
Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008**

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2007

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de kabinetsreactie aan op het WODC-onderzoek naar godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haat-uitingen (30 800 VI, 38).

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

1. Inleiding

Naar aanleiding van de moord op de heer Theo van Gogh gaven de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer aan, maatregelen te willen nemen om elementen en factoren te beperken die radicalisering voeden. Daarbij zouden mogelijkheden worden onderzocht voor verruiming van de strafbaarstelling van belediging en godslastering (Kamerstukken II 2004/05, 29 854, nr. 3, blz. 15).

In het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van deze brief stelde de vorige minister van Justitie «het kwetsen en het opzettelijk krenken van mensen in hun opvattingen of geloof in het publieke debat» tegen te willen gaan (Handelingen II 2004/05, nr. 23, blz. 1336 e.v.). De gedachte die hier aan ten grondslag lag was dat dergelijke uitlatingen burgers ernstig kunnen kwetsen, en kunnen leiden tot wrevel, haat en in het ergste geval ook tot geweld.

In de discussie die volgde raakte dit voornemen op de achtergrond. De vraag van de wenselijkheid van het behoud van de strafbaarstelling van smalende godslastering – artikel 147 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) – kwam centraal te staan. Een motie van het lid Van der Laan c.s. om de strafbepaling te heroverwegen (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 52) werd echter verworpen. De minister van Justitie kondigde wel een onderzoek aan, waarin de strafbaarstelling in al haar aspecten zou worden beschouwd (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 41).

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft dit onderzoek naar de werking van de strafbaarstelling van godslastering laten verrichten. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport «Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen», dat op 19 december 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

De onderzoekers beschouwen de vraag naar de strafbaarstelling van godslastering in hun rapport vanuit verschillende invalshoeken. Het gaat daarbij om onderzoek naar de reikwijdte van de strafbepaling inzake godslastering en naar de strafbaarstelling van discriminatie en haatuitingen wegens godsdienst. Tevens besteden zij aandacht aan het «toepassingsgebied» van de strafbepalingen, en in het verlengde daarvan, aan andere mogelijkheden om grievende uitlatingen en hun negatieve effecten te bestrijden.

In deze brief geeft het kabinet zijn standpunt ten aanzien van de bevindingen en conclusies van de onderzoekers, waarbij de opbouw van het rapport wordt gevolgd. Drie onderwerpen komen aldus aan de orde: de strafbaarstelling van godslastering en discriminerende uitingen wegens godsdienst, het beleid en de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van deze uitingen, en andere mogelijkheden om haatuitingen tegen te gaan.

2. De strafbaarstelling van godslastering en discriminerende uitingen wegens godsdienst

De vraag die de toenmalige minister van Justitie aan de orde stelde, namelijk die naar de zeer kwetsende uitlatingen die het discussie-klimaat in Nederland soms lijken te tekenen, en de rol van het strafrecht daarbij, komt nadrukkelijk terug in het WODC-onderzoek. Met name in de periode sinds de moord op de heer Pim Fortuyn lijkt het publieke debat in Nederland snel van aard te zijn veranderd. Niet alleen leeft breder de veronderstelling dat alles gezegd moet kunnen worden, er vindt ook een verhar-

ding plaats van hetgeen wordt gezegd. Een rol speelt daarbij waarschijnlijk de laagdrempeligheid om uitingen te doen via nieuwe vormen van communicatie, zoals weblogs en de reactie-mogelijkheden die worden geboden op websites van dagbladen. Niet zelden gaat het om harde uitlatingen over godsdienst, of worden bevolkingsgroepen aangesproken door middel van de godsdienst die zij aanhangen. De hardheid van de gebruikte taal kan een spanning doen ontstaan tussen de vrijheid van het woord, van meningsuiting, en bescherming van burgers tegen ernstig grievende uitlatingen.

De vrijheid van meningsuiting is een fundamenteel recht in onze rechtsstaat. Het is onder andere neergelegd in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De vrijheid van meningsuiting moet worden beschouwd als een hoeksteen van een pluriforme samenleving en levendige democratie (zie de nota grondrechten in een pluriforme samenleving; Kamerstukken 2003/04, 29 614, nr. 1–2). Het belang van de vrijheid van meningsuiting blijkt onder andere uit het feit dat het recht niet alleen bescherming biedt aan denkbeelden die positief of onverschillig worden ontvangen, maar ook aan meningsuitingen die mogelijk worden ervaren als kwetsend, schokkend of verontrustend (EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236; *Handyside v. Verenigd Koninkrijk*).

Onbegrensd is de vrijheid van meningsuiting echter niet. De uitoefening van het recht brengt nadrukkelijk ook verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich (artikel 10, tweede lid, EVRM). In de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt als criterium de vraag gehanteerd of uitlatingen «gratuitously offensive» zijn. Dit is in het bijzonder het geval indien met uitlatingen enkel wordt beoogd te kwetsen, te discrimineren, haat te zaaien of op te roepen tot het gebruik van geweld (zie bijv. EHRM 4 december 2003, NJ 2005, 176; *Gündüz v. Turkije*). Dergelijke uitingen vallen onder de reikwijdte van het Wetboek van Strafrecht en kunnen aanleiding geven tot vervolging wegens misdrijven als het aanzetten tot haat, discriminatie of godslastering. Wanneer een bepaalde meningsuiting kan worden beschouwd als een bijdrage aan het publieke debat, komt het strafrecht slechts aan de orde indien de uitlatingen in verhouding tot de rol die zij spelen in de maatschappelijke discussie onnodig grievend zijn.

De mogelijkheid verplichtingen te verbinden aan het recht op vrijheid van meningsuiting wordt verwoord in artikel 10, tweede lid, van het EVRM. De nationale wetgever heeft de mogelijkheid om aan de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting beperkingen te stellen, voor zover deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, ter bescherming van de goede zeden of de openbare veiligheid. Er is sprake van een zogenoemde «margin of appreciation». In dit verband bestaat er nadrukkelijk ook ruimte voor begrenzing van het recht op de vrijheid van meningsuiting ter bescherming van godsdienstige gevoelens. De uitspraak van het EHRM in de zaak *Wingrove v. Verenigd Koninkrijk* (EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359) verduidelijkt dat «a wider margin of appreciation is generally available in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals, especially religion». De nationale rechter beschikt over de nodige ruimte om op basis van de nationale wetgeving en de in het EVRM neergelegde rechten tot een oordeel te komen over een ter discussie staande uitlating (EHRM 7 december 1976, *Handyside v. Verenigd Koninkrijk*). Hiermee wordt erkend dat de nationale wetgever en de nationale rechter in voorkomende gevallen beter dan het EHRM in staat zullen zijn te beoordelen of een begrenzing in een bepaalde – nationale – context noodzakelijk is.

In het Wetboek van Strafrecht is in artikel 147, onder 1°, Sr een strafbaarstelling van «smalende godslastering» opgenomen. De bepaling beoogt de openbare orde te beschermen, door uitingen die de godsdienstige gevoelens van burgers ernstig kunnen krenken, strafbaar te stellen. Het gaat om uitingen waarbij een dader zich op een zeer grievende wijze over het godsbeeld van een bepaalde religie uitlaat, met als enige bedoeling om te kwetsen. Het godsbeeld verwijst naar monotheïstische godsdiensten, gebaseerd op een geloof in een Opperwezen, zoals het Christendom, maar evenzeer het Joodse en Islamitische geloof.

De formulering van artikel 147, onder 1°, Sr plaatst de strafbaarstelling in de hierboven aangeduide categorie van gevallen waarin op grond van de rechtspraak van het EHRM beperkingen van de vrijheid van meningsuiting kunnen gelden. Uitingen zijn slechts strafbaar indien ze niet alleen als godslasterlijk aan te merken zijn, maar daarnaast ook bewezen kan worden dat de dader geen andere bedoeling had dan «smalen» – het zich diep vernederend uitlaten. Dit impliceert dat er geen serieuze deelname aan het maatschappelijke debat wordt beoogd: het zal gaan om uitlatingen die als «gratuitously offensive» zijn aan te merken (vgl. EHRM 20 september 1994, NJ 1995, 366; Otto Preminger v. Oostenrijk). Zoals uit het rapport blijkt staat deze strafbepaling geenszins in de weg aan kritische discussie over religie. Hiermee blijft de strafbaarstelling binnen het in artikel 10, tweede lid, EVRM aangegeven kader.

De bewijsvereisten die voortvloeien uit de strafbaarstelling van godslastering, met name de – subjectief uit te leggen – bedoeling van de dader, leiden ertoe dat in de praktijk niet snel van een overtreding van dit artikel sprake zal zijn. Zoals de onderzoekers vaststellen, is het sinds de bewijsvereisten door de Hoge Raad werden verduidelijkt in het zogenoemde Ezel-arrest (Hoge Raad 2 april 1968, NJ 1968, 373), niet meer tot een geslaagde vervolging wegens overtreding van artikel 147 Sr gekomen.

De strafbepaling inzake godslastering vormt niet het enige instrument waarmee kan worden opgetreden tegen grievende uitingen in de context van religie. De onderzoekers betrekken ook een analyse van de strafbepalingen van artikel 137c, 137d en 137e Sr in hun onderzoek. In artikel 137c Sr wordt belediging van een groep mensen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hun seksuele gerichtheid of handicap strafbaar gesteld. Artikel 137d Sr stelt het aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen wegens – onder andere – hun ras, godsdienst of levensovertuiging strafbaar. Artikel 137e Sr ten slotte, voorziet in strafbaarstelling van het openbaar maken van beledigende uitlatingen. Artikel 137c e.v. Sr bieden een bepaalde groep mensen bescherming, indien deze op basis van gemeenschappelijk kenmerk dat zij als groep bezitten worden gediscrimineerd of beledigd. Dit wijst op een duidelijk verschil met artikel 147 Sr, dat zich niet direct richt op de bescherming van een groep mensen, maar op de erkenning van geloof als iets van waarde voor velen in de samenleving, waar omwille van de openbare orde rekening mee moet worden gehouden.

In de beoordeling of er sprake is van een strafbare gedraging op grond van de artikel 137c e.v. Sr, is vooral de relatie met de vrijheid van meningsuiting bepalend. De context van uitingen – de vraag of en in welke mate zij deel uit maken van het publieke debat – wordt afgezet tegen het (onnodig) grievende karakter van de uitingen. De onderzoekers stellen dat de Hoge Raad een «contextuele toetsing» hanteert die vrij snel leidt tot het toestaan van kwetsende uitlatingen, indien deze maar in de context van het publieke debat zijn gedaan en bijvoorbeeld uiting geven aan een politieke of godsdienstige opvatting.

Het is van groot belang dat in het strafrecht mogelijkheden bestaan om op te treden tegen uitingen die ernstig afbreuk doen aan het respect voor elkaars opvattingen en geloofsovertuiging, dat in onze samenleving zo belangrijk is. Uit het bovenstaande kan echter de indruk ontstaan dat het niet eenvoudig is om succesvol strafrechtelijk op te treden tegen grievende uitingen via de weg van de discriminatie-bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Daar komt bij dat de onderzoekers aangeven dat de strafbaarstelling van godslastering in hun ogen sinds het Ezel-arrest van de Hoge Raad feitelijk een dode letter is geworden.

De vraag is of het beeld dat de onderzoekers schetsen van de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen haatuitingen, terecht is. De onderzoekers stellen bijvoorbeeld zelf dat de ruimte die op grond van de rechtspraak van het EHRM over de vrijheid van meningsuiting bestaat voor vervolging ter zake van discriminerende en haatzaaiende uitlatingen, mogelijk groter is dan de Hoge Raad in concrete zaken lijkt aan te nemen. Dit zou ruimte bieden voor effectievere inzet. Nog afgezien daarvan is het in ieder geval mogelijk om uitingen waarmee louter wordt beoogd haat te zaaien of te discrimineren, strafrechtelijk te vervolgen. Ondanks de opdracht om bewijs inzake de subjectieve bedoeling van de dader te leveren, is ook een geslaagde vervolging wegens overtreding van artikel 147 Sr geenszins ondenkbaar. De strafbaarstelling wordt namelijk vervuld op het moment dat een persoon die zich godslasterlijk uitlaat, aangeeft hiermee doelbewust het godsbeeld van een bepaalde religie te willen vernederen.

Los van de overwegingen met betrekking tot de toepassing van de verschillende strafbepalingen, is het kabinet van mening dat de strafbaarstelling van godslastering een zelfstandige plaats toekomt in het strafrechtelijke instrumentarium voor de aanpak van uitingsdelicten, naast de strafbepalingen inzake discriminatie. Strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht ontlenen hun bestaansrecht niet aan het aantal malen dat zij worden gebruikt. Een strafbaarstelling heeft een belangrijke normstellende functie, die in het geval van artikel 147 Sr uitdrukt dat het in het belang van onze samenleving is om rekening te houden met het gegeven dat mensen niet alleen ernstig gekwetst kunnen worden door iets over henzelf te zeggen, maar ook over wat hun heilig is. In deze zin is de strafbaarstelling van godslastering te beschouwen als het sluitstuk op de bescherming die artikel 137c e.v. Sr bieden op het terrein van de belediging van groepen mensen.

3. Het beleid en de praktijk van de (strafrechtelijke) aanpak van grievende uitingen

In het voorgaande is ingegaan op juridische vragen rond de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht. In het vervolg van deze reactie komt het beleid aan de orde ten aanzien van de verschijnselen waarop deze strafbepalingen zien.

Uitgangspunt van dat beleid is uiteraard niet de beschikbaarheid van een juridisch instrumentarium, maar de vraag welke maatschappelijke problemen zich voordoen en wat de rol van de overheid daarin is. Naar de aard daarvan wordt dan bezien welke middelen worden ingezet. Hoewel het strafrecht op het onderhavige terrein *ultimum remedium* is, wordt de strafrechtelijke aanpak hier wel als eerste behandeld. Daarna wordt aangegeven welke andere middelen worden ingezet, en voor individuele burgers of belangengroepen beschikbaar zijn.

3.1 De strafrechtelijke aanpak

In het rapport wijzen de onderzoekers in het bijzonder op de gevaren van een nalatend overheidsoptreden tegen haatuitingen wegens godsdienst, maar die gevaren gelden zonder meer ook voor de andere vormen van grievende uitingen: te denken valt aan discriminatie op grond van ras of seksuele gerichtheid. Het uitblijven van een reactie van de kant van de overheid op krenkingen kan een gevoel van achtergesteldheid teweeg brengen dat afbreuk doet aan de intenties van het gelijkheidsbeginsel. Maar het kan ook de indruk wekken dat de overheid machteloos staat, en daarmee aanleiding zijn tot eigenrichting. Het strafrecht heeft daarom zeker een rol, al moet gewaakt worden tegen te hoog gespannen verwachtingen. De inzet van het strafrecht alleen kan problemen en spanningen in de samenleving niet oplossen. Maar het levert wel een bijdrage, onder meer doordat het duidelijke grenzen stelt en in zijn toepassing zichtbaar staat.

De onderzoekers stellen dat er alle reden is om in ieder geval de «bovenlaag» van haatuitingen, dat wil zeggen die welke – vaak bij herhaling – slechts worden gedaan met het oogmerk om anderen ernstig te grieven en geen enkele functie vervullen in het maatschappelijke debat, strafrechtelijk aan te pakken. Zij wijzen daarbij in het bijzonder op de talloze, soms zeer grove uitingen van haat die te vinden zijn op het internet. Tegelijkertijd waarschuwen zij voor het gevaar van «overpolicing»: het excessief gebruik van het strafrecht om de rust in de samenleving te bewaren, kan juist zorgen voor onrust en leiden tot stigmatisering van daders en slachtoffers.

Het kabinet onderschrijft de zorgen van de onderzoekers, maar constateert ook dat de afgelopen jaren op het terrein van bestrijding van haatzaaien en radicalisering reeds veel in gang is gezet. De analyse in het rapport vormt een ondersteuning van het voornemen van het kabinet om de aanpak van discriminatie, haatzaaien en radicalisering verder te intensiveren.

Het beleidskader

Tegen grievende uitingen wordt opgetreden onder verschillende noemers. Twee daarvan zijn hier in het bijzonder van belang. De eerste is de aanpak van discriminatie, de tweede de aanpak van radicalisering.

Het strafrechtelijke optreden tegen discriminatie wordt concreet vormgegeven door de Aanwijzing Discriminatie van het Openbaar Ministerie (Stcrt 2003, 61).

Uitgangspunt is, dat een actief opsporings- en vervolgingsbeleid gevoerd wordt tegen discriminatie. Slechts in uitzonderingsgevallen zal van een strafrechtelijke reactie kunnen worden afgezien. Deze duidelijke lijn wordt bevestigd in het meerjarenplan *Perspectief op 2010*, waarin het OM de strafrechtelijke aanpak van discriminatie tot prioriteit benoemt: «Voorwaarde voor het kunnen integreren van minderheden is dat er voldoende mogelijkheid bestaat voor participatie in de samenleving. Het is dan belangrijk op te treden tegen discriminatie die deze participatie bemoeilijkt, zoals wanneer de toegang tot de arbeidsmarkt wordt belemmerd. Maar evenzeer is optreden vereist als minderheden zich zélf schuldig maken aan discriminatie. Artikel 1 van de Grondwet geldt voor iedereen. Nu de samenleving tendeert naar een grotere culturele verscheidenheid, is het zaak des te meer alert te zijn op de bescherming van bevolkingsgroepen tegen discriminatie. Het OM zal hier, uiteraard samen met de politie en andere partners, een sterker accent op leggen.»

Ten aanzien van discriminatie en haatuitingen geldt een eenduidig vervolgingsbeleid. In de Aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal wordt ten aanzien van de vervolging van discriminatie, waaronder ook de strafbepaling van artikel 137d Sr inzake het aanzetten tot haat valt, strafrechtelijke vervolging als uitgangspunt gesteld. Bij overtreding van de discriminatiebepalingen zal indien de zaak bewijsbaar en de verdachte strafbaar is, altijd een strafrechtelijke reactie volgen (dagvaarding of transactie), gelet op de negatieve werking bij onvoldoende handhaving en de voorbeeldfunctie die van een strafvervolging uitgaat. In deze zaken wordt derhalve op voorhand aangenomen dat vervolging opportuun is. Het kabinet acht rechtshandhaving door strafrechtelijk optreden tegen haatuitingen geboden.

De lijnen waarlangs onder de noemer van het tegengaan van radicalisering strafrechtelijk wordt opgetreden tegen grievende uitingen, zijn uitgezet in de nota's «Radicalisme en radicalisering» (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 26) en «Lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering» (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 30), alsmede in de voortgangsrapportages over de bestrijding van terrorisme (zie voor de meest recente voortgangsrapportage Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 100). Speciale aandacht gaat daarbij uit naar haatzaaien, al dan niet via de media of internet. Op dit terrein vindt een intensivering van de opsporing plaats doordat, in het kader van de aanpak van cybercrime in het algemeen, de capaciteit bij de politie wordt uitgebreid en doordat, in het kader van de bestrijding van discriminatie, initiatieven worden ondersteund om te komen tot meldpunten. Wat betreft de vervolging kan verwezen worden naar bovenvermeld beleid ten aanzien van discriminatie. Een specifiek op het tegengaan van radicalisering gericht instrument voor het bestrijden van haatzaaien, is de mogelijkheid tot het opleggen van een verbod op de uitoefening van bepaalde beroepen bij het plegen van uitingsdelicten, zoals opgenomen in het wetsvoorstel tot Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten.

De praktijk

Belangrijke aandachtspunten zijn de melding (al dan niet in de vorm van een aangifte) en de opvolging daarvan. Slachtoffers van discriminatoire incidenten doen niet altijd aangifte, noch doen ze altijd melding van hun klacht bij een meldpunt. Op dat laatste wordt hieronder nader ingegaan; het doen van aangifte wordt vooral bevorderd door op de aangiften die gedaan worden adequaat en zichtbaar te reageren. De politie heeft in dit verband een belangrijke rol. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun aangifte of melding van discriminatie door de politie wordt opgenomen (zie ook het coalitieakkoord van februari 2007), en dat er vervolgens op een juiste wijze een voortzetting aan wordt gegeven.

Concrete maatregelen waarmee de prioriteitstelling ten aanzien van discriminatie wordt geëffectueerd zijn de inrichting van steunpunten discriminatie (met een gespecialiseerde officier van justitie) bij 11 regioparketten en de bevordering van de deskundigheid van officieren van justitie en beleidsmedewerkers. Hierbij speelt het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie een rol. Dit heeft o.a. een Handboek Discriminatie opgesteld, dat is verspreid onder alle arrondissements- en ressortsparketten en onder alle politiekorpsen in Nederland. Ook is een specifieke opleiding voor officieren van justitie, advocaten-generaal en parketmedewerkers in ontwikkeling.

Daarnaast hebben de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 afgesproken de ketensamenwerking in de aanpak van discrimi-

minatie te stimuleren. Daartoe heeft op 7 juni 2007 de Conferentie Gezamenlijke Aanpak Discriminatie plaatsgevonden. Verschillende ketenpartners spraken over hoe de partijen discriminatie de komende periode willen aanpakken. Gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, Commissie Gelijke Behandeling en antidiscriminatievoorzieningen werken met ingang van 2008 samen in een actieve lokale aanpak van discriminatie. De uitkomsten van de conferentie zijn te vinden op www.justitie.nl/discriminatie.

De in het rapport op basis van secundaire bronnen gesignaleerde discrepantie tussen de door het MDI getelde mogelijk strafbare uitingen (in 2004 2247) en het aantal bij het OM ingeboekte internetsites (in 2003 en 2004 elk vier zaken) is voor het OM aanleiding geweest het beleid verder aan te scherpen. Om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken heeft een intensivering plaatsgevonden in de samenwerking tussen Openbaar Ministerie, politie en het Meldpunt Discriminatie Internet. Daarnaast wordt de registratie verbeterd, zowel bij de politie als het OM. In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 is afgesproken dat de politie een criminaliteitsbeeld discriminatie opstelt. Dit behelst tevens de commune delicten met een discriminatoire achtergrond. De politie dient dit criminaliteitsbeeld regelmatig te delen met OM, gemeenten en andere relevante partners (zoals ADB's) opdat problemen adequaat kunnen worden aangepakt.

Bijzondere casus: grievende uitingen op internet

Vermeld werd al dat het rapport specifiek ingaat op de vaak grove wijze waarop op internet grievende uitingen worden gedaan. Het kabinet onderkent het belang van het bestrijden daarvan, en er is de afgelopen jaren dan ook al veel in gang gezet om dit vorm te geven:

- Er vindt monitoring plaats van het Internet. Daaronder wordt verstaan: het op structurele en systematische wijze volgen van jihadistische uitingen en gedragingen op het internet waarmee inzicht wordt verkregen ten behoeve van beleidsvorming en -evaluatie, zonder gebruik te maken van bijzondere bevoegdheden.
- Er vindt *surveillance* op het Internet plaats. Dit behelst het op structurele en systematische wijze zoeken naar en gericht volgen van (o.a.) terroristische en radicale sites, activiteiten, jihadistische geschriften, personen en groepen ten behoeve van een keuze of operationele maatregelen getroffen moeten worden en zo ja, welke maatregelen het meest wenselijk zijn.
- Momenteel wordt door de Nationale Infrastructuur tegen Cyber Crime (NICC) een *notice and take down* systematiek uitgewerkt waarbij in een apart deelonderzoek specifieke aandacht wordt besteed aan «haatzaai-sites».
- Sinds 1 maart jl. is de vernieuwde overheidssite van het *Meldpunt Cyber Crime* online. Hierop kunnen behalve kinderpornografische uitingen tevens radicale en terroristische uitingen op het Internet gemeld worden. Doel van het meldpunt is het verkrijgen van zicht op aard en omvang van dit type meldingen ten behoeve van beleidsmaatregelen. Daarnaast kunnen de meldingen tevens aanleiding zijn voor een strafrechtelijk onderzoek of een «notice and take down».

De aanpak van «internetcriminaliteit» vergt een specifieke benadering. Grondbeginsel is dat providers hun verantwoordelijkheid dienen te blijven nemen en voort moeten gaan op de ingeslagen weg. Het modereren van sites, berichten (laten) verwijderen of sites uit de lucht halen is en blijft van wezenlijk belang. Omdat de politie een beperkte capaciteit heeft, dient verder het toezicht van «*internetwatchdogs*» gestimuleerd te worden. Om deze reden subsidiëren de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie het Meldpunt Discriminatie Internet.

3.2 Het benutten van andere mogelijkheden voor bestrijding van haatuitingen

De discussie over de aanpak van godslastering en haatuitingen kan nog in een ander perspectief geplaatst worden, namelijk de vraag of het primair een taak van de overheid is om bescherming te bieden tegen uitingsdelicten, of dat de samenleving gebaat is met een grotere eigen weerbaarheid. Dit kabinet kiest voor een samenleving waarin de burger zelf ook een actieve rol vervult. Het coalitieakkoord waarop dit kabinet berust drukt dat streven als volgt uit: «De overheid zal mensen daartoe mobiliseren, verbinden, ondersteunen en toerusten om hun verantwoordelijkheid voor hun eigen leven en de samenleving in al zijn verscheidenheid vorm te geven».

Ten aanzien van de uitingsdelicten waar het hier om gaat is dat expliciet aan de orde. Juist omdat hier sprake is van een spanning tussen fundamentele rechten (in het bijzonder vrijheid van meningsuiting versus het recht op non-discriminatie) ligt het voor de hand dat burgers ook zelf hun rechten bewaken. De afweging tussen grondrechten dient primair in een maatschappelijke discussie plaats te vinden en niet geheel aan de overheid overgelaten te worden (zie ook de eerder genoemde nota grondrechten in een pluriforme samenleving).

Het kabinet ziet voor de overheid in deze een stimulerende en faciliterende rol. Het richt zich hierbij vooral op (1) het bestrijden van discriminatie en (2) het versterken van de weerbaarheid van burgers tegen tendensen van radicalisering en polarisering.

Bestrijding van discriminatie

Het bestrijden van discriminatie is door het kabinet aangemerkt als speerpunt van beleid. Hierbij gaat het met name om het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, maar ook andere vormen van discriminatie (bijvoorbeeld in het uitgaansleven) zullen bestreden worden.

Het kabinet streeft naar een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatie-voorzieningen. Deze moeten voorzien in de ondersteuning van slachtoffers en de registratie van klachten over discriminatie op alle terreinen in de samenleving en op alle gronden: ras, religie, homoseksuele gerichtheid, leeftijd, handicap, geslacht, nationaliteit etc. Hiermee is het mogelijk doelmatig professionele ondersteuning te bieden, waarbij het een voorwaarde is dat deze voorzieningen laagdrempelig en toegankelijk zijn voor een ieder die zich gediscrimineerd voelt. Voor uitbreiding van deze voorzieningen stelt het kabinet sinds 2006 jaarlijks 6 miljoen euro beschikbaar. Momenteel is een wet in voorbereiding om gemeenten te verplichten hun burgers toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. Deze wet zal naar verwachting medio 2008 in werking treden. In het kader een overbruggingsmaatregel voor 2006 en 2007 zijn reeds belangrijke stappen gezet voor de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk; hiertoe heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie convenanten afgesloten met gemeenten en provincies. Op verzoek van de Tweede Kamer zal bij de inwerkingtreding van de wet een publiciteitscampagne worden gelanceerd om burgers te informeren over de mogelijkheden voor melding van discriminatie.

In hun rapport wijzen de onderzoekers op de mogelijkheid om (via media en politiek) weerwoord te leveren dan wel in specifieke gevallen via civiele actie de grens aan te geven. Het kabinet werkt impliciet langs deze lijnen door zijn steun aan minderheden- en moslimorganisaties om hun achterban te mobiliseren om actiever aan de publieke discussie deel te nemen. Een voorbeeld is de reeks debatten, georganiseerd door het

Landelijk Overlegorgaan Minderheden (LOM), over rol van de media ten aanzien van beeldvorming over allochtonen. Een ander voorbeeld is het project Ahlan, uitgevoerd door de website Maroc.nl, om moslimjongeren te stimuleren deel te nemen aan het politieke debat, zelf journalistiek werk te verrichten en mee te werken aan oplossingen voor de uitdagingen waarmee ze zich geconfronteerd zien, waaronder ervaringen van discriminatie en uitsluiting.

Ook waar sprake is van normschendingen die duidelijk over de grens gaan, kunnen burgers een rol spelen. Het ontstaan van meldpunten voor diverse vormen van discriminatie is daarvan een voorbeeld. Die meldpunten zijn vaak in staat om langs andere dan de strafrechtelijke weg een einde te maken aan grievende uitingen; als stok achter de deur hebben ze in laatste instantie als functie het initiëren van een strafrechtelijke ingreep. De onderzoekers geven hun voorkeur aan voor een landelijk islamitisch discriminatiemeldpunt. Het kabinet meent echter dat het onverstandig is een bevolkingsgroep of vorm van discriminatie apart te stellen. Beter is het alle bevolkingsgroepen te betrekken bij de algemene strijd tegen discriminatie – op welke grond dan ook – en anderzijds de expertise van antidiscriminatievoorzieningen breed te laten ontwikkelen.

Weerbaarheid tegen polarisatie en radicalisering

De onderzoekers wijzen op het belang van het versterken van de weerbaarheid van specifieke bevolkingsgroepen tegen haatzaaien en discriminatie. Het kabinet deelt deze overtuiging. Ondersteuning hiervan valt binnen het bredere beleid om burgers weerbaarder te maken tegen tendensen van polarisatie en radicalisering.

Recent heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 103). Dit plan beschrijft een reeks van acties op diverse beleidsterreinen (onderwijs, werkgelegenheid, integratie, jeugdbeleid, strafrecht etc.) om ernstige tendensen van polarisatie en radicalisering te voorkomen, in een vroeg stadium te herkennen en effectief tegen te gaan. Uitgangspunt is hierbij ondersteuning van de lokale aanpak en samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners.

In het Actieplan zijn diverse acties opgenomen om het democratisch bewustzijn van met name jongeren te versterken, om de kennis van verschillende culturen en religies beter over te brengen in het onderwijs, en om discriminatie en anti-democratische uitingen tegen te gaan. Dergelijk extreme uitingen lijken steeds meer deel uit te maken van de dominante jeugdcultuur binnen verschillende groepen. Vooral op het internet lijkt er geen grens aan wat jongeren te berde denken te kunnen brengen. Eerst verantwoordelijken zijn hier de ouders. Het kabinet wil via onderwijs, inburgeringstrajecten en opvoedingsondersteuning ouders betrekken bij de maatschappij en bij de ontwikkeling van hun kinderen.

Maar ook anderen kunnen een bijdrage leveren. Het kabinet wil bestuurders, professionals en eerstelijns werkers (docenten, jeugdwerkers, politie etc.) ondersteunen bij het bieden van een weerwoord tegen intolerant en anti-democratische uitingen. Ook beheerders van websites hebben hierin een verantwoordelijkheid. Zij kunnen deze nemen – en doen dat ook – door extreme uitingen van de site te verwijderen en disclaimers te plaatsen bij uitingen die de grens van het toelaatbare raken. Tevens stelt een aantal beheerders zich actief op door deel te nemen aan lokale en nationale projecten ter versterking van de weerbaarheid van (met name moslim)jongeren tegen radicale invloeden. Zo werken diverse, door jongeren veelbezochte, webfora aan een website om jongeren alterna-

tieve informatie aan te reiken over het leven als moslim in het Westen. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie ondersteunt dit.

Ter verdere uitwerking van het Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011 zal jaarlijks een operationeel plan worden opgesteld. In november 2007 zal de Tweede Kamer het operationeel plan voor het jaar 2008 ontvangen.

In bredere zin wil het kabinet aangegeven de interculturele dialoog versterken. Meer in het bijzonder wil het een breed debat stimuleren over de positie van de Islam in Nederland (zie in dit verband ook de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Dynamiek in islamitisch activisme», Kamerstukken II, 30 800 VI, nr. 115). Uitgangspunt hierbij is dat mensen met verschillende culturele en religieuze achtergronden op basis van wederzijds respect met elkaar spreken over hun gezamenlijke belangen én over de onderwerpen waarover diep verschil van mening bestaat.

Ook op internationaal terrein vindt deze discussie plaats. Nederland zal bij het internationaal jaar van de Interculturele Dialoog een belangrijke rol spelen. Daarnaast ondersteunt Nederland het initiatief van de Verenigde Naties om in het kader van de «Alliantie der beschavingen» wereldwijd de interculturele dialoog te stimuleren.

4. Conclusie

Het kabinet zet een veelheid van instrumenten in om de aanpak van discriminatie, haatzaaien en radicalisering verder te intensiveren. De noodzaak daartoe wordt door de analyse van het WODC-rapport «Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen» nog eens onderstreept.

De actie van het kabinet verloopt langs twee lijnen: het stimuleren, ondersteunen, faciliteren en versterken van initiatieven die in de samenleving genomen worden, en het bevorderen van de strafrechtelijke bestrijding van haatuitingen. Het eerste gebeurt onder andere door het uitbreiden van de anti-discriminatievoorzieningen, het ondersteunen van de verschillende meldpunten en het bevorderen van het maatschappelijk debat. Bij het tweede gaat het om de intensivering van opsporing en vervolging. Het is van groot belang dat wordt opgetreden tegen de bovenlaag van kwetsende uitingen. Uitingen waarmee wordt beoogd haat te zaaien, te discrimineren of anderen in de samenleving ernstig te kwetsen, moeten met kracht worden bestreden. Het beleid van het Openbaar ministerie is hier nadrukkelijk op gericht. In de visie van het kabinet is het niet nodig om te komen tot uitbreiding van het strafrechtelijke instrumentarium, maar is er ook zeker geen reden om dit in te perken. De strafbaarstelling van godslastering komt in het strafrechtelijke instrumentarium een plaats toe, naast andere uitingsdelicten.