was dat in de groep die *rechtstreeks slachtoffer* was van feiten velen niet op een strafrechtelijke veroordeling uit waren. Zij uitten hun voorkeur voor een vorm van bemiddeling omdat ze dachten op die manier in dialoog te kunnen treden met de dader.<sup>66</sup>

Diegenen in deze groep die dan toch een gerechtelijke afhandeling voorstonden, wensten vooral een “symbolische” sanctionering. Het erkennen van het feit dat er schade en leed was aangericht, met daar bovenop een excuus, bleek voor heel wat onder hen als compensatie te volstaan. Uitgesproken repressieve straffen werden quasi niet gevraagd door deze slachtoffers. Educatieve straffen en taakstraffen daarentegen wel.

In de groep van klagers die *niet persoonlijk of direct slachtoffer* waren van haatspeech, bleek men in de meeste gevallen geen voorstander te zijn van enige sanctionering en dit om uiteenlopende redenen. Ook binnen deze groep zag men bemiddeling (al dan niet binnen een formeel kader) als een degelijk alternatief voor rechtszaken. Diegenen die wel een gerechtelijke afhandeling voorstonden hechtten vooral belang aan de veroordeling op zich. De sanctie bleek minder belangrijk voor hen.

d) Een Openbaar Ministerie dat in zijn beleidsplan aangeeft te zullen streven naar een proportionele en maatschappelijk relevante gerechtelijke reactie, rekening houdend met de belangen van de slachtoffers, kan niet anders dan de bevindingen van geciteerd onderzoek meenemen in zijn analyse. Uiteraard wordt een goed strafrechtelijk beleid niet louter opgebouwd rond de verwachtingspatronen van daders en slachtoffers, en uiteraard dient nagegaan wat ter zake de ratio legis is geweest alsook wat op het terrein de eventuele praktische bezwaren zouden kunnen zijn, doch minstens is het gepast de conclusies van het onderzoek in overweging te nemen.

- Aldus dient prima facie te worden besloten dat een gedifferentieerde aanpak zich in casu opdringt, waarbij de procedure voor de strafrechter dient gereserveerd te worden voor boven genoemde

---

<sup>66</sup> Nr 684 ev.



“overtuigingsdaders” en “instrumentalisten/activisten”. De gerechtelijke onderzoeken en opsporingsonderzoeken tegen deze extremisten dienen zorgvuldig te worden opgebouwd, hun maatschappij ondermijnend discours dient te worden aangetoond, geldstromen dienen onderzocht en de ontbinding van eventuele rechtspersonen die zouden functioneren als vehikel om de strafwet te overtreden dienen te worden nagestreefd.

De te vorderen sanctie dient alleszins aangepast aan de aard van de inbreuk en de aard van de overtreders. Volgens wetenschappers zou het ontradend effect van het strafrecht geen impact hebben op deze personen. Op enige mentaliteitswijziging dient dus niet gehoopt te worden wat maakt dat het er vooral zal op aankomen de democratische rechtsstaat te beschermen tegen deze dadergroep en dit op een wijze die “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” genoeg is (cfr. supra).

Anders ligt het echter bij de grote groep van “incidentalisten”. Bij hen dient de gerechtelijke tussenkomst er vooral op gericht te zijn om “hen te herinneren aan de norm”. Zoals boven aangegeven bleken zowel daders als slachtoffers het er veelal over eens dat dit beter niet gebeurde via een gerechtelijke procedure. Een vaak gehoorde wens bij zowel daders als slachtoffers was het voorzien in een vorm van bemiddeling of dialoog, die in plaats zou treden van het klassieke juridische afhandelingstraject. Beide partijen bleken aan de gerechtelijke procedure vooral het gevoel over te houden dat ze “niet gehoord waren” en meenden dat hieraan best zou kunnen verholpen worden via een buitengerechtelijke vorm van bemiddeling.

Voorname auteur J. Vrieling meende dan ook dat het niet de strafbemiddeling van artikel 216ter Sv. was die in casu het best geschikt zou zijn, doch wel de herstelbemiddeling zoals voorzien in artikel 553 Sv. ev.

Hieromtrent kan worden opgemerkt dat het in 2007 finaal de wil van de wetgever is geweest om inbreuken op de “discriminatiewetgevingen” niet te depenaliseren. Er werd voorzien in specifieke misdrijven en verzwarende omstandigheden werden opgenomen in het strafwetboek. De tussenkomst en beoordeling van het O.M. werd aldus expliciet in diverse wetten verankerd.

Er bestaat dan ook op zijn minst een democratisch draagvlak om te stellen dat het geenszins aangewezen is – want niet in overeenstemming met de wens van de wetgever – om het sanctioneren van discriminatie- en haatmisdrijven enkel nog buitengerechtelijk af te handelen en aldus een strafrechtelijk beleid uit te tekenen dat er in eerste instantie op gericht is als O.M. niet meer tussen te komen bij racisme, discriminatie of haatmisdrijven.

Een dergelijke houding zou volkomen uit den boze zijn wanneer het gaat om inbreuken gepleegd door de zgn. “hardliners” zoals de “overtuigingsdaders” en de “instrumentalisten”. Hun georchestreerde en bewust gepleegde inbreuken op de strafwetgeving zijn immers maatschappij ontwrichtend en behoeven een harde aanpak, evident binnen de grenzen van het strafrecht.

Een louter buitengerechtelijke afhandeling van de inbreuken gepleegd door de zgn. “incidentalisten” is echter evenmin wenselijk. Niet zelden zijn deze overtreders immers actief op allerhande sociale media en kan pas worden overgegaan tot hun lokalisering en identificatie na tussenkomst van politie en parket. Een bemiddeling heeft uiteraard pas zin als elke betrokken actor bekend is.

Bovendien is het spuien van cyberhaat de afgelopen jaren dermate geëxplodeerd dat het College van Procureurs-generaal zich aansloot bij de gemeenschappelijke visie van COL 13/2013 om cyberhaat voortaan als een prioriteit te beschouwen.

Voor de volledigheid dient er trouwens nog op te worden gewezen dat de herstelbemiddeling van artikel 553 e.v Sv. niet “buitengerechtelijk” functioneert. Paragraaf 1 van het artikel voorziet immers dat elkeen die een direct belang heeft in elke fase van *de strafprocedure* en tijdens *de strafuitvoering*, om bemiddeling kan verzoeken.

- Eén en ander neemt evident niet weg dat het O.M. – samen met de andere betrokken partners – dient te streven naar een “op maat gestileerd” beleid.

Vermits “het in dialoog kunnen treden met elkaar” een terugkerende vraag is bij zowel daders als slachtoffers dient hiermee rekening te worden gehouden. Deze bekommernis dient gecombineerd met een aangepast leertraject en/of dienstverlening. Aangezien het quasi onbestaande aanbod ter zake in ons land (cfr. supra), dient het O.M. dit onontgonnen terrein te betreden en hieromtrent samen te werken met haar wettelijke partners, te weten het Interfederaal Gelijkekansencentrum (voor wat betreft de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet) en het Instituut voor Gelijkeheid van Vrouwen en Mannen (wat betreft de Genderwet). Aldus dient in een structureel en aangepast aanbod te worden voorzien.

Tevens kan gedacht worden aan een partnership met externe partners uit de academische wereld, alsook het Memoriaal Museum en Documentatiecentrum over de Holocaust en de Mensenrechten, beter bekend als de Kazerne Dossin in Mechelen.

Met de Vlaamse overheid, die ingevolge de zesde staatshervorming in de toekomst regelmatig rond de tafel van het strafrechtelijk beleid zal zitten, dienen afspraken te worden gemaakt m.b.t. de inzet en de capaciteit van de justitiehuisen en justitie-assistenten. Deze diensten zijn immers van wezenlijk belang voor het welslagen van de gestructureerde aanpak.

- Op verzoek van het College van Procureurs-generaal is korte tijd geleden binnen het expertisenetwerk “misdrijven tegen personen” een werkgroep “discriminatie” opgericht dewelke een voorbereidende rol zal spelen bij het uitwerken van een globaal en gestructureerd antidiscriminatiebeleid.

Een scenario dat deze specialisten wellicht nader zullen moeten onderzoeken is ontegensprekelijk de toepassing van de strafbemiddeling, voor wat betreft de door meerderjarige “incidentalisten” begane inbreuken op de discriminatiewetten.

Dezelfde experts zullen de nodige aandacht besteden aan het uitwerken van leertrajecten en/of mogelijkheden tot dienstverlening dewelke aangepast zijn aan de specifieke “discriminatiemisdrijven” en hun plegers.

Ook de mogelijkheid tot dialoog tussen dader en slachtoffer dient verder uitgewerkt. Om dit concreet gestalte te geven zou kunnen overwogen worden om binnen de strafbemiddeling systematisch een moment van rechtstreekse dialoog te voorzien tussen dader en slachtoffer/klager.

Een andere optie is binnen de strafbemiddeling toepassing te maken van de herstelbemiddeling. Nu reeds voorziet artikel 553 par. 2 Sv. dat het parket de slachtoffers en de verdachten van haatmisdrijven systematisch in kennis zal stellen van de mogelijkheid tot herstelbemiddeling. Op die manier zouden de slachtoffers, wanneer zij dit wensen, een beter zicht kunnen krijgen op de besluitvorming en de uitvoering van de binnen de strafbemiddeling uitgewerkte maatregelen.

Wat de minderjarige daders betreft is het alleszins zo dat ook de wet op de jeugdbescherming in de mogelijkheid voorziet om een dienstverlening of een leermaatregel op te leggen, en hier bijkomend een herstelbemiddeling of een herstelgericht groepsoverleg aan te koppelen.<sup>67</sup>

Het lijkt aangewezen periodieke evaluatiemomenten te koppelen aan de finaal gekozen beleids optie, waarbij telkens zal moeten worden nagegaan of de geviseerde, onverantwoorde inbreuken op de vrijheid van meningsuiting inderdaad kunnen bestreden worden met gelijke wapens.

Anders gezegd, of praten inderdaad helpt.

---

<sup>67</sup> Artikel 37bis, 37quater, 45quater, 52qq Jeugdbeschermingswet