Uitvoering van het Internationaal Verdrag van New York *van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie*

NOTA VAN VERBETERING

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1967–1968)

In het ontwerp van Wet tot uitvoering van het Internationaal Verdrag van New York van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (stuk nr. 2) moet de volgende verbetering worden aangebracht:

In het voorgestelde artikel 137*c* van het Wetboek van Strafrecht dient, na de woorden „mondeling of bij geschrift", te worden ingevoegd: of afbeelding.

Uitvoering van het Internationaal Verdrag van New York *van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie*

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 5

De bijzondere commissie in welker handen het onderhavige wetsontwerp is gesteld heeft de eer daaromtrent als volgt te rapporteren.

Algemeen

Een groot aantal leden van de commissie betuigde zijn instemming met dit wetsvoorstel.

Vele leden waren van oordeel, dat in de memorie van toelichting op dit wetsontwerp terecht wordt opgemerkt, dat het verdrag tot bepaalde voorzieningen, ook op wetgevend gebied, verplicht. Hiermede is tevens de indiening van een uitvoeringswet gemotiveerd. Dit behoeft, naar de mening van deze leden, echter niet te betekenen, dat het verdrag zonder uitvoeringswet geen rechtstreekse werking zou kunnen hebben. Met name vroegen deze leden zich af, of in de formulering op blz. 5 van de memorie van toelichting aan het einde van de toelichting op artikel 1, onderdeel B, niet over het hoofd wordt gezien, dat het verdrag onder omstandigheden direct op de rechtsverhouding tussen particulieren van toepassing is. Dienen de artikelen 1, 2, lid 1*b*, 5, en andere verdragsartikelen niet gelezen te worden als een absoluut verbod van rassendiscriminatie, zodat ook discriminatie in de private sfeer als een vergrijp tegen de mensenrechten moet worden beschouwd? De verplichting van de Staat om een beleid te voeren dat erop gericht is alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen kan in ons recht, ingevolge artikel 65 van de Grondwet, worden verwerkelijkt door directe toepassing van het verdrag door de rechter. De door de Regering mogelijk geachte onrechtmatige daadsactie zou dan direct op het verdrag gefundeerd kunnen worden.

Vele andere leden verklaarden geen bezwaar te hebben tegen het feit, dat het verdrag de Regering verplicht de Nederlandse strafwetgeving uit te breiden met verboden inzake allerlei gedragingen, welke discriminerend zijn of tot discriminatie kunnen aanzetten, omdat zij van oordeel waren, dat van deze strafbepalingen een zekere preventieve werking uit kan gaan. Toch wilden deze leden uitdrukkelijk waarschuwen tegen te grote verwachtingen van de uitwerking van strafbepalingen.

Immers het kan voorkomen dat de dader aanzet tot rassenhaat, niet zozeer omdat hij deze haat zelf voelt, maar omdat hij koel berekend materieel voordeel vermoedt te zullen krijgen door te spelen op latente, bij de bevolking, of althans een deel daarvan, levende neigingen. Deze neigingen zouden door een onjuiste feitelijke berichtgeving kunnen worden versterkt of opgeroepen. Een strafbepaling zal, naar het vermoeden van deze leden, in zo'n geval mogelijk preventief kunnen werken omdat het verwachte voordeel niet opweegt tegen het vrij zekere nadeel. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat een pensionhouder die „iets tegen negers heeft" en niet aan hen wil verhuren daartoe meer bereid zal zijn als hij veroordeeld is geweest tot een flinke geldboete of enige tijd gevangenisstraf. Het omgekeerde valt eerder te verwachten.

Bovendien zal naar de mening van deze leden vooral het voorgestelde artikel 90*quater* gemakkelijk ontdoken kunnen worden door ogenschijnlijk zeer zakelijke redenen voor de achterstelling op te geven.

Deze leden verklaarden om deze redenen zoveel belang te hechten aan de instelling van de door hen in het voorlopig verslag op het wetsontwerp **9723** voorgestelde onderzoekcommissie.

Deze commissie zou immers ook de klachten kunnen registreren, die niet aan de wetsomschrijving voldoen, maar die toch, als zij telkenmale ten opzichte van dezelfde personen of instanties worden geuit, een vermoeden kunnen opleveren van wetsontduiking. Een onderzoek buiten de sfeer van het strafrecht en mogelijk een gesprek met de „verdachte" zouden dan wellicht meer kunnen bereiken en in ieder geval een beter inzicht kunnen geven in de omvang en achtergrond van het verschijnsel dan de justitiële maatregelen en statistieken.

Verscheidene leden beschouwden dit wetsontwerp als een belangrijke stap vooruit bij het streven om te komen tot een internationale rechtsorde, waarvan de erkenning van de gelijkwaardigheid van elk menselijk individu de essentie behoort te zijn.

Verschillende leden zouden, als het onderhavige wetsontwerp niet moest aansluiten op het Internationale Verdrag van New York van 7 maart 1966, enige moeite hebben met de wel heel ruime formulering van sommige bepalingen. Naar hun oordeel dreigt een enkele maal onder het bereik der wet te worden gebracht wat, hoezeer wellicht verwerpelijk, in ethisch opzicht vrij dient te blijven. De leden hier aan het woord waren zich ervan bewust, dat incidentele redactionele afwijkingen ten opzichte van de verdragstekst niet mogelijk waren.

Enige leden waren het eens met het uitgangspunt van de Regering, dat in de memorie van toelichting op dit wetsontwerp ligt neergelegd: enerzijds is er in Nederland geen grote behoefte aan nieuwe speciaal tegen rassendiscriminatie gerichte wettelijke regelingen, anderzijds rust op de Regering de verplichting het verdrag uit te voeren. Deze leden kwam het voor, dat het wetsontwerp aanzienlijk meer wil regelen dan op basis van dit uitgangspunt nodig of wenselijk is. Deze aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het verdrag gaat naar het oordeel van deze leden te ver, omdat daarvan meer nadelen – met name in verband met de vrije meningsuiting – dan voordelen te verwachten zijn.

Verscheidene leden vroegen of het verbod tot openbaarmaking van een beledigende of discriminerende uiting als omschreven in artikel 137*e* niet een aantasting is van de vrijheid van drukpers, zoals die in de Grondwet is neergelegd.

Naar aanleiding van de opmerking op blz. 3, 2de kolom bovenaan, van de memorie van toelichting betreffende de uitwerking van het non-discriminatiebeginsel door de overheid, vroegen vele leden welke gedachten de Regering zelf heeft ter zake van een eventueel in de Grondwet op te nemen formulering.

Vele andere leden verklaarden zich in beginsel te kunnen verenigen met de zienswijze van de Regering, dat een artikel dat zich richt tegen iedere vorm van rassendiscriminatie in de Grondwet moet worden opgenomen. Een dergelijk artikel zou dan echter, naar de mening van deze leden, ruimer geformuleerd dienen te worden en zich niet alleen tegen de rassendiscriminatie moeten richten. Zij waren zich ervan bewust, dat zich hier allerlei vragen van wetsformulering voordoen en daarom achtten deze leden het juist, dat de kwestie is voorgelegd aan de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet.

Vele leden waren ervan overtuigd, dat onderwijs, voorlichting en mentaliteitsvorming van zeer grote betekenis zullen zijn voor de uiteindelijke uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie in de wereld. Ook al meenden zij, dat in Nederland praktijken van rassendiscriminatie momenteel weinig veelvuldig voorkomen, toch achtten zij blijvende aandacht voor deze problematiek bij het Nederlandse onderwijs gewenst. In de memorie van toelichting wordt (blz. 1, kolom 2) gezegd, dat hieraan in ons land op het terrein van het onderwijs reeds de nodige aandacht wordt besteed. Gaarne zouden deze leden meer in bijzonderheden vernemen, in welke vormen deze aandacht tot uitdrukking komt.

Het was enkele leden niet duidelijk waarom de opsomming in artikel 1 van het verdrag alleen de term „ras" is overgenomen. Wanneer aan de andere termen een betekenis zou worden toegekend, die geen verband houdt met de doelstelling van het verdrag, dan kan dat geen bezwaar opleveren. Het in de memorie van toelichting op blz. 4, linkerkolom, gegeven voorbeeld laat dit duidelijk zien.

Een aantal leden merkte op, dat in het verdrag en in de uitvoeringswet wordt gesproken over ras, godsdienst of grondslag van levensbeschouwing. Dient in deze opsomming niet het woord taalgroep te worden opgenomen?

Andere leden vroegen of hun veronderstelling juist is, dat het wetsontwerp niet bedoelt een groep op basis van nationaliteit te beschermen. Zo ja, zou dit dan betekenen, dat men b.v. Amerikanen, Duitsers of Israëliërs kan beledigen, zonder dit artikel te overtreden?

De artikelen

Artikel I, onderdeel B

Artikel 90quater

Artikel 90quater spreekt van vormen van onderscheid of voorkeur. Wordt hier bedoeld onderscheid of voorkeur ten aanzien van personen, of ook ten aanzien van instellingen of zelfs van opvattingen en levensbeschouwingen, zo vroegen verscheidene leden. Ook zouden deze leden gaarne vernemen wat wordt bedoeld met de aantasting van de erkenning van de rechten van de mens. Mag volgens de wetgever niet verschillend worden gedacht over of kritiek uitgeoefend worden op de waarde der rechten van de mens, zoals zij in de Universele Verklaring der rechten van de mens zijn geformuleerd?

Welke formulering van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het openbare leven zal de rechter moeten hanteren?

Betekent invoeging van artikel 90*quater* van het W.v.S., dat op ieder die voor vervulling van een bepaalde functie of voor het sluiten van een bepaalde overeenkomst de voorkeur heeft gegeven aan een contractspartij van het ene ras boven een die toebehoort aan een ander ras, de bewijslast rust om aan te tonen, dat zulks niet is geschied op grond van rassendiscriminatie doch op grond van een acceptabele persoonlijke voorkeur?

Artikel I, onderdeel C

Artikel 137c

Een aantal leden, in dit verslag aangeduid als vele andere leden, kon niet instemmen met de redactie van dit artikel. Het was hun opgevallen, dat het thans voorgestelde artikel ten dele een beperking is ten opzichte van het tegenwoordig geldende artikel. Tegenwoordig is elke belediging van een groep van de bevolking strafbaar. De wet vermeldt niet of deze belediging het ras, de godsdienst of iets anders moet betreffen. Door de woorden „wegens hun ras, hun godsdienst of de grondslag van hun levensbeschouwing" in het artikel te plaatsen heeft men het artikel in zijn werking aanzienlijk beperkt, hetgeen deze leden ten zeerste betreuren. Een belediging aan het adres van „de homofielen" of „de bewoners van een bepaalde gemeente" behoort evenzeer strafbaar te zijn en is het op grond van het tegenwoordige artikel ook. Daar staat tegenover, dat het artikel aanmerkelijk verruimd is, doordat het in de voorgestelde opzet niet meer vereist is, dat de beledigde groep geheel of ten dele tot de Nederlandse bevolking behoort. Deze leden zouden gaarne het oordeel van de Minister vernemen over de vraag, of het probleem niet zou kunnen worden opgelost, door de opsomming enuntiatief in plaats van limitatief te maken.

Bij de thans voorgestelde tekst blijven trouwens allerlei twijfelgevallen bestaan. Is een belediging aan het adres van „de gastarbeiders" strafbaar? Kan men bij zo'n vermenging van afkomst en ras als in de kring van de gastarbeiders voorkomt, nog spreken over belediging wegens ras?

Ook vroegen deze leden zich af, waarom dit artikel zelf geen definitie van het woord „ras" geeft. Zij vonden de argumentatie in de memorie van toelichting op dit punt wat inconsequent. De Regering wenst in de wet geen definitie van ras te geven, mede omdat het woord „afkomst" in de definitie van het verdrag tot verwarring kan leiden, maar vervolgt dan