

Democratie en extreem-rechts

Juridische argumenten tegen extreem-rechts

Eva Brems

Aspirant FWO aan het Instituut voor de Rechten van de Mens - Katholieke Universiteit Leuven

Extreem-rechtse standpunten, extreem-rechtse verenigingen en extreem-rechtse politieke partijen worden vaak anti-democratisch genoemd. Vaak wordt gezegd dat daarom de democratie daartegen ten strijde moet trekken. Hoe zit het daarmee?

Wat is democratie?

In het algemeen kan men stellen dat de democratie een formele en een materiële component heeft. De formele democratie is de democratie als politiek systeem: een systeem van vertegenwoordiging met als centrale elementen het meerderheidsprincipe, het meerpartijstelsel en de organisatie van algemene verkiezingen op geregelde tijdstippen. De materiële component betreft het "waarom" van de democratie. Waarom verkiezen wij een democratisch regime boven bijvoorbeeld een dictatuur? Het antwoord luidt: omdat wij menen dat dit de beste waarborgen biedt voor onze rechten.

Een formele democratie-opvatting stelt enkel procedurele vereisten aan de regelgeving. Een materiële democratie-opvatting daarentegen, stelt ook inhoudelijke vereisten: de regels moeten de rechten en vrijheden van de burgers respecteren en waarborgen. Wanneer het Vlaams Blok, zoals vaak gebeurt, wordt aangeduid als een "anti-democratische" partij, bedoelt men precies dat de visie van deze partij onvoldoende respect inhoudt voor de fundamentele rechten en vrijheden. Het is niet de bedoeling om hier aan te tonen dat dit het geval is. Niettemin kan er aan herinnerd worden dat de Vlaamse Raad op 19 november 1992 een resolutie heeft aangenomen waarin werd vastgesteld dat verschil-

lende van de voorstellen van het Vlaams Blok inzake het migrantenbeleid, "discriminaties invoeren, die flagrant in strijd zijn met het Europees verdrag voor de rechten van de mens" [1].

Maar dit terzijde. Aangenomen dat we leven in een samenleving waarin individuen, verenigingen, organisaties... actief zijn, die waarden en principes aanhangen en propageren die in strijd zijn met de democratische waarden, met name de fundamentele rechten, moet een democratisch regime daar dan actief tegen optreden, vanuit een soort zelfverdedigingsreflex? In een democratische samenleving is het uitgangspunt 'ja, we moeten daartegen optreden'. De vraag is dan hoe. En meer bepaald: wat is er mogelijk op het gebied van juridische maatregelen tegen extreem-rechts? Ik bekijk dat eerst op theoretisch-fundamenteel vlak, binnen het Europese kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het EVRM), en daarna op meer praktisch-concreet vlak binnen het kader van de Belgische wetgeving.

Mijn benadering in dat eerste luik gaat uit van de twee voornaamste theoretische argumenten

Dit is een ietwat uitgebreide versie van de lezing die de auteur gaf op het colloquium 'Ondergesneeuwde sporen. Strategieën ter bestrijding van extreem-rechts gedachtengoed' in het Vlaams Parlement op 10 februari 1998.

tégen de bestrijding van extreem-rechts:

Ten eerste is er een argument dat gebaseerd is op een formele democratie-opvatting. Dat zegt dat de staat neutraal moet zijn. Dat democratie niet een kwestie is van waarden, maar van spelregels. "Zolang men het spel speelt volgens de regels, is er niks aan de hand. Het is niet aan de staat om een bepaald gedachtegoed als verplicht te bestempelen en zeker niet om het op die basis te verbieden of te bestrijden". Tegen die opvatting stel ik dat het idee van de waardenvrije, neutrale staat niet overeenstemt met de werkelijkheid. In mijn ogen is de vigerende democratie-opvatting in West-Europa een materiële democratie-opvatting die niet neutraal is, maar die een zekere vooringenomenheid bevat ten voordele van de fundamentele rechten en vrijheden. Rechten als de vrije meningsuiting of de vrijheid van vereniging zijn niet enkel belangrijk als spelregels die het functioneren van een democratie mogelijk maken, maar ook als waarden, die op zichzelf beschermd moeten worden. En dat geldt ook voor de andere mensenrechten, met inbegrip van het non-discriminatiebeginsel. Deze opvatting komt in het EVRM onder meer tot uiting in artikel 17 [2], dat gaat over het verbod van misbruik van grondrechten, en dat bepaalt dat het verboden is de mensenrechten te gebruiken om er andermans mensenrechten mee te vernietigen. Dit is een uitdrukking van een strijdbare democratie-opvatting, een democratie die niet weerloos staat tegenover haar belagers.

Het tweede argument tégen de bestrijding van extreem-rechts is gebaseerd op het democratisch dilemma. Dat is een netelige kwestie. Het is namelijk zo dat de meeste van de juridische middelen die men kan inzetten tegen extreem-rechts, een beperking inhouden van fundamentele rechten en vrijheden: men gaat het uiten van bepaalde meningen strafbaar stellen, men gaat verenigingen verbieden en dergelijke. Ter verdediging van de fundamentele rechten, gaat men dus... fundamentele rechten inperken. Je kan dat dilemma vrij scherp stellen: Neem nu een extreem-rechtse politieke partij die een programma maakt dat aan een deel van de bevolking het genot van een deel van de mensen-

rechten ontzegt. Als dat programma wordt uitgevoerd, worden de mensenrechten zeer zwaar geschonden. Maar zolang dat dode letter blijft, blijven de mensenrechten in principe intact (hoewel misschien de Racismewet of een andere wet geschonden wordt). Indien men nu bijvoorbeeld de publicatie van dat programma zou verbieden of strafbaar stellen, dan is dat een aantasting van de vrijheid van meningsuiting en van de politieke vrijheid van die politici. De enige aantasting van de mensenrechten komt dan in de praktijk niet van extreem-rechts, maar van de bestrijders ervan. Wordt de democratie dan evenzeer bedreigd indien men optreedt tegen anti-democratische krachten als indien men er niet tegen optreedt? Vanuit het recht van de Rechten van de Mens bekeken hoeft dit niet het geval te zijn, en kan men dus wel uit het democratisch dilemma stappen. Mensenrechten zijn namelijk in de regel niet absoluut. Zij kunnen in vele gevallen *bepert* worden zonder dat die beperking een *schending* betekent van het recht. De voorwaarden hiervoor zijn doorgaans dat de beperking moet gebeuren door een algemene regel, dat ze een wettig doel moet hebben, en dat ze evenredig moet zijn met dat doel [3]. Dat restricties op bijvoorbeeld de vrije meningsuiting van extreem-rechts verenigbaar kunnen zijn met de mensenrechten, is al herhaaldelijk gebleken uit de beslissingen van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Twee voorbeelden.

Eén. In 1979 verklaarde de Commissie een klacht onontvankelijk die afkomstig was van de heren Glimmerveen en Hagenbeek [4], de voorzitter en ondervoorzitter van de NVU (de Nederlandse Volks-Unie). Die partij was in 1978 door de Nederlandse rechter verboden verklaard. Bij de Commissie kloegen de verzoekers niet over de verbodenverklaring, maar wel over de beslissingen van de kiesraden van Amsterdam en Den Haag om een naamloze verkiezingslijst waarop beide heren kandidaat waren ongeldig te verklaren, omdat de kiesraden die beschouwden als een vermomde NVU-kieslijst. Daarnaast kloeg Glimmerveen ook over een strafrechtelijke veroordeling die hij had opgelopen wegens het bezitten van pamfletten die volgens de rechter

aanspoorden tot rassendiscriminatie. De Commissie was van oordeel dat artikel 17 EVRM (het verbod van misbruik van grondrechten) maakte dat Glimmerveen en Hagenbeek zich niet konden beroepen op het recht op vrije meningsuiting of het recht op deelname aan de verkiezingen. Zij wilden die grondrechten immers gebruiken als een basis om activiteiten te kunnen verrichten in strijd met de tekst en de geest van het mensenrechtenverdrag.

Twee. Een Oostenrijkse zaak uit 1989 betrof vier leden van extreem-rechtse politieke organisaties die veroordeeld waren onder een wet die "nationaalsocialistische activiteiten" verbiedt. De activiteiten waarvoor ze veroordeeld waren, betroffen onder meer het programma van de organisatie (waarin biologisch racisme gepredikt werd), revisionistische publicaties, het dragen van nazi-achtige uniformen en het roepen van nazi-slogans. Zij kloegen over een schending van de vrijheid van meningsuiting. Maar de Commissie oordeelde dat het verbod op nationaalsocialistische activiteiten gerechtvaardigd kan worden binnen de toegelaten beperkingen op de vrijheid van meningsuiting. Dit vooral in het licht van de historische achtergrond van het EVRM zelf (totstandgekomen kort na de tweede wereldoorlog en als reactie daarop). Bovendien, zei de Commissie, is het nationaalsocialisme een totalitaire doctrine die onverenigbaar is met de democratie en de Rechten van de Mens en waarvan de aanhangers zonder twijfel doeleinden als bedoeld in artikel 17 nastreven (misbruik van grondrechten dus). Daarom werd de klacht onontvankelijk geoordeeld [5].

Deze twee voorbeelden illustreren het feit dat in het recht van de Rechten van de Mens vrij verregaande beperkingen van de fundamentele rechten van extreem-rechts mogelijk zijn. In sommige gevallen zijn dergelijke beperkingen niet enkel toegelaten, maar zelfs voorgeschreven door internationale verdragsbepalingen. Zo bepaalt artikel 20 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR): "Het propageren van op nationaliteit, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, is bij de wet verboden". En artikel 4 van

het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie verplicht de verdragspartijen ertoe onder andere het verspreiden van racistische denkbeelden strafbaar te verklaren en racistische organisaties en activiteiten te verbieden. België heeft aan zijn verplichtingen onder deze verdragen uitvoering gegeven door de Racismewet [6] en de Revisionismewet [7].

Naast die specifieke wetgeving over extreem-rechtse thema's worden ook andere wetten soms ingezet in de strijd tegen extreem-rechts. Zo heeft het verbod op private militias geleid tot de vervolging van leden van de Vlaamse Militantenorde en het Front de la Jeunesse. Extreem-rechtse vergaderingen of manifestaties kunnen worden verboden in naam van de openbare orde of rust, al gebeurt dit lang niet met dezelfde regelmaat als in Nederland. Racistische gewelddaden kunnen via het gewone strafrecht aangepakt worden.

Een interessante regel is de bepaling van artikel 3 §1 Cultuurpactwet en Cultuurpactdecreet, die stelt dat de overheidsinstanties alle ideologische en filosofische strekkingen moeten betrekken bij de uitvoering van het cultuurbeleid "op voorwaarde dat zij de principes en de regels van de democratie aanvaarden en naleven". Op grond van deze regel zijn de jongste jaren verschillende klachten van het Vlaams Blok in verband met uitsluiting uit culturele commissies, discriminerende behandeling door de openbare omroep en dergelijke, onontvankelijk verklaard door de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

Aanvankelijk verwezen dergelijke beslissingen enkel in algemene termen naar het 70-puntenprogramma van het Vlaams Blok. Via dat programma maakte de partij, evenals haar vertegenwoordigers, volgens de Cultuurpactcommissie kenbaar "de principes en de regels van de democratie niet te aanvaarden en niet na te leven" [8]. Nadat dit in commentaren als een onvoldoende motivatie was bestempeld, verwijst de Cultuurpactcommissie in recentere beslissingen naar een aantal specifieke punten uit het 70-puntenprogramma. Een zevental punten worden opgesomd, waarna gesteld wordt dat "meerdere van bovengenoemde programmapunten in

strijd zijn met de fundamentele rechten en vrijheden" die erkend zijn in het EVRM, het IVBPR, het IVESCR en de Belgische Grondwet [9]. Dit kan nog steeds geen bevredigende motivering genoemd worden. Om in juridische termen te stellen dat een programmapunt in strijd is met de fundamentele rechten en vrijheden, is een argumentatie vereist die aantoonbaar is dat het programmapunt in kwestie indien het zou uitgevoerd worden een aantasting zou uitmaken van een bepaald recht, én dat het geen geoorloofde beperking van dat recht uitmaakt. Dit laatste is een vrij genuanceerde juridische redenering. Daar komt de Cultuurpactcommissie hoege-naamd niet aan toe. Zelfs het eerste deel van de redenering, de aanduiding welk recht precies wordt aangetast, blijft achterwege. Bovendien begaat de Cultuurpactcommissie een onzorgvuldigheid doordat de verwijzingen naar het 70-puntenprogramma in voornoemde beslissingen betrekking hebben op de oude versie van dat programma ("Immigratie: de oplossingen" uit 1992), terwijl er sinds 1996 een aangepaste versie van bestaat ("Immigratie: de tijdbom tikt!"). Twee van de programmapunten die de Cultuurpactcommissie in haar beslissingen aanhaalt, komen in de nieuwe versie van het 70-puntenprogramma niet meer voor, en van de andere is de nummering en soms ook de formulering veranderd. Tenslotte stelt de Cultuurpactcommissie dat uit het 70-puntenprogramma blijkt "dat het Vlaams Blok en zijn gekozenen de principes en de regels van de democratie niet aanvaardden", en dit "ongeacht de verklaringen van het Vlaams Blok inzake de rechten van de mens". Vermoedelijk rekent de commissie tot die laatste categorie ook de volgende bepaling in de inleiding van de statuten van het Vlaams Blok: "Als partij voor de vrijheid verbindt het Vlaams Blok zich er toe om in haar politieke actie ten minste de rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door het bij de wet van 13 mei 1955 bekrachtigd Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag en het principe van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren in acht te nemen en door haar diverse geledingen en ver-

kozen mandatarissen te doen in acht nemen". Behalve de verwijzing naar het zelfbeschikkingsrecht, is dit een letterlijke overname van de tekst van de wet van 10 april 1995 die de overheidsdotaties aan politieke partijen beperkt tot partijen die in hun statuten of programma een dergelijke bepaling opnemen. Nu die tekst in de statuten van het Vlaams Blok staat, kan men er niet onderuit er minstens evenveel belang aan te hechten als aan het 70-puntenprogramma.

Het is mijns inziens zeer goed verdedigbaar, ondanks de bepaling in de statuten en de aanpassingen in het 70-puntenprogramma, dat het Vlaams Blok de democratische principes (met name de mensenrechten en in het bijzonder het discriminatieverbod) niet aanvaardt. Dat is echter niet iets dat op het eerste gezicht vanzelfsprekend is. Het vergt een vrij grondige juridische argumentatie. Indien deze, zoals in de beslissingen van de Cultuurpactcommissie, ontbreekt, begeeft men zich op glad ijs. Zoals ik eerder stelde, is er binnen het kader van de mensenrechten veel mogelijk op het vlak van beperkende maatregelen tegen extreem-rechts. Men moet er echter zeer goed voor opletten binnen dat kader van de mensenrechten te blijven. Dat wil onder meer zeggen dat de beperkende maatregelen evenredig moeten zijn met het doel (in dit geval de zelfverdediging van de democratie) en dat ze voldoende gemotiveerd moeten zijn, zodat die evenredigheid kan worden nagegaan. Indien aan die voorwaarden voldaan is, behoort ook het "zwaar geschut" van de democratieverdediging, zoals het partijverbod (dat in Nederland en Duitsland bestaat) of de grondrechtsverbeurte (Duitsland) tot de mogelijkheden binnen een democratisch systeem. Dergelijke verregaande maatregelen kunnen verantwoord zijn op basis van dezelfde redenering als in de voorbeelden die boven werden aangehaald: een beperking van de rechten van de ene ter bescherming van de rechten van anderen, en het verbod om grondrechten te misbruiken.

Het is onmogelijk om in dit korte tijdsbestek een volledig beeld te geven van de juridische bestrijding van extreem-rechts in België. Hier worden slechts een aantal concrete gevallen be-

keken van de toepassing van de Racismewet. De meest relevante artikels in de confrontatie met extreem-rechts zijn de artikels 1 en 3. Op grond van artikel 1 is het strafbaar aan te zetten tot of publiciteit te geven aan een voornemen tot discriminatie, haat, geweld of segregatie op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Dit is dus een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Artikel 3 stelt het strafbaar te behoren tot of medewerking te verlenen aan een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt. Dit is een beperking van de vrijheid van vereniging. De Racismewet is niet in de eerste plaats een wapen tegen extreem-rechts. Maar een klein percentage van de klachten onder de wet hebben betrekking op extreem-rechts. Om politiek extreem-rechts aan te pakken is de wet trouwens weinig geschikt.

Ten eerste kunnen politieke partijen niet vervolgd worden. In het Belgisch recht zijn namelijk enkel natuurlijke personen strafrechtelijk aansprakelijk. Bovendien zijn Belgische politieke partijen geen rechtspersonen, maar feitelijke verenigingen. Ten tweede is het ook moeilijk om de kopstukken van extreem-rechtse partijen te vervolgen. Indien ze een parlementair mandaat vervullen, genieten ze namelijk van de parlementaire onverantwoordelijkheid en onschendbaarheid. De parlementaire onschendbaarheid kan weliswaar worden opgeheven, maar daarvoor is politieke bereidheid nodig. Het laatste obstakel ligt erin dat het misdrijf van artikel 1 Racismewet, net zoals trouwens de misdrijven onder de Revisionismewet, zeer vaak een drukpersmisdrijf uitmaakt in de zin van artikel 150 van de Grondwet. Dat bepaalt dat alle drukpersmisdrijven voor "de jury" komen, m.a.w. voor het Hof van Assisen. De bevoegdheid van het Hof van Assisen is bedoeld als een waarborg ter versterking van de bescherming van de persvrijheid. In de praktijk heeft ze er echter toe geleid dat vervolgingen voor persmisdrijven uiterst zeldzaam zijn in België. Voor het Hof van Assisen is namelijk geen rechtstreekse dagvaarding mogelijk en de parketten voeren een uiterst terughoudend vervolgingsbeleid. Die situatie, waarbij daden die de wetgever in uitvoering

van zijn internationale verplichtingen strafbaar heeft gesteld in vele gevallen niet bestraft worden, is vanzelfsprekend onhoudbaar. Oplossingen kunnen in twee richtingen gezocht worden. Ofwel worden deze misdrijven onttrokken aan de bevoegdheid van de Hoven van Assisen, ofwel wordt ervoor gezorgd dat de Hoven van Assisen ze effectief berechten.

In de eerste lijn zijn er twee opties: de correctionalisering van alle persmisdrijven of enkel van degene die onder de Racismewet (of de Revisionismewet) vallen. In beide gevallen is een grondwetswijziging nodig [10], wat dus een ruime politieke consensus vereist. Artikel 150 Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard, en er zijn verschillende voorstellen ingediend, die alle in de eerste plaats een efficiëntere bestraffing van racistische persmisdrijven beogen. De correctionalisering van alle persmisdrijven [11] zou ongetwijfeld de beste oplossing zijn, doch dit idee botst op hevig protest bij de pers en lijkt politiek moeilijk haalbaar. De differentiatie tussen racistische en andere persmisdrijven die de tweede optie voorstaat [12], lijkt dan weer moeilijk te verenigen met het gelijkheidsbeginsel van de artikels 10 en 11 Grondwet. Dit kan men afleiden uit een advies van de Raad van State over een wetsvoorstel dat voor racistische persmisdrijven een vereenvoudigde procedure voor het Hof van Assisen wil invoeren. De Raad stelde in algemene termen dat een onderscheid tussen racistische en andere persmisdrijven een schending inhoudt van de artikels 10 en 11 Grondwet, aangezien niet duidelijk is welke objectieve redenen dit zouden kunnen verantwoorden [13]. Die moeilijkheid tracht men te ontlopen in het voorstel dat de wetgever zou willen toestaan uitzonderingen te voorzien op artikel 150 Grondwet "voor de personen die niet het statuut van beroepsjournalist, zoals omschreven bij wet, bezitten" [14]. Het onderscheid tussen persmisdrijven door beroepsjournalisten en door anderen lijkt beter bestand te zijn tegen een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel dan het onderscheid tussen racistische en andere persmisdrijven. Dit voorstel kan echter slechts voor een gedeeltelijke oplossing van het probleem zorgen, aangezien racistische partijen ook be-

roepsjournalisten onder hun activisten kunnen rekenen, aan wie zij de zorg voor hun publicaties kunnen toevertrouwen.

Ook in de tweede lijn, effectieve vervolging voor Assisen, kan men verschillende kanten uit. Het eerder aangehaalde, door de Raad van State verworpen, voorstel om voor racistische persmisdrijven een vereenvoudigde Assisenprocedure te creëren [15], kadert in deze context. Indien men optimistisch is, kan men in het Bergense Assisenproces van 1994 (zie infra) het bewijs zien dat het huidige systeem toch werkbaar is, en rekenen op een mentaliteitswijziging bij de parketten om uit de huidige impasse kunnen geraken.

De concrete gevallen

De belangrijkste rechtszaken onder de Racismewet die te maken hadden met extreem-rechtse politieke partijen betroffen de inmiddels ontbonden Parti des Forces Nouvelles. In beide zaken kwam het initiatief van de burgerlijke partijstelling van anti-racistische verenigingen en privépersonen.

Eén. Op 22 juni 1993 werden vijftien leden van deze partij samen met 3 leden van de ervan afgescheurde beweging AGIR veroordeeld voor de misdrijven van de artikels 1 en 3 Racismewet [16]. Hoewel de feiten die aan de rechtbank waren voorgelegd voornamelijk betrekking hadden op racistische affiches en pamfletten, slaagde ze erin de kwalificatie van de feiten als persmisdrijf te omzeilen door artikel 3 centraal te stellen in de redenering. Het "behoren tot een racistische groep" is volgens de rechtbank geen drukpersmisdrijf omdat het verspreiden van publicaties voor die groep geen doel, doch slechts een middel is.

Twee. In de andere zaak werden twee militanten van de PFN verantwoordelijk gesteld voor het verspreiden van racistische pamfletten. Na een lange procedure langs verschillende rechtscolleges werd deze zaak uiteindelijk als persmisdrijf gekwalificeerd en - zeer opmerkelijk - *effectief doorverwezen naar het Hof van Assisen* van Henegouwen. Dat veroordeelde de beklaagden op 23 juni 1994 tot 6 maanden effectieve gevangenisstraf wegens hun lidmaatschap van de

PFN, een organisatie die op basis van haar publicaties racistisch werd bevonden (artikel 3 Racismewet).

Drie. Het Vlaams Blok is tot nu toe nog niet veroordeeld, al is er wel een poging toe gedaan in een zaak die was aangespannen door de Liga voor de Mensenrechten tegen de Vlaams Blok-kers Koen Dillen en Hans Carpels. Als rechtstreeks dagende partij vroeg de Liga enkel de vervolging op grond van artikel 3 Racismewet. De bedoeling hiervan was niet enkel om de kwalificatie als persmisdrijf te vermijden, maar ook en vooral omdat een veroordeling onder artikel 3 het dichtst een veroordeling van de partij benadert. Een dergelijke veroordeling zou namelijk inhouden dat de rechtbank oordeelt dat het Vlaams Blok een racistische vereniging is, en om die principiële uitspraak was het de Liga te doen. Als ondersteuning voor die stelling haalde ze het 70-puntenprogramma aan, en allerhande publicaties, voornamelijk uit het weekblad *Vlaams Blok*. Daaronder waren ook enkele artikels van de hand van Hans Carpels. De rechtbank kwalificeerde de feiten als niet enkel het misdrijf van artikel 3, maar ook dat van artikel 1 Racismewet, en bepaalde dat dit laatste alleszins in hoofde van Carpels een persmisdrijf uitmaakte. Omdat alleen het Assisenhof bevoegd is om te oordelen over feiten waarvan minstens één een persmisdrijf vormt en de andere ermee samenhangen, verklaarde de rechtbank zich onbevoegd [17]. Tegen dit vonnis is hoger beroep aangetekend.

Vier. Nog een laatste voorbeeld: op 15 juli 1996 veroordeelde de Brusselse correctionele rechtbank twee militanten van het Front National, Nadine Lemmens en Patrick Sessler, tot gevangenisstraffen met uitstel wegens de racistisch getinte toespraak die Lemmens uitsprak bij haar eedaflegging als lid van de Brusselse gemeenteraad (terwijl zij de Hitlergroet bracht), een toespraak die grotendeels geschreven was door Sessler [18]. De burgerlijke partijen, met name het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, en de Beweging tegenen Racisme, Antisemitisme en Xenofobie, kregen elk 100.000 fr. schadevergoeding. In deze zaak stelde het probleem van het persmisdrijf zich

niet, omdat het om een gesproken tekst ging.

Wat vooral opvalt, is dat veroordelingen van politiek extreem-rechts onder de Belgische Racismewet heel zeldzaam zijn. Vooral de straffeloosheid van het Vlaams Blok is opmerkelijk. Die is grotendeels te wijten aan de moeilijkheden die inherent zijn aan de Belgische wetgeving en die eerder besproken werden. Anderzijds kan men vermoeden dat de terughoudendheid om te vervolgen minder zou zijn indien de partij zeer grove racistische bewoordingen zou gebruiken, wat zij zelden doet. Het wordt soms als een "pervers effect" van racismewetten beschouwd dat deze ertoe leiden dat racistische stellingen subtieler worden uitgedrukt. Indien de misdrijven van de Racismewet buiten het toepassingsgebied van artikel 150 GW kunnen gehaald worden, kan deze een gedegen wapen worden tegen extreem-rechts. De zaken tegen de PFN doen denken dat ze dat ook vandaag al zou kunnen zijn indien de parketten systematisch zouden vervolgen en indien persmisdrijven effectief voor Assisen gebracht zouden worden.

Ingrijpen op financiering

Tenslotte nog enkele bemerkings over een wetsvoorstel dat momenteel door het parlement wordt behandeld [19]: dit voorziet dat indien een politieke partij of een component, een lijst, een kandidaat of een gekozenen ervan een daad stelt of financiert die een overtreding inhoudt van artikel 14 EVRM [20] of van de Racismewet, de dotatie aan die partij kan worden ingetrokken, hetzij ten belope van het dubbele van het bedrag van de voor het stellen van die daad gefinancierde of gedane uitgaven, hetzij voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden, noch langer dan één jaar. Die beslissing zou kunnen worden genomen door de controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, na voorafgaand advies van een college bestaande uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State.

Indien dit voorstel wet wordt, wordt het het krachtigste wapen in het Belgische arsenaal aan juridische middelen ter bestrijding van extreem-

rechts. Terwijl de eerder genoemde wet van 10 april 1995 partijen de louter formalistische verplichting oplegde om een clausule van respect voor het EVRM in hun statuten op te nemen, zou dit nieuwe voorstel werkelijk gevolgen kunnen hebben op het terrein. Extreem-rechtse partijen zouden zich verplicht zien hetzij al hun teksten en uitspraken te zuiveren van racistische elementen, hetzij het verlies van financiële middelen te aanvaarden, wat hun werking sterk zou belemmeren. In de bestrijding van extreem-rechts zou een dergelijke wet veel efficiënter zijn dan de Racismewet. Als strafwet is deze laatste enkel van toepassing op individuen. Bovendien worden bijna uitsluitend mondelinge overtredingen bestraft (zie supra). Met dit nieuwe voorstel zouden partijen rechtstreeks kunnen worden aangepakt, zowel voor racistische teksten als voor uitspraken of daden.

Een dergelijke wet past in het boven geschetste kader van mogelijke grondrechtsbeperkingen ter bescherming van de democratie. Het verschil met de eerder besproken voorbeelden van toegelaten beknotting van de vrijheid van meningsuiting van politieke partijen ligt in de sancties. Bij de intrekking van een dotatie kan het om een veel groter bedrag gaan dan bij een strafrechtelijke boete. Het feit dat de sancties die het wetsvoorstel voorziet beperkt zijn (de intrekking van de dotatie is hetzij tijdelijk, hetzij gedeeltelijk) waarborgt echter de evenredigheid. Wat wel een probleem is, is het feit dat de beslissing tot intrekking genomen zou worden door de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Deze is samengesteld uit parlementsleden, die per definitie met politieke partijen verbonden zijn, en biedt daarom niet de waarborgen van onafhankelijkheid en structurele onpartijdigheid, die nochtans onmisbaar zijn in een orgaan dat dergelijke gevoelige en belangrijke beslissingen kan nemen.

In zijn advies [21] over dit wetsvoorstel struikelt de Raad van State over nog een ander belangrijk punt: door de verwijzing naar de Racismewet krijgt de Controlecommissie de bevoegdheid te oordelen of bepaalde daden een strafbaar feit uitmaken in de zin van die wet. Die re-

geling is strijdig met de Grondwet omdat de Controlecommissie geen rechtscollège is, en de taak om zich uit te spreken over de vraag of een gedrag strafrechtelijk strafbaar is, door de Grondwet enkel aan de hoven en rechtbanken wordt opgedragen. Bovendien kan hierdoor een probleem rijzen voor het vermoeden van onschuld, indien er latere strafrechtelijke vorderingen worden ingesteld op grond van hetzelfde feit. Dit bezwaar van de Raad van State kan opgelost worden door de verwijzing naar de Racismewet achterwege te laten. Indien men echter enkel nog naar een discriminatieverbod verwijst, gaat een groot deel van de efficiëntie verloren, aangezien extreem-rechtse partijen zich voornamelijk schuldig maken aan racistische uitlatingen, die op zichzelf geen discriminatie uitmaken, eerder dan aan discriminerend gedrag. Een mogelijke oplossing zou kunnen bestaan in het opnemen van een eigen formulering van het laakbaar gedrag, die voldoende verschilt van die in de Racismewet.

Tenslotte kan men zich afvragen wat de gevolgen zijn van de vermelding van artikel 14 EVRM, naast de Racismewet, in het wetsvoorstel. Een overtreding van artikel 14 EVRM vereist een effectieve daad van discriminatie. Maar de gronden van discriminatie zijn veel ruimer dan in de Racismewet: discriminatie op grond van geloofsovertuiging of op grond van geslacht valt er bijvoorbeeld ook onder. De lijst van discriminatiegronden in artikel 14 is bovendien niet limitatief. Naast een partij die het lidmaatschap weigert aan migranten, kan dus ook een partij die haar lijsten onvoldoende openstelt voor vrouwen, atheïsten, of homoseksuelen gesanctioneerd worden, evenals een partij die enkel mensen vanaf een bepaalde leeftijd zou willen verenigen. Wat de discriminatiegronden betreft, is het toepassingsgebied van artikel 14 EVRM dus erg ruim.

In het algemeen is het echter een artikel met beperkte mogelijkheden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 26 IVBPR of de artikels 10 en 11 van de Grondwet, verbiedt artikel 14 EVRM niet alle discriminatie, maar enkel discriminatie in het genot van de rechten die in het EVRM erkend worden. Dit zijn in hoofdzaak burgerlijke en politieke rechten. Met name discriminaties in

de sociale sfeer vallen er grotendeels buiten. Aangezien een heleboel van de door het Vlaams Blok in het 70-puntenprogramma voorgestelde discriminaties zich in dat domein situeren, zou de vervanging van de verwijzing naar artikel 14 door een andere rechtsgrond van het discriminatieverbod de efficiëntie van de wet ten goede kunnen komen.

Tot besluit

Hoe is het nu gesteld met de houding van de Belgische democratie tegenover extreem-rechts? In zijn boek *De staat paraat?* [22] vergelijkt Jaap van Donselaer de strijdbaarheid tegen extreem rechts in Nederland, Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Uit zijn besluit blijkt dat België opvalt door een lage score: er staat een relatief zwak instrumentarium ter beschikking, en daar wordt dan ook nog eens weinig gebruik van gemaakt. Die conclusie heeft nogal wat mensen in ons land doen schrikken, maar ze moet toch enigszins gerelativeerd worden.

Het opzet van van Donselaers boek suggereert dat het er voor een staat op aankomt extreem-rechts zoveel mogelijk te bestrijden. Hij verliest daarbij echter het democratisch dilemma uit het oog. Ik ben het met hem eens dat het wenselijk is de democratie strijdbaar te houden. In het begrip "strijdbare democratie" zijn echter de twee leden even belangrijk: niet de loutere strijdbaarheid is van tel, maar de strijdbaarheid zonder afbreuk te doen aan de democratie.

In van Donselaers rangschikking kaapt Duitsland bijvoorbeeld de eerste prijs weg. Dat land is echter veroordeeld door het EHRM omdat een deel van zijn "zelfverdedigings"-wetgeving (met name in verband met de politieke loyaliteitsverplichting van ambtenaren) de individuele vrijheden te zeer beperkte. Wanneer de 5 landen opnieuw gerangschikt zouden worden, dit keer volgens het criterium van het optimale evenwicht tussen weerbaarheid en respect voor de democratische rechten, is het dus onwaarschijnlijk dat Duitsland nog zou winnen. Met zo'n criterium zou België misschien ook niet meer als laatste eindigen.

Ik denk niet dat België nood heeft aan méér wetgeving tegen extreem-rechts. Ik vind wel dat

de bestaande wetgeving, met name de Racismewet, consequent moet worden toegepast. Maar alles bij elkaar zou ik willen besluiten met een oproep om niet te veel te verwachten van het recht. Door middel van het recht kan men extreem-rechtse individuen naar de gevangenis sturen, en kan men extreem-rechtse verenigingen ontbinden. Extreem-rechtse ideeën uitroeien kan het recht, spijtig genoeg, niet.

- [1] Vlaamse Raad, Resolutie betreffende het algemeen migrantenbeleid, 19 november 1992, Zitting 1992-1993, *Handelingen* nr. 10, 283-284 en *Stukken*, 246.
- [2] "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."
- [3] Bv. § 2 van artikel 10 EVRM inzake de vrijheid van meningsuiting:" Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van 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." Een veel voorkomende beperkingsgrond is die van de bescherming van de rechten van anderen.
- [4] ECRM, J. Glimmerveen en J. Hagenbeek t. Nederland, nrs. 8348/78 en 8406/78, 11 oktober 1979, *D&R* 18, 187-197.
- [5] ECRM, H., W., P. en K. tegen Oostenrijk, nr. 12774/87, 12 oktober 1989, *D&R* 62, 216-221.
- [6] Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, van 30 juli 1981, *BS*, 8 augustus 1981, gewijzigd bij wet van 15 februari 1993, *BS*, 19 februari 1993 en bij wet van 12 april 1994, *BS*, 14 mei 1994.
- [7] Wet tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, van 23 maart 1995, *BS*, 30 maart 1995, err. *BS*, 22 april 1995.
- [8] Bv. 25. oktober 1993, Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Blok-fractie vs. BRTN (2).
- [9] Bv. 3 maart 1997, Brussels Hoofdstedelijk Gewest - Vlaams Blok vs.

Vlaamse Gemeenschapscommissie en 3 maart 1997, Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Blok vs. BRTN.

- [10] Het is in strijd met artikel 150 Grondwet om racistische persmisdrijven te correctionaliseren door toevoeging van een artikel in die zin aan de Racismewet, zoals gepoogd werd in het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *Gedr. St. Kamer*, BZ 1993-1994, nr. 1525/1.
- [11] Bv. het voorstel van senator Milquet, *Gedr. St. Senaat*, GZ 1997-1998, nr. 1-837/1.
- [12] Bv. het voorstel van senator Boutmans, dat artikel 150 Grondwet wil aanvullen met een tweede lid, dat een uitzondering invoert voor "de misdrijven, strafbaar gesteld met toepassing van het Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie", *Gedr. St. Senaat*, GZ 1996-1997, nr. 1-548/1. Het zelfde voorstel werd ook in de Kamer ingediend, *Gedr. St. Kamer*, GZ 1996-1997, nr. 1094/1. Het voorstel van mevrouw Creyf zou het zelfde effect bereiken zonder de discriminatie in de Grondwet in te schrijven. Zij stelt voor in artikel 150 Grondwet te bepalen dat de wet uitzonderingen kan bepalen voor wat betreft de drukpersmisdrijven, *Gedr. St. Kamer*, GZ 1997-1998, nr. 1288/1. In een volgende stap zou een wet dan de racistische persmisdrijven aan de bevoegdheid van het Assisenhof moeten onttrekken.
- [13] *Gedr. St. Senaat*, GZ 1997-1998, nr. 1-472/4, 5.
- [14] Voorstel van senator Anciaux, *Gedr. St. Senaat*, GZ 1996-1997, nr. 1-451/1.
- [15] Voorstel van senator Erdman, *Gedr. St. Senaat*, GZ 1996-1997, 1-472/1.
- [16] Corr. Luik, 22 juni 1993, *TVR*, 1993, 195.
- [17] Corr. Brussel, 6 september 1994, *AJT*, 1994-95, 50.
- [18] Corr. Brussel, 15 juli 1996, *RDE*, 1996, 415.
- [19] Wetsvoorstel "tot aanvulling van de artikelen 15bis en 25 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen", *Gedr. St. Kamer*, GZ 1997-1998, nr. 1084/7.
- [20] "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."
- [21] *Gedr. St. Kamer*, GZ 1084/13.
- [22] van Donselaer, *De staat paraat? De bestrijding van extreem-rechts in West-Europa*, Amsterdam, Babylon-De Geus, 1995.