

ADVIEZEN

COMITÉ VAN DE REGIO'S

152E CVDR-ZITTING, 30.11.2022-1.12.2022

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven

(2023/C 79/03)

Rapporteur:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/EVP), burgemeester van Gdańsk
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven COM(2021) 777 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S (CvdR),

- merkt op dat de wijze waarop haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op EU-niveau strafbaar worden gesteld, momenteel is geregeld in het Kaderbesluit van de Raad van 2008 betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad ⁽¹⁾). De lijst van haatmisdrijven die onder EU-brede wetgeving vallen, is beperkt tot gronden die verband houden met ras, huidskleur, godsdienst en nationale of etnische afkomst.
- De strafbaarstelling van andere vormen van haatzaaiende taal en haatmisdrijven, met name op grond van geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Aangezien er momenteel geen Verdragsbasis is voor een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak in heel Europa van alle vormen van haatzaaiende taal en haatmisdrijven, roept het Europees Comité van de Regio's (CvdR) de Raad op om de lijst van de in de EU strafbare feiten uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) snel uit te breiden door gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen voor de relevante nationale strafrechtelijke bepalingen, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.
- Het CvdR is in dit verband zeer ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie voor een besluit van de Raad betreffende het toevoegen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan de in artikel 83, lid 1, van het VWEU genoemde vormen van criminaliteit, dat als bijlage bij de mededeling van december 2021 is gevoegd over "*Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven*".
- Haatzaaiende taal, haatdelicten, nepnieuws, desinformatie en samenzweringstheorieën zijn verschijnselen die krachtadig moeten worden bestreden. Voorts moet worden benadrukt dat de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven ook de bestrijding van vooroordelen, racisme, chauvinisme, homofobie en antisemitisme omvat. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven hebben niet alleen gevolgen voor de individuele slachtoffers, die hieronder lijden en van wie de grondrechten en fundamentele vrijheden door dit soort delicten ernstig worden beknot, maar ook voor de samenleving in het algemeen.

⁽¹⁾ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55).

5. Zorgwekkend is de enorme omvang van dit verschijnsel en de merkwaardige onverschilligheid jegens het verschijnsel, waardoor het gevaar ontstaat dat haatzaaiende taal en haatmisdrijven worden genormaliseerd en zelfs constant in ons dagelijks leven aanwezig gaan zijn.

Beleidsaanbevelingen

6. Het CvdR veroordeelt situaties waarin haatzaaiende uitlatingen onderdeel zijn geworden van het taalgebruik in politieke conflicten, en is bezorgd over het feit dat extreme standpunten en ruw taalgebruik in het publieke debat langzamerhand gemeengoed worden. Het gevaar bestaat dat het agressieve taalgebruik in politieke geschillen door populistische partijen zal bijdragen tot het scheppen van een klimaat waarin radicalisme, nepnieuws en desinformatie kunnen gedijen, met het risico op haatmisdrijven tot gevolg.

7. Haatzaaiende taal en haatmisdrijven treffen alle leeftijdsgroepen; het enige verschil is de omgeving waarin zij er kennis van nemen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar jongeren, die enerzijds bijzonder gevoelig zijn voor virtuele en persoonlijke haatzaaiende taal en voor het aanzetten tot haatmisdrijven, maar anderzijds ook sterke bondgenoten kunnen zijn in de strijd tegen haatzaaiende taal. Hoewel vluchtelingen, mensen die niet heteronormatief zijn en nationale en religieuze minderheden meestal het doelwit van haatzaaiende taal zijn, is het percentage mensen dat in de (sociale) media en alledaagse situaties met haatzaaiende taal wordt geconfronteerd, de afgelopen jaren sterk toegenomen.

8. Verbaal en fysiek geweld ten gevolge van haat is niet alleen een punt van zorg voor minderheidsgemeenschappen. In deze context zijn gezagsdragers — mensen die een kiezersmandaat of openbare taken uitoefenen en instellingen — steeds vaker het slachtoffer van haatzaaiende taal en haatmisdrijven. Lokale en regionale politici worden hierdoor bijzonder hard getroffen, bijvoorbeeld als zij opkomen voor de rechten van vluchtelingen, migranten of LHBTIQ+-personen, en meer recentelijk in het licht van de strijd tegen wereldwijde dreigingen als de Russische invasie in Oekraïne of de COVID-19-pandemie.

9. Politici en overheidsinstanties zijn bijzonder goed in staat de publieke opinie en het publieke debat te beïnvloeden. Daarom roept het CvdR de politieke leiders op alle niveaus op zich te onthouden van het gebruik van uitingen die aanleiding kunnen geven tot haatzaaiende taal of haatmisdrijven tegen specifieke groepen.

10. Zorgwekkend is dat derde landen bewust gebruikmaken van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven om georganiseerde campagnes te voeren die in de EU tot polarisatie en verdeeldheid leiden. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven spelen een rol bij het aanwakkeren van gewapende conflicten. Zij zijn niet langer een lokaal verschijnsel, maar vormen een bedreiging op mondiaal niveau. Een voorbeeld van dergelijke haatzaaiende taal is de huidige boodschap van de regering van president Poetin over de redenen voor de agressie tegen Oekraïne en de omvang van het geweld en de haatmisdrijven die tijdens deze oorlog worden gepleegd.

11. Het CvdR wijst op de mondiale dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, die deels het gevolg zijn van de snelle verspreiding van ideeën via verschillende digitale kanalen. Een doeltreffende vervolging moet dan ook een grensoverschrijdende dimensie hebben. Het CvdR onderschrijft in dit verband volledig het oordeel van de Europese Commissie dat de ernst van dit soort misdrijven, samen met de grensoverschrijdende aard ervan, gemeenschappelijk optreden op EU-niveau noodzakelijk maakt. Dat zou zich moeten vertalen in een gemeenschappelijke justitiële reactie van de Unie op strafrechtelijk gebied en nauwere justitiële samenwerking tussen de lidstaten. Een dergelijk optreden zou niet indruisen tegen het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

12. Online verspreide haatzaaiende taal kan negatieve neveneffecten hebben op lokale gemeenschappen en bijgevolg leiden tot verdeeldheid tussen mensen en ontwrichting van de sociale cohesie; de gevolgen van haatmisdrijven en haatzaaiende taal zijn het sterkst voelbaar in lokale gemeenschappen.

13. Het CvdR vreest dat op haat gebaseerde misdrijven angst en stigmatisering verspreiden met een groter destructief effect, dat de grenzen van een specifieke stad of regio overschrijdt en tot grotere conflicten kan escaleren.

14. Gewezen zij op de grote verantwoordelijkheid van de regionale en lokale overheden bij de actieve bestrijding van haatmisdrijven en haatzaaiende taal en bij het voorkomen van discriminatie en uitsluiting, met inbegrip van politiek en ideologisch gemotiveerd geweld. Niet-handelen en het niet serieus nemen van deze zaken kunnen tot escalatie en verergering van de situatie leiden.

15. Burgemeesters en andere regionale en lokale leiders bevinden zich in een cruciale positie en kunnen een sleutelrol vervullen bij het vroegtijdig onderkennen van incidenten in hun gemeenschappen. Er dienen gespecialiseerde aanbevelingen voor regionale en lokale overheden te worden opgesteld over de wijze waarop dit verschijnsel effectief binnen lokale gemeenschappen kan worden voorkomen. Ook moeten lokale en regionale overheden worden aangemoedigd om preventieve maatregelen te nemen op basis van hun eigen situatie. Er moet harmonieus worden samengewerkt met wetshandhavingsinstanties, die geacht worden haatzaaiende taal en haatmisdriften consequent en effectief te bestrijden.

16. Aanbevolen wordt wetgeving in te voeren ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen bij digitale dienstverlening, zodat sociale media niet bijdragen tot de verspreiding en versterking van de impact van haatzaaiende uitlatingen en misdrijven. De huidige regels volstaan niet om ervoor te zorgen dat de aanbieders van internetdiensten bijdragen tot het doeltreffend bestrijden en voorkomen van haatzaaiende uitlatingen in de diensten die zij aanbieden. Uit onderzoek ⁽²⁾ blijkt dat aanbieders van digitale diensten en platforms vaak hun eigen richtsnoeren niet (kunnen) handhaven.

17. De wet inzake digitale diensten (DSA), die zich momenteel in de wetgevingsfase bevindt, is een kans om minimumnormen vast te stellen voor de door platforms te betrachten transparantie met betrekking tot de middelen die zij moeten inzetten om ervoor te zorgen dat zowel de wettelijke kaders inzake desinformatie als hun eigen richtsnoeren ten uitvoer worden gelegd. Deze rechtshandeling zou een stimulans kunnen zijn om de betrekkingen tussen de intermediaire dienstverleners, het publiek en de overheid te verbeteren. Het sociaal-economisch potentieel van grote platforms vereist een gecoördineerde inspanning op pan-Europees niveau, waarbij de kracht van de Europese interne markt als argument moet worden gebruikt.

18. De DSA moet op EU-niveau worden goedgekeurd en in de lidstaten ten uitvoer worden gelegd. De lidstaten moeten in de EU verder werk maken van de bevordering van deze wet. Het is de moeite waard de DSA te promoten als een EU-wet die niet concurreert met de afzonderlijke, onafhankelijke regelgeving inzake digitale diensten of vrijheid van meningsuiting online die door de afzonderlijke lidstaten wordt vastgesteld.

19. Gewezen zij op de rol van de wetshandhavingsinstanties bij de preventie, opsporing en, uiteindelijk, vervolging. Hopelijk zal de uitbreiding van de EU-brede lijst van delicten met haatmisdriften bijdragen tot een consequente aanpak daarvan en ertoe leiden dat in elk stadium van de procedure (politie, openbaar ministerie, rechtbanken) belang wordt gehecht aan de vervolging van haatzaaiende taal en haatmisdriften. De onafhankelijke rechtbanken in dit proces bepalen door middel van hun jurisprudentie de grenzen van wat toelaatbaar is en wat binnen de grenzen valt van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en wat haatzaaien is. Voor de aanpak van dit probleem in de hele Europese Unie is het raadzaam dat de normen dezelfde zijn.

20. Er zou kunnen worden nagedacht over een model waarbij haatzaaiende taal wordt vervolgd door middel van een openbare aanklacht en niet door middel van een particuliere procedure of een klacht. Het is in het algemeen belang dit verschijnsel in te dammen en de daders moeten zich ervan bewust zijn dat zij onvermijdelijk zullen worden bestraft. Ook moet de hinderlijke anonimiteit van mensen die haatmisdriften plegen, worden opgeheven. Daartoe moeten de rechtshandhavingsinstanties maatregelen nemen en moeten internetaanbieders bereid zijn mee te werken.

21. Vooruitgang op het gebied van gelijkheid en mensenrechten, met inbegrip van rechtshandhavingsinstanties die haatmisdriften en haatzaaiende taal doeltreffend bestrijden, is in hoge mate afhankelijk van de medewerking van de regionale en lokale overheden.

22. De belangrijkste belemmering voor rechtshandhavingsinstanties om effectief op te treden is dat haatmisdriften niet worden aangegeven. Lokale en regionale overheden en lokale overheidsfunctionarissen moeten gebruikmaken van hun nabijheid tot de bevolking en beleid bevorderen om het probleem onder de aandacht te brengen (ook onder ambtenaren) en om slachtoffers aan te moedigen aangifte te doen van haatzaaiende taal en haatmisdriften.

23. Lokale en regionale overheden moeten een rol spelen bij het wegnemen van belemmeringen voor het melden van gevallen van haatmisdriften, bijvoorbeeld door meer bekendheid te geven aan de rechten van slachtoffers, door juridische informatie te verstrekken over hoe incidenten kunnen worden gemeld, door migranten ervan te verzekeren dat zij ongeacht

⁽²⁾ Zie voor een relevant verslag: 210831_Reset_Facebook_Bundestagswahl_EN.pdf (hateaid.org).

hun juridische status aangifte kunnen doen en door anonieme aangifte via derden te bevorderen. Lokale en regionale overheden zouden ook goede praktijken en samenwerking ten behoeve van slachtoffers moeten bevorderen, met medewerking van de politie, lokale instanties voor gelijke behandeling en anti-discriminatie, sociale ngo's en bijvoorbeeld diensten voor slachtofferhulp.

24. Zelfs de beste juridische oplossingen zullen niet helpen als de wetshandhavingsinstanties deze niet handhaven door de daders te vervolgen. Evenzo zullen de mogelijkheden voor rechtshandhavingsinstanties om op te treden, worden beperkt indien aanbieders van internetdiensten (die langs elektronische weg diensten verlenen) de gegevens van mensen die haatmisdrijven plegen en dus duidelijk de wet overtreden, niet delen.

25. Wat de wetshandhavingsinstanties betreft, is het, aangezien haatzaaien vaak verweven is met de taal van het openbare en politieke debat, des te belangrijker dat deze instanties (en met name het openbaar ministerie) onafhankelijk blijven en dat dit verschijnsel serieus wordt genomen. Ongeacht de bestaande nationale verschillen op het gebied van regelgeving, bestrijding en preventie van haatzaaiende uitlatingen en bescherming op specifieke gronden, is het van groot belang de stabiliteit van de instellingen te waarborgen. Dit betekent in de eerste plaats onafhankelijke rechtbanken, en in de tweede plaats een openbaar ministerie dat vrij is van druk en in staat is onafhankelijke beslissingen te nemen omtrent de vervolging van dit soort misdrijven door middel van openbare tenlasteleggingen.

26. In diverse EU-lidstaten bestrijkt het mandaat van de organen voor gelijke behandeling ook haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven⁽³⁾. Daarom vervullen zij een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden daarvan. Het CvdR steunt in dit verband de aanbevelingen van de Europese Commissie aan de lidstaten om hen te helpen de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de organen voor gelijke behandeling te verbeteren⁽⁴⁾, en kijkt uit naar het aangekondigde wetgevingsvoorstel om hun rol en onafhankelijkheid verder te versterken.

27. Er moet worden samengewerkt met ngo's die bewustmaking ondersteunen en haatzaaiende uitlatingen en op haat gebaseerde gewelddaden bestrijden. De ervaring van zulke cruciale stakeholders, met inbegrip van de lokale overheden, moet worden benut om haat tegen te gaan en te bestrijden.

28. Alle scholen moeten programma's en de verwerving van vaardigheden op het gebied van antidiscriminatie aanbieden om te leren leven in een multiculturele samenleving die qua nationaliteit, ras, ideologie en geloof divers is. Activiteiten ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten in het onderwijs centraal staan.

29. Haatzaaiende taal zou als thema in het algemene onderwijsprogramma kunnen worden opgenomen; regio's die over bevoegdheden op dit gebied beschikken, worden aangespoord om hiertoe actie te ondernemen.

30. De hedendaagse Europese burger moet worden onderricht en toegerust met de intermenselijke vaardigheden om niet de grens te overschrijden van wat wordt beschouwd als vrijheid van meningsuiting, hetzij online, hetzij in openbare ruimten.

31. Het CvdR bepleit brede publiekscampagnes, ook in de gehele EU, om gelijkheid te bevorderen en discriminatie te voorkomen, bijvoorbeeld in de vorm van een vervolg op de Conferentie over de toekomst van Europa.

32. Lokale en regionale organisaties en sociale partners die zich op dezelfde gebieden bezighouden met de bestrijding van verbale en fysieke haat door middel van multicultureel onderwijs, verdienen steun. Een positief voorbeeld hiervan is te vinden in het idee achter de Paweł Adamowicz-prijs, gefinancierd door het Comité van de Regio's, ICORN en de stad Gdansk.

Conclusies

33. Het CvdR beschouwt de EU als een garant voor de formulering en toepassing van wetten om publieke uitingen van haat tegen te gaan.

34. De gevolgen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven hebben een grensoverschrijdende dimensie; daarom moeten zij met gemeenschappelijk optreden op EU-niveau worden aangepakt. Het CvdR roept derhalve ook op tot een doeltreffende aanpak van haatzaaiende taal en haatmisdrijven op andere gronden dan die welke onder Kaderbesluit

⁽³⁾ Het bureau van de Ombudsman in Polen is hiervan een voorbeeld.

⁽⁴⁾ Aanbeveling van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (C(2018) 3850 final).

2008/913/JBZ vallen, onder meer op grond van genderidentiteit, seksuele gerichtheid, leeftijd en handicap, zoals genoemd in de voorstellen van de Europese Commissie betreffende de Unie voor gelijkheid. Het is van belang dat de Raad de lijst van misdrijven snel uitbreidt met haatmisdrijven (artikel 83, lid 1, VWEU) om ervoor te zorgen dat de wetshandhavingsinstanties zowel op EU- als op nationaal niveau doeltreffend optreden.

35. Het enige antwoord op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven bestaat erin een alomvattende wettelijke strategie op te stellen voor het tegengaan, melden en consequent vervolgen ervan.

36. Het CvdR dringt aan op de vaststelling van minimumvoorschriften op EU-niveau voor de sancties op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, zodat de lidstaten hun wetgeving kunnen wijzigen om lidmaatschap van organisaties die haat op welke grond dan ook en deelname aan daarmee samenhangende activiteiten bevorderen of aanmoedigen, strafbaar te stellen. Er zou geen plaats mogen zijn voor antidemocratische standpunten of haatzaaiende taal en vijandigheid jegens andere mensen, waar ook in Europa of elders ter wereld.

37. De methoden voor het registreren en verzamelen van gegevens over haatdelicten kunnen worden verbeterd; voorts zouden deskundigen overleg kunnen voeren met de lidstaten onder auspiciën van het Bureau voor de grondrechten (FRA) om de nationale autoriteiten te helpen bij de aanpak van problemen in verband met de praktische toepassing van de wetgeving en te zorgen voor doeltreffend onderzoek naar en doeltreffende vervolging en veroordeling van haatmisdrijven en haatzaaiende taal. Hier is ook een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke instellingen en organisaties die zich bezighouden met haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

38. Er is behoefte aan organisatorische en juridische oplossingen voor de bescherming van slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, die moeten worden ondersteund en bijgestaan door EU-instellingen en -organisaties, lidstaten en Europese regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld.

39. Er is een subtiële grens tussen de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en censuur. Het recht op vrijheid van meningsuiting moet worden gewaarborgd bij de ontwikkeling van wettelijke oplossingen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

40. Op internationaal niveau schort het aan een gestandaardiseerde definitie van haatmisdrijven. Daarom moet de jurisprudentie worden versterkt, wat tot een effectievere vervolging van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zal leiden. Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁽⁵⁾ of de door de Europese Commissie gehanteerde definitie, vervat in Kaderbesluit 2008/913/JBZ, zou hierbij als uitgangspunt kunnen dienen.

41. Het CvdR beseft dat we extreme politieke uitlatingen niet zullen kunnen reguleren. Het blijft aan de lidstaten om te bepalen hoe zij de vrijheid van meningsuiting definiëren; wij moeten echter EU-normen opleggen om verbale en fysieke voorvallen van haat te bestrijden. Dit is nu juist de bedoeling van de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven met haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

Brussel, 1 december 2022.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽⁵⁾ Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955