



European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

Ook al weet niemand wat 'intolerantie' precies is, het sluipt toch de rechtspraak binnen

Posted on 4 september 2025 by Calvin Schukkink

In het Nederlandse strafrecht komen de woorden 'intolerantie' en 'onverdraagzaamheid' nergens voor. Toch worden deze termen in heel Europa door de rechter en verschillende mensenrechtenorganisaties steeds vaker gebruikt om vooral de multiculturele samenleving en minderheden te beschermen tegen kritiek.

Al bijna honderd jaar bestaat in Nederland wetgeving waarin bepaalde uitlatingen als strafbaar worden erkend. In de jaren dertig werd in de Wet tot bescherming van de openbare orde groepsbelediging strafbaar gesteld als reactie op de groeiende invloed van het nationaal-socialisme en de opkomst van fascistische organisaties in Nederland. Uitingen die haat opriepen tegen groepen mensen vanwege hun ras of geloof werden met deze Wet strafbaar gesteld. In de jaren zeventig volgden nieuwe bepalingen (artikelen 137c-e Wetboek van Strafrecht) die respectievelijk groepsbelediging, aanzetten tot haat, discriminatie en geweld en het verspreiden

van discriminerende uitingen strafbaar stelden. In de jaren tachtig en negentig werd 'haatspraak' verder uitgebreid en ook in Europees verband uitgewerkt en aangepakt.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie

In Europa werden vlak voor de eeuwwisseling verschillende organisaties in het leven geroepen om 'haatspraak', 'xenofobie' en discriminatie op te sporen en op Europees vlak uit te bannen. Een van die Europese organisaties was de ECRI – de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie. De ECRI werd in 1993 tijdens de Eerste Top van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Raad van Europa in Wenen opgericht en staat bekend als een 'uniek orgaan van mensenrechtenexperts dat toezicht houdt op maatregelen tegen racisme, discriminatie (op grond van ras, etnische of nationale afkomst, huidskleur, nationaliteit, religie, taal, seksuele geaardheid, genderidentiteit en geslachtskenmerken) en intolerantie in Europa'.

Het mandaat van de ECRI is het toezicht houden op en aanbevelingen doen voor het bestrijden van racisme, discriminatie, xenofobie, antisemitisme en intolerantie in de lidstaten van de Raad van Europa. Lid van deze Commissie zijn individuele vertegenwoordigers van iedere lidstaat van de Raad van Europa (dus 46 in totaal). Iedere lidstaat levert een kandidatenlijst aan bij het Comité van Ministers van de Raad van Europa, die uit de kandidatenlijsten de leden benoemt.

Om een vertegenwoordiger te zijn in de ECRI moet iemand, volgens de Raad van Europa, onafhankelijk en onpartijdig zijn, deskundigheid hebben op het gebied van mensenrechten, in het bijzonder de bestrijding van racisme, discriminatie, xenofobie, antisemitisme en intolerantie en 'hoge morele integriteit' en gezag hebben. Namens Nederland zit sinds 2015 de Eritrese Domenica Ghidei Biidu in de ECRI. Ghidei Biidu was onder meer ook lid van het College voor de Rechten van de Mens, lid van de raad van advies van het Kennisplatform Integratie & Samenleving en voorzitter van het African Diaspora Policy Centre.

Met de oprichting van de ECRI door de Raad van Europa werd de term 'intolerantie' voor het eerst een zelfstandige categorie naast racisme, antisemitisme en xenofobie. Oudere mensenrechtenorganisaties of internationale wetten (VN-verdragen als het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van

rassendiscriminatie) gebruikten de term 'intolerantie' nog niet eerder.

Sinds de oprichting in 1993 doet de ECRI ook aan 'country monitoring', waarbij zij eens per vijf jaar lidstaten onder de loep neemt en een evaluatie geeft over racisme, discriminatie, xenofobie en intolerantie. Ook schrijft de ECRI zogeheten 'General Policy Recommendations', waarin ze aanbevelingen doet aan alle lidstaten op het gebied van de aanpak van de genoemde fenomenen. Zo heeft de ECRI inmiddels een hele aanbeveling over onder meer de aanpak van 'anti-moslim racisme en discriminatie' (General Policy Recommendation No. 5) en over 'het voorkomen en bestrijden van antisemitisme' (General Policy Recommendation No. 9).

'Intolerantie' wordt niet gedefinieerd

Wat de term 'intolerantie' precies betekent volgens de ECRI, is onduidelijk. In de woordenlijst op de site van de ECRI (die de term 'intolerance' nota bene in haar naam draagt) komt de term niet voor. Ook in haar General Policy Recommendations wordt 'intolerantie' regelmatig gebruikt, maar ontbreekt een definitie of een anderszins duidelijke omschrijving. Opvallend genoeg heeft de term, mede door de ECRI, wel zijn ingang gevonden in rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waar de Nederlandse rechter regelmatig zijn eigen oordelen op baseert.

Intolerantie niet beschermd door artikel 10 EVRM

Een van de eerste zaken waarin het EHRM 'intolerantie' expliciet als term gebruikte in de strafrechtelijke sfeer was in de zaak 'Garaudy tegen Frankrijk' uit 2003. Roger Garaudy was een Franse politicus en schrijver, die in 1995 het boek *Les mythes fondateurs de la politique israélienne* schreef. Hierin bekritiseerde hij de manier waarop volgens hem de staat Israël de Holocaust gebruikte voor politieke doeleinden. Ook trok hij de schaal van de gaskamers in twijfel, wat hem in Frankrijk een strafrechtelijke vervolging wegens laster en haatzaaien opleverde. Bij het EHRM beriep Garaudy zich op vrije meningsuiting (artikel 10 EVRM), wat door het Hof niet-ontvankelijk werd verklaard. Het Hof oordeelde dat Garaudy misbruik maakte van zijn recht op vrije meningsuiting. Uitlatingen die 'haat en intolerantie bevorderen' vallen niet onder bescherming van artikel 10 EVRM, zo oordeelde het Hof.

Hoewel deze uitspraak niet per se 'intolerantie' op zichzelf staand als strafbaar aanmerkt lijkt het Hof in de daaropvolgende jaren stapjes verder te gaan in het criminaliseren van intolerantie. In de zaak 'Erbakan tegen Turkije' uit 2006 verklaart het Hof dat het 'bestrijden van intolerantie' een 'integraal onderdeel' uitmaakt van mensenrechtenbescherming. En dat onder meer politici opmerkingen dienen te vermijden die kunnen leiden tot intolerantie: 'It may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance [...].'

In 2009 oordeelde het EHRM in de zaak 'Féret tegen België' vrijwel hetzelfde. *Front National Belgique*-voorzitter Daniel Féret werd in België veroordeeld wegens het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld wegens het verspreiden van pamfletten die waarschuwden tegen islamisering en opriepen tot het stopzetten van immigratie naar België. Het EHRM bevestigde dat de veroordeling rechtvaardig was, omdat politieke boodschappen die haat of 'intolerantie' verspreiden buiten de grenzen van vrije meningsuiting vallen. Het EHRM verwijst in de Féret-zaak expliciet naar een General Policy Recommendation van de ECRI en naar rapporten van de ECRI over België, waarin ze expliciet opriep om maatregelen te nemen tegen politieke partijen die 'racistische of xenofobe retoriek verspreiden'.

Het Wilders-proces

Bijna tien jaar later, in 2018, oordeelde het Hof dat een partijlid van de Oostenrijkse FPÖ terecht was veroordeeld wegens godslastering, nadat ze op een bijeenkomst zei dat de profeet Mohammed seksueel contact had met een minderjarig meisje. Dat werd als 'religieuze intolerantie' gezien. Het is overigens de Nederlandse rechter die de lijn van het EHRM uit Féret overnam in het beroemde Wilders-proces: Wilders had geen uitlatingen mogen doen die 'haat, xenofobie of intolerantie' zouden voeden.

In recente jaren spreekt het EHRM zich vaker en ook explicieter uit tegen 'intolerantie', wederom zonder het ook maar ergens te definiëren. In de zaak 'Lilliendahl tegen IJsland' uit 2020 oordeelt het Hof dat een man uit IJsland terecht is bestraft nadat hij in een radioprogramma homoseksualiteit bestempelde als een 'afwijking' en dat op een afkeurende manier uitdrukte. Volgens het EHRM maakte het gebruik van de term 'seksuele afwijking' en de uitdrukking van afkeer dat de gemaakte opmerkingen 'intolerantie en afkeer van homoseksuele personen bevorderen'.

Parlements kandidaat Julien Sanchez van Front National werd in Frankrijk veroordeeld en beboet wegens het niet verwijderen van anti-immigratie en anti-islam opmerkingen van volgers op zijn Facebookpagina. Volgens het EHRM was de inbreuk op Sanchez' grondrecht op vrije meningsuiting door Frankrijk gerechtvaardigd: '[...] mede in het licht van de waarden van tolerantie en respect voor ieders gelijkwaardigheid; ook die waarden liggen ten grondslag aan een democratische samenleving. Dat betekent dat democratische samenlevingen grenzen kunnen stellen aan en preventieve maatregelen kunnen treffen tegen alle uitingen die haat en intolerantie propageren, aanmoedigen, aanwakkeren of rechtvaardigen.' Het EHRM wijdde in deze zaak een volledige paragraaf aan literatuur van de ECRI over 'haatspraak' en intolerantie om zijn oordeel te rechtvaardigen.

Ongedefinieerd begrip, toch intensief gebruikt

Steeds vaker worden in strafzaken – en voortdurend tegen politici van de rechterflank – uitspraken gedaan in het kader van 'intolerantie', zonder dat daar door de rechter of de ECRI een definitie voor wordt gegeven. En dat terwijl rechterlijke uitspraken steeds openlijker lijken te suggereren dat 'intolerantie', of die nu homoseksuelen, immigranten, Joden of moslims betreft, strafbaar is of in ieder geval inperkingen van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt. Hoe kan het dat een vage term als 'intolerantie', die nergens wordt gedefinieerd, via de Raad van Europa de rechtspraak binnendringt, en vrijwel uitsluitend wordt gebruikt om minderheden en de multiculturele samenleving te beschermen?

Wynia's Week brengt broodnodige, onafhankelijke berichtgeving: drie keer per week, **156 keer per jaar**, met artikelen en columns, video's en podcasts. Onze donateurs maken dat mogelijk. [Doet u mee?](#) Hartelijk dank!