

**Aanbeveling van  
het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (nr. 2020/R/001)  
betreffende de versterking van het wetgevend kader en het vervolgingsbeleid  
met betrekking tot seksistische en transfobe haatspraak.**



**INSTITUUT VOOR  
DE GELIJKHEID  
VAN VROUWEN  
EN MANNEN**

## I. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (hierna: het Instituut) werd opgericht door de wet van 16 december 2002 en heeft onder andere als opdracht om te waken over de naleving van de wetgeving die gendergelijkheid nastreeft of bevordert, en om elke vorm van discriminatie of ongelijkheid op grond van geslacht en de daarmee gelijkgestelde beschermde criteria te bestrijden.

In deze hoedanigheid is het Instituut bevoegd om aanbevelingen aan de regering en het parlement te richten met het oog op het verbeteren van wet- en regelgeving.

## II. Context

### a- **Hate speech als beperking van de vrijheid van meningsuiting**

Eén van de democratische waarden en fundamentele rechten in onze westerse democratische maatschappij is de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid is vastgelegd in verschillende Internationale en Europese Verdragen. Zo luidt artikel 10(1) van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (het EVRM):

*“Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.”*

Het recht op vrijheid van meningsuiting is echter niet onbeperkt of absoluut. In het EVRM wordt in artikel 10(2) bepaald dat de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting ook verplichtingen en verantwoordelijkheden inhoudt. De lidstaten kunnen de vrijheid bij wet beperken of aan voorwaarden verbinden wanneer dit noodzakelijk is voor de democratische waarden van de samenleving en deze beperking een legitieme doelstelling nastreeft. Een gelijkaardige beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting werd tevens verankerd in het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten<sup>1</sup>.

In het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie<sup>2</sup> werd het verspreiden van denkbeelden gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, of het aanzetten tot discriminatie of geweld gericht ten aanzien van personen met een bepaalde huidskleur, ras of etnische afstamming, strafbaar gesteld. ‘Strafbare meningen’ die van een dergelijk motief getuigen worden als een legitieme beperking van de vrijheid van meningsuiting beschouwd die noodzakelijk is binnen een democratische samenleving. Een strafbaarstelling van deze gedragingen werd nadien tevens verankerd in het 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.

### b- **Welke groepen worden beschermd tegen hate speech?**

Alhoewel de aandacht in de aangehaalde bindende juridische instrumenten voornamelijk is gericht naar de bestrijding van meningen of gedragingen die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld op grond van ras en vreemdelingenhaat, zijn er de laatste jaren op Europees niveau verschillende aanbevelingen aangenomen die aantonen dat de strijd tegen haatspraak zich niet enkel daartoe beperkt.

Aanbeveling CM/Rec(2010)5 van het Comité van de Ministers van de Raad van Europee inzake maatregelen ter bestrijding van discriminatie wegens seksuele geaardheid of genderidentiteit beveelt

---

<sup>1</sup> Artikel 17, Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (B.S. 06-071983).

<sup>2</sup> Artikel 4, Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (B.S. 11-12-1975).

de lidstaten aan passende maatregelen te nemen om alle vormen van **haatspraak gericht naar** lesbische, homoseksuele, biseksuele en **transgender personen te bestrijden** (punt B).

In de zaak Vejdeland e.a. versus Zweden (1813/07) oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat discriminatie op grond van seksuele geaardheid even ernstig genomen moet worden dan discriminatie op grond van zogenaamd ras, origine of huidskleur en dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10(2) evengoed van toepassing is op situaties waarbij wordt aangezet tot haat of discriminatie ten aanzien holebi personen. Eénzelfde argumentatie zou kunnen gemaakt worden voor discriminatie op grond van geslacht, gender, genderidentiteit of genderexpressie.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) publiceerde in 2015 een Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 met betrekking tot de strijd tegen haatspraak<sup>3</sup>, waarin haatspraak wordt gedefinieerd als:

*“het propageren van, bevorderen van of het aanzetten tot, in welke vorm dan ook, vernedering, haat of belasting van een persoon of van een groep van personen, evenals elke vorm van intimidatie, belediging, negatieve stereotypering, stigmatisering of bedreiging van een persoon of een groep van personen, en de rechtvaardiging van alle voorgaande uitingen, op grond van ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische origine, leeftijd, handicap, taal, religie of geloof, **geslacht, gender, gender identiteit, seksuele geaardheid en een ander persoonlijkheidskenmerk of andere status.**” (eigen vertaling)*

ECRI beveelt in deze beleidsaanbeveling de lidstaten aan om **gepast en effectief op te treden, indien nodig via het strafrecht**, tegen het publiekelijke gebruik van haatboodschappen die als doel hebben, of waarvan kan verwacht worden dat, ze anderen aanzetten tot geweld, intimidatie of discriminatie ten aanzien van een bepaalde groep.

Op 27 maart 2019 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa Aanbeveling CM/Rec(2019)1 met betrekking tot de preventie en strijd tegen seksisme aan<sup>4</sup>. Daarin wijst de Raad er op dat vrouwen voornamelijk en disproportioneel het slachtoffer worden van seksistische en seksueel getinte haatspraak. De dikwijls anonieme en online aanvallen tasten de waardigheid van de vrouwelijke slachtoffers aan en zorgen er tegelijkertijd voor dat vrouwen erdoor minder snel hun mening zullen uiten of zullen deelnemen aan discussies in publieke ruimtes of online. De Raad beveelt daarom aan dat de lidstaten **seksistische haatspraak op dezelfde wijze bestrijden als raciale haatspraak**, ze wetgeving aannemen die **ernstige vormen van seksistische haatspraak bestraffen** en waarbij **proportionele sancties** kunnen worden opgelegd.

---

<sup>3</sup> Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 met betrekking tot de strijd tegen haatspraak, p. 3, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>.

<sup>4</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093b26a](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093b26a).

### III. Analyse

#### a- **Wettelijke situatie in België**

Er is geen algemene strafbaarstelling in België van 'haatspraak'. Hatelijke retoriek werd echter wel strafbaar gesteld in de antidiscriminatielwetten en de Seksismewet.

De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (de **Genderwet**) verbiedt geslachtsdiscriminatie en stelt een direct onderscheid op grond van zwangerschap, moederschap, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtsverandering gelijk aan een direct onderscheid op grond van geslacht (art. 4, art. 19).

Bovendien stelt het elke vorm van aanzetten tot haat, geweld, discriminatie en segregatie van een individu of een groep personen in het openbaar omwille van het geslacht strafbaar (art. 27). Seksistische haatspraak kan strafbaar zijn met toepassing van deze bepaling. Aangezien artikel 27 Genderwet ook buiten de context van discriminatie (of van een direct onderscheid op grond van geslacht) gedragingen bestraft, is het onduidelijk of de gelijkstelde criteria van artikel 4 effectief van toepassing zijn wat deze strafbaarstelling betreft. **Met andere woorden, het is onduidelijk of de Genderwet ook haatspraak op grond van zwangerschap, moederschap, genderidentiteit, genderexpressie en geslachtsverandering strafbaar stelt.**

De wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte (de **Seksismewet**) stelt seksisme strafbaar. Opdat een bepaald gebaar of handeling kan worden beschouwd als strafbaar seksisme moet er aan de volgende cumulatieve voorwaarden zijn voldaan: (1) het gebaar of de handeling moet in het openbaar plaatsvinden, (2) het gebaar of de handeling moet gericht zijn tot één of meerdere concrete, identificeerbare personen, (3) de steller van het gebaar of de handeling moet de bedoeling hebben om haar/zijn minachting uit te drukken t.o.v. een persoon omwille van haar/zijn geslacht, om een persoon als minderwaardig te beschouwen omwille van haar/zijn geslacht of een persoon te reduceren tot haar/zijn geslachtelijke dimensie en (4) het gebaar of handeling moet tot gevolg hebben dat de waardigheid van de betrokken persoon ernstig wordt aangetast.

Seksistische haatspraak kan – indien aan deze voorwaarden is voldaan – strafrechtelijk worden beteugeld door de Seksismewet. Het is onduidelijk of strafbaar seksisme ook gedragingen behelst waarbij iemand als minderwaardig wordt beschouwd omwille van diens genderidentiteit of -expressie, of om deze reden wordt geminacht. **Het blijft bijgevolg een vraagteken of transfobe haatspraak met de Seksismewet kan worden aangepakt.**

#### b- **'Geschreven' strafbare meningen**<sup>5</sup>

**Alhoewel er een uitdrukkelijke wens is vanuit Europese en internationale hoek om haatspraak te bestrijden, en ondanks het feit dat België wetgeving heeft aangenomen om de meest ernstige vormen van haatspraak strafbaar te stellen, is er in de praktijk sprake van een quasi straffeloosheid wanneer de haatspraak een 'geschreven' vorm aanneemt.**

Deze straffeloosheid heeft zijn oorsprong in 1831. Bij de oprichting van België en het vastleggen van de Belgische Grondwet stond de bekommernis om de persvrijheid en de vrijheid van mening centraal. Er werd beslist deze persvrijheid grondwettelijk te beschermen en de drempel voor vervolging te verhogen door **drukpersmisdrijven**, naast vormen van zware criminaliteit en politieke misdrijven, onder de

---

<sup>5</sup> DELBECKE, B., Waarom drukpersmisdrijven niet meer voor de jury komen. Nieuw Juridisch Weekblad; 2010; Vol. 9; pp. 807 – 807; VOORHOOF, D., Weblogs en websites zijn voortaan ook 'drukkers'. Juristenkrant 2012, afl. 246, 4.; VERMASSEN, J., Assisen: rechtspraak in opspraak. Orde van de dag 2004, afl. 25, 35-45.

bevoegdheid van de volksjury (en dus het hof van assisen) te plaatsen. Op die wijze waren actoren in de media beter beschermd tegen vervolgingen omwille van door hun geuite meningen.

Er is geen wettelijke definitie van een drukpersmisdrijf. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie<sup>6,7</sup> is echter gebleken dat het dient te gaan over:

- een **mening of een opinie, die strafbaar** is. Een mening is geen loutere inlichtingen of informatie, noch afbeeldingen, tekeningen en foto's. Het is niet noodzakelijk dat deze mening enige maatschappelijke relevantie of gewicht heeft. Elke mening of opinie kan onder het begrip drukpersmisdrijf vallen. Dus ook puur persoonlijke beledigende opinies of waardeoordelen.
- de strafbare mening moet in **geschreven vorm of in tekstvorm** weergegeven worden. Loutere afbeeldingen worden niet als een drukpersmisdrijf beschouwd. Als het strafbare karakter van een afbeelding echter onlosmakelijk samenhangt met een bijbehorende tekst (die nodig is om de afbeelding correct te begrijpen), dan kan er wel sprake zijn van een drukpersmisdrijf.
- de tekst moet **verspreid zijn** door een drukpers of een gelijkaardig procedé. Ook de **digitale verspreiding** van de mening komt in aanmerking. Dat wil zeggen dat ook meningen die online worden verspreid buiten de journalistieke context als drukpersmisdrijf kunnen worden beschouwd.
- aan de geschreven strafbare mening moet tevens een **daadwerkelijke publiciteit** worden gegeven.

Aangezien er zelden een volksjury bijeen wordt geroepen om over een drukpersmisdrijf te oordelen, wordt er quasi nooit vervolging voor ingesteld. De reden voor deze niet-vervolging of niet-bestrafing ligt voornamelijk in de zware vormvereisten en het tijdrovende karakter van een procedure voor het hof van assisen. Ook wordt veelal van strafvervolging afgezien omdat een assisenprocedure een grote ruchtbaarheid aan de aanvechtbare publicatie zou geven, hetgeen men precies wil vermijden. Hierdoor is het voor het hof brengen van drukpersmisdrijven reeds lange tijd in onbruik geraakt, met als problematisch gevolg dat haatspraak die wordt geuit via de (digitale) media, en waaraan een zekere openbaarheid wordt gegeven, feitelijke strafrechtelijke immuniteit geniet.

De dader kan zodoende niet veroordeeld worden tot de geldboetes en/of gevangenisstraffen zoals voorzien in de antidiscriminatiewetten of de Seksismewet. Er is voorlopig sprake van een 'banalisering' van deze strafbare feiten tot loutere burgerlijke aansprakelijkheid op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

**Strafbare vormen van haatspraak in 'geschreven' vorm worden zelden effectief vervolgd, en de plegers ervan worden zelden gesanctioneerd.** Dat is hoogst problematisch gelet op het feit dat heel wat haatspraak wordt verspreid in geschreven vorm via het internet of sociale media.

#### **c- Racistische haatspraak: de uitzondering die de regel bevestigt**

Op 7 mei 1999 werd een **grondwetswijziging** doorgevoerd om **drukpersmisdrijven die zijn ingeroepen door racisme of xenofobie** per uitzondering aan de bevoegdheid van het hof van assisen te onttrekken.

---

<sup>6</sup> Zie onder andere: Cass. 10 oktober 1887, *Pas.* 1887, I, 369; Cass 17 maart 1890, *Pas.* 1980, I, 117; Cass. 2 maart 1964, *Pas.* 1964, I, 697; Cass. 9 januari 1973, *Pas.* 1973, I, 455; Cass. 28 juni 2004; Cass. 6 maart 2012 P.11.1374.N, AR P.11.0855.N.

<sup>7</sup> Cass. 6 maart 2012, P.11.1374.N, Arr. Cass. 2012, 558, AM 2012, 253, noot D. VOORHOOF.

**Het artikel 150 van de Grondwet** werd aangepast als volgt:

*De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn.*

In de parlementaire voorbereidingen<sup>8</sup> van de grondwetswijziging van 1999 tot correctionalisering van drukpersmisdrijven ingegeven door racisme of xenofobie wordt verwezen naar:

- de feitelijke straffeloosheid van drukpersmisdrijven;
- de doelstelling de Racismewet van 1981 daadwerkelijk te kunnen toepassen en racistische drukpersmisdrijven te kunnen bestrijden;
- de internationale bepalingen die het resultaat waren van een politiek inzicht dat vroeg dat er positieve initiatieven werden genomen met betrekking tot de strafbaarstelling van racistische haatspraak (en die er net toe hadden geleid dat de Racismewet en diens strafrechtelijke bepalingen werden aangenomen).

De grondwetswijziging had een verschuiving van het bevoegde rechtscollege tot gevolg, waardoor geschreven meningen die in het openbaar aanzetten tot haat, discriminatie of geweld op grond van nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, nu beoordeeld worden door de correctionele rechtbank.

Eenzelfde uitzondering bestaat niet wanneer een geschreven mening in het openbaar aanzet tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op grond van geslacht, zwangerschap of moederschap, genderidentiteit of genderexpressie, of geslachtsverandering.

Nochtans gelden voor deze discriminatiegronden dezelfde overwegingen voor het correctionaliseren ervan als deze die aan de grondslag lagen van de grondwetswijziging van 1999. Er is wat de drukpersmisdrijven ingegeven door het geslacht, zwangerschap of moederschap, genderidentiteit of genderexpressie, of geslachtsverandering betreft immers eveneens sprake van:

- een feitelijke straffeloosheid, ook al worden deze meningen strafbaar gesteld door de Genderwet en de Seksismewet;
- een correctionalisering door een wijziging van artikel 150 van de Grondwet zou er eveneens toe leiden dat de doelstelling van de antidiscriminatiewetten en de Seksismewet ter bestrijding van openbare verspreide vormen van haatspraak kan worden bereikt, en deze wetten daadwerkelijk kunnen worden toegepast;
- er zijn internationale bepalingen die een politiek inzicht overbrengen om de bestrijding van haatspraak te verruimen naar andere criteria dan enkel racisme en xenofobie en die de lidstaten aanbevelen een beleid uit te werken waarbij haatspraak op andere gronden evenzeer wordt bestraft en vervolgd.

**Bovendien leidt de huidige situatie ertoe dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen vormen van drukpersmisdrijven ingegeven door andere beschermde criteria dan ras en xenofobie, en deze ingegeven door ras en xenofobie, zonder dat daar een legitieme rechtvaardiging voor bestaat.** Een dergelijk onderscheid tussen racistische drukpersmisdrijven en andere drukpersmisdrijven zou op zich een inbreuk kunnen uitmaken op het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De Raad van State maakte een zelfde opmerking in het kader

---

<sup>8</sup> Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 98/99., K-1936/2.

van de grondwetswijziging van 1999 (zie Stuk Senaat 1-472/4, Advies van de Raad van State van 28 mei 1998).

Ook in de recente aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van de Ministers van de Raad van Europa inzake de preventie en bestrijding van seksisme wordt expliciet de opmerking gemaakt dat seksistische haatspraak op dezelfde wijze dient te worden aangepakt als racistische haatspraak.

#### IV. Aanbeveling

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen beveelt aan om

- **Artikel 150 van de Grondwet te wijzigen zodanig dat drukpersmisdrijven ingegeven door seksisme en transfobie worden gecorrectionaliseerd**, naar analogie met het correctionaliseren van drukpersmisdrijven ingegeven door racisme of xenofobie. Dergelijke drukpersmisdrijven, te beschouwen als een vorm van haatspraak, zijn immers reeds strafbaar gesteld door de Genderwet en de Seksismewet maar worden zelden vervolgd daar ze door een volksjury dienen te worden beslecht;
- **Artikel 27 van de Genderwet te wijzigen opdat er een uitdrukkelijke strafbaarstelling is van het aanzetten tot discriminatie, haat, geweld of segregatie van een persoon of groep, in het openbaar, omwille van het geslacht én de daarmee gelijkgestelde criteria**. Dit zou verzekeren dat ook haatspraak gericht naar transgender personen door toepassing van dit artikel kan worden bestreden;
- **De Seksismewet wijzigen** opdat er een uitdrukkelijke strafbaarstelling is van seksisme gericht naar personen omwille van hun genderidentiteit of genderexpressie.