

**Published in: Afshin Ellian, Gelijk Molier and Tom Zwart, *Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting* (The Hague: Boom Juridische Uitgevers 2011) pp. 49-65.**

## **Van woorden naar daden? Het EVRM, de vrijheid van meningsuiting en conflictescalatie**

Antoine Buyse<sup>1</sup>

### **1. Inleiding**

“Ik zou het liefste willen dat we Oost-Bosnië volledig zuiveren van moslims. als ik zeg zuiveren, hoop ik dat niemand mijn woorden letterlijk zal nemen en zal denken dat ik het heb over etnisch zuiveren. Maar ze hebben een volledig natuurlijk fenomeen veranderd in iets dat ze etnisch zuiveren noemen en het bestempeld als oorlogsmisdaad.”<sup>2</sup>

Deze woorden komen uit een interview met Biljana Plavšić, een van de hoogste politieke leiders van de Bosnische Serviërs en op het moment van het interview, september 1993, ook lid van het opperbevel van het Bosnisch-Servisch leger. Het bestempelen van zuiveringen als een natuurlijk fenomeen zou in vredetijd als bizar kunnen worden gekwalificeerd, maar middenin een gewapend conflict hebben dergelijke uitspraken een gevaarlijk effect. De natuur kent geen schuldigen en daarmee kunnen de woorden van Plavšić als een vrij onverhulde aanmoediging worden gezien voor het straffeloos verdrijven – of zelfs vermoorden – van groepen mensen uit door de Serviërs geclaimde gebieden. De ogenschijnlijke nuancerings – de hoop dat niemand haar woorden letterlijk zal nemen – wordt volledig tenietgedaan door de context. Uitingen van politieke leiders, vaak geventileerd via massamedia, waren een belangrijke opstap naar de oorlog die Joegoslavië in de jaren negentig van de vorige eeuw uiteen deed vallen. Al voor er ook maar een schot gelost was, werden de geesten rijp gemaakt voor het geweld dat ‘noodzakelijk’ was om de eigen groep te beschermen tegen de agressie van andere groepen. Allerlei vormen van propaganda werden door verschillende partijen in het conflict ingezet om de in vredetijd geldende normen over beperking van geweldsgebruik af te breken.<sup>3</sup>

Het effect van woorden op gewelddadige conflict-escalatie is een van de lastigste thema's in discussies over de vrijheid van meningsuiting. Zelfs de grootste voorstanders van een vrijwel absolute vrijheid zullen een grens trekken bij woorden die direct aanzetten tot geweld. Wie direct beveelt een ander te doden kan zich niet verschuilen achter het recht zijn mening onbegrensd te uiten. Anderzijds zal iemand die bij de buurtwinkel zegt dat hij zijn buurman niet mag, niet snel worden verdacht

---

<sup>1</sup> Dr. A.C. Buyse is universitair hoofddocent en senior onderzoeker aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is geschreven in het kader van het NWO Veni-onderzoeksproject ‘Words of Violence - Conflict Dynamics and Free Speech’.

<sup>2</sup> Center for Antiwar Action, *Hate Speech. An analysis of the Contents of Domestic Media in the first part of 1993* (Belgrado 1994), p. 18, mijn vertaling uit het Engels.

<sup>3</sup> Voor een uitgebreide analyse van de rol van de media voor en tijdens de oorlog in het voormalig Joegoslavië, zie: Article 19, *Forging War. The Media in Serbia, Croatia and Bosnia-Herzegovina* (Article 19: Avon 1994).

van het aanzetten tot geweld. Tussen deze uitersten ligt een groot grijs gebied, waarbinnen het veel lastiger is te bepalen wat maatschappelijk ongewenst of zelfs juridisch aanvechtbaar is. Anders gesteld, hoe kan antwoord worden gegeven op de volgende vraag: wanneer doden woorden?

In deze bijdrage zal worden nagegaan wat juristen kunnen leren van inzichten uit andere takken van de wetenschap, zoals conflictstudies. Heel concreet kan dat beleidsmakers en rechters handvatten geven om adequater te handelen in situaties waarbij het eventueel begrenzen van de vrijheid van meningsuiting in het geding is. Zoals de andere essays in deze bundel tonen, bieden juristen zelf geen eenduidige antwoorden. Ook binnen het specifieke gebied van de mensenrechten is er geen vaststaande uitkomst. Tegenover ieders fundamentele recht om de eigen mening te uiten staan het recht op leven en de verboden op discriminatie en op het aanzetten tot oorlog en geweld. De balans in concrete situaties zal steeds anders uitvallen. Juist daarom is het van essentieel belang vanuit de wetenschap zoveel mogelijk wegwijzers te plaatsen om tot een zo goed mogelijk onderbouwd beleid of besluit te komen.

Allereerst zal ik kort het mensenrechtelijke kader schetsen: welke internationale rechten en verboden zijn in deze discussie relevant? Vervolgens zal dieper op concrete afwegingsproblemen worden ingegaan door te kijken naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zaken waarin meningsuiting en de relatie tot gewelddadige conflictescalatie een hoofdrol spelen.<sup>4</sup> Daarop volgt dan het externe perspectief: welke inzichten over escalatie leveren de conflictstudies op?

## 2. Juridisch kader – relevante rechten

De vrijheid van meningsuiting is – nog los van morele beperkingen – ook juridisch gezien geen absoluut recht. Zowel het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) als het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) voorzien in beperkingsgronden.<sup>5</sup> Uitingen kunnen worden ingeperkt indien dat voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zo zijn onder het IVBPR de openbare orde of de nationale veiligheid legitieme inperkingsgronden. Oproepen tot geweld kunnen om die redenen dan ook van overheidswege bestreden worden. Artikel 20 IVBPR verplicht staten zelfs dit te doen:

1. Alle oorlogspropaganda wordt bij de wet verboden.
2. Het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, wordt bij de wet verboden.

Deze bepaling beschermt dus tegen twee soorten geweld. Ten eerste geweld dat inherent is aan oorlogen. Hier staat de internationale dimensie centraal, agressie gericht tegen andere staten, vooral ook met de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen ten tijde van het opstellen van het IVBPR. Ten tweede geweld dat

---

<sup>4</sup> De analyse zal zich daarbij toespitsen op de vrijheid van meningsuiting. De relatie tussen uitingen en geweld kunnen echter ook in de context van de vrijheid van vergadering relevant zijn. Zie bijv. EHRM 2 februari 2010, *Christian Democratic People's Party t. Moldavië* (nr. 25196/04).

<sup>5</sup> In respectievelijk artikel 19 IVBPR en artikel 10 EVRM.

voervloei uit discriminatie, onder andere op basis van etniciteit of religie.<sup>6</sup> Bij oorlogspropaganda en ook bij het direct aanzetten tot geweld zal de link tussen uiting en gewelddadige actie vaak direct en daarmee juridisch relatief gemakkelijk aan te tonen zijn. Bij het aanzetten tot discriminatie of vijandigheid is het veel lastiger te bepalen welke woorden in welke context tot daden leiden. Een puur juridische benadering schiet tekort bij het zoeken naar een adequaat antwoord. Ik kom hier verderop op terug.

Artikel 20 is een vreemde eest in de bijt van een mensenrechtenverdrag omdat het niet direct rechten toekent, maar staten juist verplicht vrije meningsuiting te beperken. Indirect worden wel andere rechten door deze bepaling beschermd, zoals het recht op leven en het recht om niet te worden gediscrimineerd. Men zou dus kunnen stellen dat artikel 20 positieve verplichtingen in relatie tot de deze twee rechten formuleert.<sup>7</sup> Maar het blijft wringen in een document dat burgers toch vooral rechten en vrijheden geeft. Artikel 20 was dan ook vanaf het begin omstrede en leidde tot veel discussie tijdens de onderhandelingen over het IVBPR.<sup>8</sup> Dat betrof vooral het verbod op het aanzetten tot discriminatie in lid 2, omdat een aantal landen – voornamelijk Westerse – vreesde dat dit een vrijbrief zou kunnen worden voor censuur en verre gaande inperkingen van de vrijheid van meningsuiting. Het is dan ook een onderdeel van het IVBPR waarbij talloze staten voorbehouden hebben gemaakt.

Het is belangrijk om toe te voegen dat hoewel artikel 20 de staat opdraagt op bepaalde gebieden de vrijheid van meningsuiting te beperken, deze beperkingen ook moeten voldoen aan de inperkingsvoorwaarden van artikel 19. Dit betekent dat de drievoudige test van wettelijke basis, legitiem doel en noodzakelijkheid ook op situaties inperking van oorlogspropaganda of aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld van toepassing zijn. Het Mensenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het IVBPR, heeft dit zowel in haar opinies in individuele gevallen als ook in haar nieuwe ontwerp-*General Comment* over de vrijheid van meningsuiting expliciet aangegeven: artikel 19 en 20 zijn complementair.<sup>9</sup>

Het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie gaat nog een stap verder. Artikel 4 van dit Verdrag, dat in 1965 – een jaar voor het IVBPR – werd aangenomen verplicht staten de volgende uitingen strafbaar te stellen: “het verspreiden, op welke wijze ook, van denkbare beelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming”. In de specifieke context van discriminatie op basis van ras of etniciteit is het instrument van het strafrecht dus het enige geëigende volgens dit Verdrag. Het gaat daarmee verder dan artikel 20 van het IVBPR dat weliswaar een wettelijk verbod vereist, maar daarbij de keuze voor de vorm (bestuursrechtelijk, civielrechtelijk of strafrechtelijk) aan de staat

---

<sup>6</sup> Jakob Th. Möller en Alfred de Zayas, *United Nations Human Rights Committee. Case Law 1977-2008. A Handbook* (N.P. Engel Verlag: Kehl am Rhein 2009) p. 377.

<sup>7</sup> Manfred Nowak, *CCPR Commentary* (tweede, herziene druk, N.P. Engel Verlag: Kehl am Rhein 2005), p. 471.

<sup>8</sup> Ineke Boerefijn, ‘Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights’, in: Sandra Coliver, *Striking A Balance. Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination* (Article 19 & Essex Human Rights Centre: London 1992), pp. 29-32.

<sup>9</sup> Mensenrechtencomité, *Ross t. Canada*, 26 oktober 2000 (no. 736/1997) para. 10.6 en *Draft General Comment* nr. 34, 4 mei 2011 (UN Doc. CCPR/C/GC/34/CRP.6, paras. 52-54).

laat.<sup>10</sup> Overigens wordt ook hier een verband gelegd met het beschermen van andere belangen. Artikel 4 bepaalt dat de maatregelen die door de staat worden genomen, plaats moeten vinden “met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de rechten die uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 5 van dit Verdrag.” Daaronder valt in ieder geval de vrijheid van meningsuiting. Een zekere afweging tussen het bestrijden van racistische uitingen en de vrijheid van meningsuiting kan dus door de staat plaatsvinden, hoewel onder dit Verdrag enige vorm van actie wel geboden is.<sup>11</sup> De afwegingsruimte ligt dan bijvoorbeeld in de hoogte van de straf. Een zware strafrechtelijke sanctie op alle uitingen kan disproportioneel zijn, omdat dan de vrijheid van meningsuiting niet voldoende in acht wordt genomen. Deze tegenstelling tussen bestrijding van rassendiscriminatie en vrije meningsuiting deed zich voor in de beroemde *Jersild*-uitspraak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>12</sup> In deze zaak klaagde een Deense journalist, die een televisieprogramma had gemaakt waarin racistische jongeren uitgebreid aan het woord werden gelaten, over zijn bestraffing in Denemarken. De Deense staat voerde in Straatsburg ter verdediging aan dat het ook gebonden was aan de verplichtingen onder het anti-rassendiscriminatieverdrag. Het Europese Hof oordeelde echter dat bestraffing van de journalist, ook gezien zijn niet-racistische intenties en zijn functie als journalist, disproportioneel was. In de zaak *Jersild* was er echter geen sprake van geweld dat voortvloeide uit de omstreden uitingen. In dergelijke gevallen is het juridische gemakkelijker te beargumenteren dat actie door de staat ter bestrijding van geweld voorrang krijgt op de vrijheid van meningsuiting. Maar opnieuw rijst daarbij de moeilijke vraag welke uitingen – al dan niet racistisch – direct verband houden met geweld.

Een laatste belangrijk aspect van de vrijheid van meningsuiting vanuit juridisch oogpunt is dat het een van de weinige rechten is die ook expliciet plichten met zich meebrengen. De mogelijkheden tot inperking van de vrije meningsuiting worden expliciet gerelateerd aan “plichten en verantwoordelijkheden” in de woorden van zowel artikel 19 IVBPR als artikel 10 EVRM. De mogelijke gevaren van de vrijheid van meningsuiting, waaronder het veroorzaken van geweld, werden dus van meet af aan al onderkend.

Zoals in het voorgaande betoogd, is het mensenrecht op vrijheid van meningsuiting geen ongenaakbare vesting maar eerder een flexibel membraan dat nu eens meer dan weer minder bescherming biedt. Vaak speelt een afweging van belangen – concreter: van andere rechten – een rol. In de volgende paragraaf zal ik nader ingaan op de vraag hoe het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn jurisprudentie is omgegaan met die belangenafweging in specifieke situaties waarbij sprake was van geweld of dreiging van geweld.

### 3. Straatsburg en conflict-escalatie

---

<sup>10</sup> Stephanie Farior, ‘Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law Concerning Hate Speech’, *Berkeley Journal of International Law* vol. 14 (1996) pp. 1-98, zie p. 48.

<sup>11</sup> Hierover bestaan verschillende visies onder juristen, zie: Karl Josef Partsch, ‘Racial Speech and Human Rights: Article 4 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination’, in: Coliver (1992) pp. 21-28.

<sup>12</sup> EHRM 23 september 1994, *Jersild t. Denemarken* (nr. 15890/89).

Van oudsher erkent het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat niet alleen positieve uitingen maar ook meningen die schokkend zijn, beledigen of verontrusten worden beschermd door artikel 10 EVRM.<sup>13</sup> Ook heeft het Hof in zijn jurisprudentie benadrukt dat de vrijheid van meningsuiting van vitaal belang is voor het goed functioneren van elke democratie.<sup>14</sup> Niet elke meningsuiting wordt echter beschermd door artikel 10. Artikel 17 EVRM verbiedt misbruik van recht:

“Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.”

Dit artikel is vooral bedoeld om te voorkomen dat totalitaire of extremistische groepen hun activiteiten rechtvaardigen met een beroep op het EVRM.<sup>15</sup> Daarmee kan artikel 17 worden gezien in het licht van de filosofie van een democratie die in staat is zichzelf te verdedigen tegen krachten die diezelfde democratie willen vernietigen.<sup>16</sup> Het Hof heeft deze EVRM-bepaling in het verleden van toepassing geacht in het geval van Holocaust-revisionisme.<sup>17</sup> Ook is eenmaal een klacht van een Brit die in de maanden na de aanslagen van 11 september 2011 meermaals een poster had opgehangen met daarop de brandende *Twin Towers*, een halve maan en ster die met een verbodsteken waren doorgestreept en de tekst “Islam out of Britain – Protect the British People.” In deze zaak *Norwood* verklaarde het Hof de klacht niet-ontvankelijk, waarbij het artikel 17 aanhaalde en overwoog dat de poster een publieke en hevige aanval was op alle moslims in het Verenigd Koninkrijk. Een religieuze groep als geheel werd op de poster in verband gebracht met een grove vorm van terreur. Het Hof concludeerde dat dit onverenigbaar was met de waarden in het EVRM, zoals tolerantie, sociale vrede en non-discriminatie.<sup>18</sup> In dergelijke gevallen wordt geen belangenafweging meer gemaakt onder artikel 10.

Juist wegens het ontbreken van een afwegingsmogelijkheid is het gebruik van artikel 17 door het Hof uitermate omstreden. Daar komt nog bij dat niet duidelijk is in welke gevallen de bepaling precies van toepassing is: alleen bij het ontkennen van de Holocaust of ook bij de ontkenning van andere misdaden tegen de menselijkheid? Bij alle extreme uitingen tegen bepaalde groepen of niet?<sup>19</sup> In de jurisprudentie van het Hof valt op dit punt geen duidelijk lijn te bespeuren. In voorkomende gevallen heeft het Hof artikel 10 wel geïnterpreteerd in het licht van artikel 17. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de zaak *Schimanek*, waarin een actieve aanhanger van het nationaal-socialisme klaagde over maatregelen die Oostenrijk tegen hem had genomen. Het Hof

<sup>13</sup> EHRM 7 december 1976, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk* (nr. 5493/72) para. 49.

<sup>14</sup> Bijv. EHRM 16 maart 2000, *Özgür Gündem t. Turkije* (nr. 23144/93) para. 43.

<sup>15</sup> EHRM 17 juni 2004, *Ždanoka t. Letland* [Kamer-uitspraak] (nr. 58278/00) para. 109.

<sup>16</sup> D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights* (tweede, herziene druk, OUP: Oxford 2010) p. 649.

<sup>17</sup> Bijv. EHRM 24 juni 2003, *Garaudy t. Frankrijk* [ontvankelijkheidsbeslissing] (nr. 65831/01).

<sup>18</sup> EHRM 16 november 2004, *Norwood t. Verenigd Koninkrijk* [ontvankelijkheidsbeslissing] (23131/03).

<sup>19</sup> Zie voor uitgebreidere kritieken op deze inconsistenties in de jurisprudentie: David Keane, ‘Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights’, *Netherlands Quarterly of Human Rights* vol. 25, nr. 4 (2007) pp. 641-663; en: Marloes van Noorloos, ‘Foretelling the Future, Facing the Past. Hate Speech and Conflict Situations under the ECHR’ in: Antoine Buyse (ed.), *Margins of Conflict. The ECHR and Transitions to and from Armed Conflict* (Intersentia; Antwerpen 2011) pp. 131-151.

accepteerde het argument van Oostenrijk dat die maatregelen noodzakelijk waren, onder andere met verwijzing naar artikel 17, en verklaarde de klacht van Schimanek niet-ontvankelijk.<sup>20</sup> Daarnaast heeft het Hof, vooral in de laatste jaren, een aantal zaken over racistische en xenofobe uitspraken op de merites onder artikel 10 beoordeeld.<sup>21</sup> Vanuit mensenrechtelijk oogpunt is dat te prefereren, omdat dan de onderliggende argumenten voor het al dan niet verbieden van uitspraken explicieter naar voren komen. Hoewel in veel van deze zaken behalve naar de waardigheid van de door uitingen getroffen mensen ook naar hun veiligheid wordt verwezen, zijn dit geen gevallen waarin het Hof een direct verband legt tussen de uitingen en geweld tegen die groepen. Het is de vraag of dat mogelijke (of soms zelfs reële) effect door het Hof of door een nationale rechter juist wel zou moeten worden onderzocht.

Hoe zit het dan met gevallen waarbij de mogelijke link met geweld wel door hetzij de staat hetzij het Hof wordt gelegd? Het is opvallend dat dit voor het overgrote deel zaken zijn waarin (vermeend) terrorisme een rol lijkt te spelen. Veel van de uitspraken van het Europese Hof betreffen de situatie in Oost-Turkije waar jarenlang een hevige strijd werd uitgevochten tussen het Turkse leger en Koerdische strijders. In het hiernavolgende zal ik op een aantal zaken nader ingaan om te illustreren welke factoren het Hof in ogenschouw neemt om te bepalen of een bepaalde meningsuiting tot geweld leidde of zou hebben kunnen leiden.

Een van de belangrijkste uitspraken waarin het Hof uitgebreid inging op deze materie is de zaak *Zana* uit 1997.<sup>22</sup> Mehdi Zana, de voormalige burgemeester van de belangrijke Oost-Turkse stad Diyarbakir, gaf ik 1987 een interview aan een van de grootste Turkse kranten. Op dat moment was hij gedetineerd, omdat hij veroordeeld was voor verschillende misdrijven. In het interview gaf hij aan de Koerdische arbeiderspartij (PKK) te steunen, die op dat moment in een gewapende strijd met het Turkse leger was verwickeld. Hij verklaarde moordpartijen niet te steunen, maar stelde wel dat iedereen fouten kan maken en dat de PKK onopzettelijk ook vrouwen en kinderen had vermoord. Voor deze uitspraken werd hij veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf wegens het prijzen en rechtvaardigen van zware misdaden en het aanzetten tot strafbare feiten. Een vijfde van die straf moest hij uiteindelijk daadwerkelijk uitzitten.

Toen Zana's zaak in Straatsburg voor kwam, oordeelde het Europese Hof dat artikel 10 EVRM niet was geschonden. Het woog daarbij zowel de inhoud als de context van de uitingen van Zana mee. Wat betreft de inhoud overwoog het Hof dat Zana's woorden zowel intern tegenstrijdig waren – zich keren tegen geweld en tegelijkertijd een gewelddadige beweging steunen – als dubbelzinnig. Op zichzelf zou dit een strafrechtelijke sanctie wellicht niet rechtvaardigen, maar door een aantal bijkomende contextuele factoren was het optreden van de Turkse overheid toch gerechtvaardigd. Ten eerste de situatie in Zuidoost-Turkije op dat moment, waarbij de PKK burgers had aangevallen en er in het algemeen sprake was van een zeer gespannen situatie. Daarnaast woog ook de positie van de spreker – voormalig burgemeester – en het gebruikte medium mee – een landelijk dagblad met een groot bereik. De hoogte van de straf woog slechts enigzins mee, aangezien het Hof opmerkte dat Zana maar een vijfde van de straf had moeten uitzitten. Het toepassen van dezelfde criteria leidde in de latere zaak *Bingöl* uit 2010 tot de tegenovergestelde

---

<sup>20</sup> EHRM 1 februari 2000, *Schimanek t. Oostenrijk* [ontvankelijkheidsbeslissing] (nr. 32307/96).

<sup>21</sup> Bijv. EHRM 10 oktober 2008, *Soulas e.a. t. Frankrijk* (nr. 15948/03) en EHRM 16 juli 2009, *Féret t. België* (nr. 15615/07).

<sup>22</sup> EHRM 25 november 1997, *Zana t. Turkije* (nr. 18954/91).

conclusie.<sup>23</sup> Hoe omstreden de uitkomst in *Zana* was, wordt duidelijk uit de stemverhoudingen: een kleine meerderheid van twaalf tegenover acht rechters steunde de uitkomst. In de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens hadden de stemmen zelfs gestaakt, waarbij de president van de Commissie uiteindelijk de beslissende stem had om tot een zelfde uitkomst te komen als het Hof later zou doen. De *dissenters* betoogden dat een gevangenisstraf voor uitingen zelden proportioneel kan zijn, dat de positie van *Zana* – opgesloten en *voormalig* burgemeester – al lang niet meer zo invloedrijk was, dat de woorden niet als aanmoediging van misdaden konden worden gezien en, ten slotte, dat de intentie van *Zana* ten onrechte niet was meewogen. Voor de nationale rechter had hij zijn motivatie en intenties niet mogen uitleggen en ook de meerderheid van de Straatsburgse rechter had die intenties geen rol laten spelen. Uit de zaak *Zana* blijkt dus dat er binnen het Hof zowel onenigheid bestond over de concrete toetsing aan factoren als ook over de relevante mee te wegen factoren zelf.

Zelfs als vooral wordt gekeken naar de inhoud van de woorden, valt geen eenduidige lijn in de jurisprudentie te onderscheiden. In de zaak *Sürek* ging het om ingezonden brieven in een weekblad, waarin het Turkse leger werd omschreven als fascistisch en als huurmoordenaars van het imperialisme. Het Hof overwoog dat:

“there is a clear intention to stigmatise the other side to the conflict by the use of labels such as “the fascist Turkish army”, “the TC murder gang” and “the hired killers of imperialism” alongside references to “massacres”, “brutalities” and “slaughter”. In the view of the Court the impugned letters amount to an appeal to bloody revenge by stirring up base emotions and hardening already embedded prejudices which have manifested themselves in deadly violence. Furthermore, it is to be noted that the letters were published in the context of the security situation in south-east Turkey, where since approximately 1985 serious disturbances have raged between the security forces and the members of the PKK involving a very heavy loss of life and the imposition of emergency rule in much of the region. In such a context the content of the letters must be seen as capable of inciting to further violence in the region by instilling a deep-seated and irrational hatred against those depicted as responsible for the alleged atrocities. Indeed, the message which is communicated to the reader is that recourse to violence is a necessary and justified measure of self-defence in the face of the aggressor. It must also be observed that the letter entitled “It is our fault” identified persons by name, stirred up hatred for them and exposed them to the possible risk of physical violence.”<sup>24</sup>

Ook in *Halis Doğan*, een zaak waarin de uitgever van een weekblad werd bestraft voor het publiceren van separatistische propaganda, betrok het Hof het aspect van de intentie om de andere partij in het conflict te stigmatiseren, gecombineerd met het gebruik van bepaalde teksten die verwezen naar een laatste kans op opstand.<sup>25</sup> In tegenstelling tot de *Zana*-uitspraak, speelde in deze zaken intentie dus wel een rol. Dissenters als Bonello en Palm wezen er in *Sürek* op dat juist een inschatting van de daadwerkelijke kans op geweld zwaarder had moeten meewegen.

---

<sup>23</sup> EHRM 22 juni 2010, *Bingöl t. Turkije* (nr. 36141/04).

<sup>24</sup> EHRM 8 juli 1999, *Sürek t. Turkije [nr. 1]* (nr. 26682/95) para. 62.

<sup>25</sup> EHRM 10 oktober 2006, *Halis Doğan t. Turkije [nr. 3]* (nr. 4119/02) para. 34.

Een meer consequentialistische toets van een duidelijk en dreigend gevaar, zoals gepropageerd door Bonello en Palm, werd toegepast in de zaak *Gül en anderen*. De klagers in deze zaak hadden vreedzaam gedemonstreerd om hun steun te betuigen aan de illegale, gewapende, communistische organisatie TKP/ML. Tijdens de demonstratie hadden zij leuzen gescandeerd waaronder “politieke macht komt voort uit de loop van een geweer” en “de loop van een geweer zal mensen ter verantwoording roepen”. Ze werden hiervoor tot gevangenisstraffen van maximaal tien maanden veroordeeld. Het Europese Hof concludeerde dat een dergelijke inbreuk op de vrijheid van meningsuiting te ver ging. Het overwoog dat de leuzen geen consequenties hadden voor de nationale veiligheid of openbare orde. In de visie van het Hof moedigden de teksten het gebruik van geweld niet aan. Opvallend is dat het Hof daarbij niet enkel keek naar de letterlijke tekst, waarvan het Hof de toon als gewelddadig kwalificeerde, maar vooral de kennelijk algemeen begrepen betekenis van deze teksten en ook naar het vreedzame en legale karakter van de demonstratie:

“Nevertheless, having regard to the fact that these are well-known, stereotyped leftist slogans and that they were shouted during lawful demonstrations – which limited their potential impact on “national security” and “public order” – they cannot be interpreted as a call for violence or an uprising. The Court stresses, however, that whilst this assessment should not be taken as an approval of the tone of these slogans, it must be recalled that Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed.”<sup>26</sup>

Overigens was ook in deze zaak het Hof weer verdeeld (vijf stemmen tegen twee). De *dissenting* rechters Sajó en Tsotsoria stelden dat de maatschappelijke context sterker meegewogen had moeten worden: het risico op geweld was in de late jaren negentig in Turkije aanzienlijk. Zij gaven bovendien aan dat nationale rechters in principe beter in staat zijn de invloed en context van uitingen te beoordelen. Jaren na dato en op grote afstand van de gebeurtenissen, is juist die contextuele toets voor internationale instanties zeer lastig.

Buiten de Turkse context komen er ook af en toe vrijheid van meningsuitingszaken in Straatsburg die verband houden met mogelijke geweldsescalatie. In de Franse zaak *Leroy* betrof het een cartoon die enkele dagen na 11 september 2011 in een lokaal nationalistisch blad in Frans Baskenland werd afgedrukt. De cartoon verbeeldde instortende wolkenkrabbers, die geraakt waren door twee vliegtuigen, met daarbij de tekst: “We hebben er allemaal van gedroomd. Hamas heeft het gedaan”.<sup>27</sup> Zowel auteur als blad kregen een boete van 1500 euro opgelegd wegens het verheerlijken van terrorisme. Het Europese Hof keek bij het beoordelen van dit geval naar een aantal omstandigheden. Allereerst wees het de uitleg van de cartoonist af. Deze beweerde dat het hem ging om het aan de kaak stellen van het Amerikaanse imperialisme en niet om het verheerlijken van geweld. Het Hof ging echter niet zozeer op de intentie van de tekenaar in, maar woog andere factoren mee: de timing – zo kort na de aanslagen in New York – en ook de locatie: Frans Baskenland als een politiek gevoelige regio. De cartoon kon gezien deze dubbele

---

<sup>26</sup> EHRM 8 juni 2010, *Gül en anderen t. Turkije* (nr. 4870/02).

<sup>27</sup> EHRM 2 oktober 2008, *Leroy t. Frankrijk* (nr. 36109/03) para. 6. Mijn vertaling van de tekst: “nous en avions tous rêvé ... le Hamas l’a fait”. Merk op dat net na de aanslagen het dus nog niet zeker was dat Al Qaeda verantwoordelijk was voor de aanslagen, maar dat ook andere groeperingen zoals Hamas daartoe in staat werden geacht.

context geweld aanwakkeren.<sup>28</sup> Ook was de boete niet disproportioneel hoog. Alles afwegende was het ingrijpen door de Franse autoriteiten in de visie van het EHRM dan ook gerechtvaardigd. Artikel 10 was niet geschonden. Het in de praktijk uitblijven van geweld was dus niet van belang, evenmin als de toch verschillende context van terrorisme (islamitisch ten opzichte van Baskisch).<sup>29</sup>

Een duidelijk voorbeeld van een situatie waarbij de link tussen een uiting en mogelijk geweld in de visie van het Hof juist niet aantoonbaar aanwezig was, is de Hongaarse zaak *Vajnai*. De klager in deze zaak was bestraft voor het op zijn kleding dragen van een rode ster tijdens een linkse demonstratie in 2003. De Hongaarse wet verbood het gebruik van totalitaire symbolen. Het hier ging om een vreedzame demonstratie en het Hof hechtte bovendien belang aan de stabiliteit van Hongarije. Meer dan een decennium na de democratisering van begin jaren negentig van de twintigste eeuw, viel niet te verwachten dat het gevaar (“real and present danger”) van een nieuwe communistische machtsovername reëel was.<sup>30</sup> Hoewel het stabiliteitsargument hier dus een rol in de afweging speelt, is opnieuw niet geheel duidelijk of het Hof nu altijd een overtuigende redenering van oorzaak en gevolg van de staat eist. Nu eens lijkt een dergelijke consequentialistische redenering te overhand te krijgen, dan weer gaat het meer in brede zin over een democratie die zichzelf moet kunnen verdedigen tegen uitingen die haar fundamenteën en stabiliteit kunnen aantasten.

Ten slotte is er nog de speciale positie van de media. Enerzijds rust op hen de bijzondere taak van “publieke waakhond”<sup>31</sup> die het publieke debat in een democratische samenleving bevordert.<sup>32</sup> Daarbij komt dat de journalistieke vrijheid ook de mogelijkheid biedt om zaken enigszins te overdrijven of zelfs te provoceren.<sup>33</sup> Maar anderzijds hebben uitingen die via massamedia worden verspreid een veel groter bereik en daarmee potentieel ook een veel grotere impact. Bij uitingen die aanzetten tot geweld is de rol van media vaak van groot belang. Men hoeft maar te denken aan de haatradio in Rwanda en de propaganda op de televisie in ex-Joegoslavië. Het Hof heeft dan ook in een aantal Turkse zaken bepaald dat de plichten en verantwoordelijkheden een bijzonder gewicht krijgen in situaties van conflict en spanning. In een dergelijke context is een bijzondere terughoudendheid (“particular caution”) vereist bij het weergeven van standpunten van personen en organisaties die geweld gebruiken.<sup>34</sup> Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat de media zelf een middel worden om haat te zaaien en geweld te bevorderen. Als de opmerkingen in kwestie oproepen tot geweld tegen een burger, persoon in dienst van de overheid, of een bepaald deel van de bevolking, dan laat het Hof aan staten meer beleidsruimte om in te grijpen. Tegelijkertijd is het Europese Hof zich terdege bewust van het gevaar van censuur en te grote beknotting van de persvrijheid. Zodra uitingen niet in deze extreme categorieën vallen, mogen staten de media dan ook niet via het strafrecht raken onder verwijzing naar doelen als territoriale integriteit of nationale veiligheid of

---

<sup>28</sup> Ibid., para. 45.

<sup>29</sup> Zie voor een uitgebreidere analyse: Uladzisau Belavusau, ‘A *Dernier Cri* from Strasbourg: An Ever Formidable Challenge of Hate Speech’, *European Public Law* vol. 16, nr. 3 (2010) pp. 373-389.

<sup>30</sup> EHRM 8 juli 2008, *Vajnai t. Hongarije* (nr. 33629/06) para. 49. Zie hierover ook: Van Noorloos (2001), p. 142.

<sup>31</sup> *Jersild*, para. 35.

<sup>32</sup> Bijv. EHRM 23 april 1992, *Castells t. Spanje* (nr. 11798/85) para. 43.

<sup>33</sup> EHRM 26 april 1995, *Prager en Oberschlick t. Oostenrijk* (nr. 15974/90) para. 38.

<sup>34</sup> Bijv. EHRM 8 juli 1999, *Sürek en Özdemir t. Turkije* [Grote Kamer] (nr. 23927/94) para. 63.

het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten – om de meest relevante legitieme doelen uit artikel 10 EVRM in dit verband te noemen.<sup>35</sup>

Een specifiek probleem blijft bestaan in de vaak voorkomende situaties waarbij de staat of aan de staat gelieerde groepen zelf de media gebruiken om op te roepen tot haat en geweld. Dergelijke gevallen blijven vooralsnog onder de Straatsburgse radar totdat iemand klaagt over het feit dat zijn of haar leven in gevaar is gebracht door een dergelijke oproep tot geweld.

Uit bovenstaande voorbeelden rijst geen eenduidig beeld op. Er blijkt uit dat het Straatsburgse Hof terdege bereid is zowel de inhoud als de context van een bepaalde uiting mee te wegen (tijdstip, plaats, medium, positie of functie van de spreker of schrijver, veiligheidscontext et cetera). Nationale rechters die dat niet doen worden door Straatsburg zelfs op de vingers getikt.<sup>36</sup> Maar een aantal vragen blijft onbeantwoord. Zijn dit nu de enige relevante factoren in het verband tussen bepaalde uitingen en escalatie van geweld? Of spelen ook andere zaken een rol? Om te zien welke vaak terugkerende patronen relevant zijn bij de escalatie van geweld, zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op inzichten uit de sociale wetenschappen hierover en meer in het bijzonder de conflictstudies.

#### 4. Een andere bril: inzichten uit de conflictstudies

In het etnische geweld dat in 2008 op de Keniaanse verkiezingen volgde, klonk via de radio regelmatig de oproep aan “het volk van de melk” om “het onkruid in ons midden weg te halen”. Dit volk van de melk waren de Kalenjins, het onkruid het rivaliserende Kikuyu-volk. Omgekeerd spraken Kikuyu-zenders over de gevaren van de “beesten uit het westen” – bedoeld werden de Kalenjins.<sup>37</sup> In een situatie waarin mensen worden verdreven en zelfs vermoord zijn dergelijke woorden gevaarlijk voorzover de ontvangers van de boodschap bekend zijn met de gebruikte codes. Voor een buitenstaander zijn de gebruikte bewoordingen metaforen waarvan niet duidelijk is wat ermee wordt bedoeld. Voor Kenyanen was de betekenis echter overduidelijk. Meningsuiting en geweld zijn echter zelden direct causaal verbonden. Maar juist bij het beperken of tegengaan van schadelijk geachte uitingen, vaak aangeduid als *hate speech*, is het verband tussen de uiting en (mogelijk gewelddadige) daden cruciaal.<sup>38</sup> De mogelijkheid om geweld te gebruiken, die in bijna alle samenlevingen bestaat, maakt geweld niet automatisch een legitiem politiek middel.<sup>39</sup> In het hiernavolgende zal worden bekeken welke mechanismen daarbij potentieel een rol spelen.

Het is belangrijk vast te stellen welke vorm van gewelddadig conflictescalatie hier centraal staat. Het gaat niet zozeer om interpersoonlijk geweld, van individu tegen individu, en ook niet in eerste instantie om geweld tussen staten (oorlogen in de klassieke zin), maar om de tussenliggende schaal: geweld tussen groepen.<sup>40</sup> Het is bij

<sup>35</sup> Bijv. EHRM 18 July 2000, *Şener t. Turkije* (26680/95) para. 42.

<sup>36</sup> Bijv. EHRM 6 juli 2010, *Gözel en Özer t. Turkije* (nrs. 434553/04 en 31098/05).

<sup>37</sup> ‘Radio Propaganda. Crackles of Hatred’, *The Economist*, 25 juli 2009, p. 55. Mijn vertaling van “people of the milk” en “animals from the west”.

<sup>38</sup> Eric Heinze, ‘Viewpoint Absolutism and Hate Speech’, *Modern Law Review* vol. 69 (2006) pp. 543-582, zie p. 545.

<sup>39</sup> Dieter Neubert, ‘Dynamics of Escalating Violence. The Genocide in Rwanda’, in: George Elwert, Stephan Feuchtwang en Dieter Neubert (eds.), *The Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Groups Conflicts* (Duncker & Humblot: Berlin 1999) p. 160.

<sup>40</sup> De drie niveaus lopen wel vaak in elkaar over: geweld tussen groepen kan uitgroeien tot oorlogen en behelst ook vaak gewelddadige afrekeningen tussen individuen.

deze vorm van geweld dat uitingen via de media de grootste rol spelen. Sociale wetenschappers die zich hebben toegelegd op conflictescalatie hebben een aantal steeds terugkerende factoren geïdentificeerd. Escalatie doet zich voor wanneer een of meerdere partijen in een conflict tactieken tegen elkaar gebruiken die steeds grover worden, bijvoorbeeld door van overleggen op dreigen over te gaan en uiteindelijk zelfs te komen tot geweld. Een belangrijke theorie die inzicht geeft in processen van escalatie is het structurele veranderingsmodel ('structural change model') van Pruitt en Kim.<sup>41</sup> Dit model gaat uit van drie soorten veranderingen die optreden bij escalatie en zelf ook weer bijdragen aan verdere escalatie. In die zin zijn het katalysatoren van escalatieprocessen. De eerste soort zijn de psychologische veranderingen die optreden bij personen, onder wie leidende figuren, die onderdeel zijn van het conflict. Dit kunnen zowel emoties als haat en woede zijn als meer structurele veranderingen als het aannemen van een vijandiger houding en een veranderende perceptie van de tegenstanders in het conflict. De ander wordt steeds minder als individu gezien en steeds meer als deel van een bepaalde categorie (ras, stam, volk etc.). In de extreemste gevallen wordt de ander niet meer als volwaardig mens gezien. Dergelijke psychologische veranderingen hebben een aantal gevolgen: ze maken het gemakkelijker 'de ander' in het conflict de schuld van problemen te geven, ze verkleinen terughoudendheid om tegenmaatregelen of zelfs wraak te nemen, ze bemoeilijken communicatie met de andere partij in het conflict en verminderen empathie. De tweede soort veranderingen zijn veranderingen binnen de groepen die met elkaar in conflict zijn: de groepen worden intern hechter<sup>42</sup> en het leiderschap van de groep wordt vaak zelf militanter of door meer militante personen overgenomen. De derde verandering is breder en treedt op binnen gemeenschappen als geheel: er treedt polarisatie op waarbij neutrale middenposities steeds moeilijker houdbaar zijn. De mogelijkheden voor bemiddeling en de-escalatie nemen daardoor af. Pruitt en Kim wijzen daarbij op een van een terugkerend en schadelijke neveneffect van escalatie: waar oorspronkelijk het doel van een groep enkel was om het conflict te winnen veroorzaakt escalatie vaak een tweede effect; de wil om de andere partij te schaden.<sup>43</sup>

De beroemde psycholoog Ervin Staub heeft een groot deel van zijn oeuvre gewijd aan processen van gewelddadige escalatie. Vanuit de psychologie identificeert hij soortgelijke factoren als Pruitt en Kim. Staub benadrukt dat grootschalig geweld de uiterst mogelijke consequentie is van een ontwikkeling die begint met discriminatie en 'limited acts of harm-doing' zoals uitsluiting, vernedering en kleinschalig geweld.<sup>44</sup> Gewelddescalatie wordt waarschijnlijker naarmate de cultuur in een bepaalde groep meer aan de volgende kenmerken voldoet: een voorgeschiedenis van het 'devalueren' of stigmatiseren van een andere groep en van het gebruik van geweld om conflicten op te lossen, groot respect voor autoriteit, gebrek aan pluralisme, voortdurende trauma's of frustraties uit het verleden en passiviteit van omstanders of toeschouwers (*bystanders*) binnen of buiten de groep bij het begin van escalatie.<sup>45</sup> Daarnaast speelt het gedrag van leiders in een groep een belangrijke rol: zij kunnen escalatie in belangrijke mate intensiveren of juist keren. Een proces van culturele devaluatie, waarin een bepaalde groep of bepaalde groepen worden aangeduid als bron van

---

<sup>41</sup> Voor dit en wat volgt, zie Dean G. Pruitt & Sung Hee Kim, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (derde druk, McGraw Hill: Boston 2004) pp. 101-120.

<sup>42</sup> Zie daarover ook: Otomar J. Bartos & Paul Wehr, *Using Conflict Theory* (Cambridge: Cambridge University Press 2002) p. 111-113.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>44</sup> Ervin Staub, *The Psychology of Good and Evil. Why Children, Adults, and Groups Help and Harm Others* (Cambridge University Press: Cambridge 2003) p. 303.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 41.

problemen, ongelijkheid of geweld, gaat vaak vergezeld van negatieve stereotypen. Ook bredere contextuele factoren spelen op de achtergrond een rol. Bijvoorbeeld sociale ongelijkheid en meer in het algemeen moeilijke omstandigheden. Ten slotte is een belangrijk inzicht uit de sociale psychologie dat de drempel van geweldsgebruik sterk verlaagd wordt als men eenmaal geweld als middel heeft toegepast.<sup>46</sup> De contextuele aanwezigheid van andere geweldsdaden is dus een relevante factor bij het beoordelen van de mogelijke consequenties van uitingen.

Staub geeft ook aan dat de lont in het kruitvat vaak niet zozeer een bepaalde gebeurtenis is – een rel, een schandaal, een moord – maar juist de *betekenis* die aan een bepaalde gebeurtenis wordt toegekend.<sup>47</sup> Een ruzie met dodelijke afloop tussen twee mensen in een wijk kan worden uitgelegd als crimineel of asociaal gedrag. De verwachte reactie is dan een ingrijpen door de politie. Maar dezelfde gebeurtenis kan ook als onderdeel van een patroon, van een botsing tussen twee groepen worden geïnterpreteerd of – vaak nog krachtiger als middel om groepen mensen te mobiliseren – als een aanval op een groep. Het slachtoffer staat dan als een *pars pro toto* symbool voor een hele gemeenschap. Vaak speelt gebrek aan informatie naar de ware toedracht ook een rol. In een toch al gespannen situatie, waarbij de dader of zelfs de toedracht niet direct kan worden geïdentificeerd, kan een hele groep aansprakelijk worden gesteld en doelwit worden van een tegenreactie. De uitleg of betekenisgeving van een gebeurtenis die overheersend wordt in het publieke discours kan dus belangrijke gevolgen hebben voor de reactie op die gebeurtenis.<sup>48</sup> Ook hier speelt de rol van (opinie)leiders weer een belangrijke rol. Dit suggereert dat de maatschappelijke of anderszins invloedrijke positie van degenen die de uiting doet relevant is

De politicologe Vivienne Jabri stelt dat deze betekenisgeving een centrale rol inneemt in gewelddadige conflicten.<sup>49</sup> Gewelddadige conflicten maken in haar visie deel uit van sociale systemen. Die systemen houden gewelddadigheden in stand en een van de sterkste manieren waarop dat gebeurt, is door het gebruikte discours, het geheel van manieren om over een bepaald probleem of onderwerp te praten en te denken. Het taalgebruik bij uitingen is vanuit dit perspectief niet enkel een reflectie van de werkelijkheid, maar construeert actief hoe mensen gebeurtenissen zien en begrijpen. Zo kan gewapende strijd bijvoorbeeld worden gelegitimeerd als een rechtvaardige oorlog. Jabri wijst erop dat een groot deel van de huidige conflicten tussen groepen identiteitsconflicten zijn. Dat wil zeggen dat concrete geschilpunten bijna altijd worden verbonden met etnische, religieuze of andere verschillen. Identiteiten van personen *als deel van* een grotere groep worden daarmee van belang.<sup>50</sup> Het positief stereotyperen van de eigen groep en het negatief stereotyperen van (vaak specifieke) andere groepen treden daarbij op. In het geval van een gewelddadig incident kan dan op die geconstrueerde en wijd begrepen stereotypen worden teruggrepen om mensen te mobiliseren.<sup>51</sup> Specifiek als die stereotypen de vorm aannemen van vijandbeelden en bewoordingen en metaforen worden gebruikt die de andere groep ‘ontmenselijken’, beïnvloedt dat de legitimiteit van extremere handelingen zoals geweldsgebruik tegenover die groep. Tijdens de Rwandese

---

<sup>46</sup> Ibid., pp. 325 en 374.

<sup>47</sup> Ibid., p. 398.

<sup>48</sup> Felix Kuntzsch, *The Onslaught of Violence. Collective Identity and the Escalation of Ethnic Conflict* (Saarbrücken: VDM Verlag 2007) pp. 86-87.

<sup>49</sup> Vivienne Jabri, *Discourses on Violence. Conflict Analysis Reconsidered* (Manchester University Press: Manchester 1996).

<sup>50</sup> Ibid., p. 120-121.

<sup>51</sup> Ibid., p. 128.

genocide in 1994 werden Tutsi's door het Rwandese regime aangeduid als kakkerlakken. Een aanval op een individu kan dan worden geconstrueerd als een aanval op een hele groep. Ook kritiek op een groep of de georganiseerde instituties van die groep kan dan gemakkelijker als een bedreiging worden opgevat. De hierboven beschreven Turkse zaken zijn daar een duidelijk voorbeeld van: kritiek op de Turkse staat en betogen voor meer autonomie of rechten voor Koerden worden – op geïnstitutionaliseerde manier, want zelfs vastgelegd in het strafrecht – gezien als een aanval op het geheel, het Turkse volk en de Turkse staat. Vooral als een bepaalde interpretatie, een bepaald discours, de overhand krijgt en alternatieve stemmen geen ruimte meer krijgen is het gevaar van gewelddadige escalatie groot. Betekenisgeving hangt dan ook samen met macht oftewel 'discursieve hegemonie' zoals Jabri het definiëert.<sup>52</sup> Het bestaan of juist ontbreken in het publieke debat van alternatieve meningen en interpretaties is dan ook een relevante factor bij mogelijke conflictescalatie. Zowel het bestaan van een gediversifiëerd medialandschap als de daadwerkelijke ruimte voor oppositiestemmen binnen specifieke media, zoals televisiekanalen, kranten, websites of sociale media – en hun toegankelijkheid – zijn dan ook van belang voor een contextuele analyse bij het beoordelen van de grenzen van het recht op vrije meningsuiting.

Er is nog veel meer onderzoek nodig naar het nut van inzichten uit de conflictstudies voor juridische toepassing. Ook moet voorzichtig en genuanceerd worden omgegaan met het gebruiken van relevante factoren uit het ene wetenschapsveld naar het andere. Desalniettemin biedt het bovenstaande nuttige nadere aanknopingspunten van het beoordelen van uitingen die mogelijk bijdragen aan geweldsescalatie.

## 5. Conclusie

De vrijheid van meningsuiting is een groot goed. Geweld daarentegen kan zeer schadelijk zijn voor een samenleving. Het afbakenen van de grenzen van het eerste ter voorkoming van het tweede is een delicate taak. Zoals in het bovenstaande is vastgesteld blijken bepaalde factoren van wezenlijk belang te zijn bij gewelddadige conflictescalatie. Ten eerste de inhoud van de bewoordingen. Indien ze niet direct en openlijk oproepen tot geweld, is het van belang of ze stereotyperingen bevatten die aansluiten op bij het publiek bekende metaforen. Indien die een vijandbeeld schetsen en spreken over vormen van vernietiging of eliminatie of enig ander synoniem, dan is dat een duidelijke eerste indicatie. Ten tweede zijn bepaalde contextuele factoren relevant. De aanwezigheid van (recent) eerder geweld in dezelfde conflictcontext is een belangrijke aanwijzing voor het mogelijke gevaar van een uiting. Ten tweede de positie van de spreker: leidende personen hebben een relatief grote invloed op conflictescalatie en op betekenisgeving van gebeurtenissen. Ten derde is ook het gebruikte medium van belang en het bestaan in het publieke discours van alternatieve visies: zijn of worden die onderdrukt of niet? Het zijn zaken die een rechter mee zou moeten wegen. Een samenloop van meerdere van deze factoren is een sterke aanwijzing voor het mogelijke gevaar van een uiting. Voor een deel sluit dit aan bij de factoren die bijvoorbeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in ogenschouw worden genomen, maar het biedt daarop wel een verfijning.

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 133.

Enkele caveats zijn echter op hun plaats. De intentie van de spreker lijkt vanuit het perspectief van de sociale wetenschappen veel minder een rol te spelen. Als de juridische afweging dus specifiek ziet op een beoordeling van de kans op geweld, is de intentie dus veel minder van belang. Voor andere aspecten van de juridische afweging – verantwoordelijk van de spreker en noodzaak van strafrechtelijke vervolging en bestraffing – is die intentie juist weer wel relevant. Ook kan worden opgemerkt dat het recht slechts één van vele instrumenten is om gewelddadige escalatie van geweld tussen groepen te voorkomen. Allerlei vormen van onderwijs en bewustwording zijn minsten even belangrijk.<sup>53</sup> Aangezien hierboven onder andere is gebleken dat de aanwezigheid van alternatieve stemmen en alternatieve visies een belangrijke remmende factor kan zijn op escalatie, zijn dergelijke niet-juridische instrumenten in de vroege fases van escalatie naar geweld essentieel.

Tot op zekere hoogte moeten rechters en beleidsmakers altijd laveren tussen Scylla en Charybdis als het gaat om het beoordelen van de mogelijke effecten van meningsuitingen. Te weinig doen kan direct gevaar voor lijf en leden van hele groepen opleveren. Teveel actie ondernemen kan het vrije debat de muilkorf ondoen. Bij twijfel zou de vrijheid van meningsuiting de bovenhand moeten krijgen. Concreet behelst dat dat de gekozen strategie dan zou moeten bestaan uit het versterken van het maatschappelijk debat in plaats van het inzetten van het strafrecht. Redeneringen van oorzaak en gevolg – consequentialisme – moeten dus altijd minimaal uitgaan van enige mogelijke schade, omdat anders gedachten zelf bestraft worden. Daarbij moeten rechters zich altijd bewust zijn van de gevaren voor de vrijheid van meningsuiting van een subjectieve beoordeling van wat schadelijk zou kunnen zijn. Frederick Lawrence heeft betoogd dat een beoordeling objectiever wordt naarmate specifieke gevallen van directe schade in ogenschouw worden genomen in plaats van potentieel lange-termijn geweld.<sup>54</sup> Precies daar ligt het verschil tussen het juridische perspectief met zijn zware bewijslast en de meer probabilistische visie – gebaseerd op een samenspel van waarschijnlijkheden – uit de conflictstudies. Toch laat bovenstaande weergave van inzichten uit de sociale wetenschappen zien welke criteria voor juristen in vrijheid van meningsuitingszaken relevant zouden moeten zijn. Ze kunnen als wegwijzers dienen in het maken van de juiste contextuele analyse. Zo laten ze enig licht schijnen in het schermgebied tussen woorden en daden.

\* \* \* \* \*

---

<sup>53</sup> Adrian Marshall Williams en Jonathan Cooper, 'Hate Speech, Holocaust Denial and International Human Rights Law', *European Human Rights Law Review* vol. 6 (1999) pp. 593-613, zie p. 613.

<sup>54</sup> Frederick M. Lawrence, 'Violence-Conducive Speech: Punishable Verbal Assault or protected political Speech', in: David Kretzmer & Francine Kershman Hazan (eds.), *Freedom of Speech and Incitement against Democracy* (Kluwer: Den Haag 2000) pp. 11-32, zie p. 22.