

ANNOTATIE

Baldassi e.a. t. Frankrijk (EHRM, nrs. 15271/16 en 6 andere) – Oproep boycot Israëlische producten niet strafbaar, maar vrije meningsuiting

E. Janssen

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 11-06-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0611JUD001527116 (EHRC-2020-0164)

1. In het arrest *Baldassi e.a. t. Frankrijk* oordeelt het EHRM, unaniem, dat een strafrechtelijke veroordeling wegens een oproep tot een boycot van Israëlische producten een schending van het recht op vrijheid van meningsuiting oplevert. De oproep tot een boycot - als (druk)middel om kritiek te leveren op het beleid van Israël met betrekking tot Palestijns bezet gebied - maakt deel uit van een hedendaags debat en vormt een beschermde politieke activistische meningsuiting zolang niet wordt aangezet tot haat, discriminatie of geweld. Het arrest scheidt een belangrijk precedent op een moment dat het Palestijns-Israëlische conflict verscherpt.

De protestactie van Collectif Palestine 68

2. 'Je kunt Israël dwingen de mensenrechten te respecteren. Boycot de producten die uit Israël worden geïmporteerd. (...)

Het kopen van producten geïmporteerd uit Israël is het legitimeren van de misdaden in Gaza, het onderschrijven van het door de Israëlische regeringen gevoerde beleid.

Sommige uit Israël geïmporteerde producten die worden verkocht in de supermarkten in de regio van Mulhouse: [volgt een lijst van merken of productnamen]. (...) [vert. EHJ]

Op 26 september 2009 delen vijf leden van het *Collectif Palestine 68* pamfletten met deze tekst

uit in de Carrefour in Illzach, een grote supermarkt in een Frans dorpje zo'n vier kilometer ten noorden van Mulhouse. In drie winkelwagentjes tonen de actievoerders de Israëlische producten waar het hen om gaat aan het winkelend publiek. Op 22 mei 2010 houden acht leden van hetzelfde collectief een vergelijkbare actie in dezelfde Carrefour. De deelnemers vragen de klanten nu ook een petitie te ondertekenen om de supermarkt te verzoeken geen producten uit Israël meer te verkopen. De lokale acties maken onderdeel uit van de internationale campagne *Boycott, Desinvestments and Sanctions* (BDS). Deze campagne om de Palestijnse zaak te steunen is gestart door een aantal NGO's op 9 juli 2005, naar aanleiding van het advies van de Advocaat-Generaal bij het Internationaal Gerechtshof (ICJ) in 2004 dat Israël internationaal recht schendt door een muur te bouwen in door Israël bezet Palestijns gebied. BDS pleit voor embargo's en sancties tegen Israël totdat de staat zijn verplichtingen onder internationaal recht nakomt om, kort gezegd, i) de bezetting van Arabisch gebied sinds 1967 te beëindigen en de muur te ontmantelen, ii) de fundamentele rechten van Arabisch-Palestijnse burgers in Israël op gelijkheid te erkennen en iii) het recht van Palestijnse vluchtelingen om hun huis terug te krijgen te respecteren, beschermen en bevorderen.

3. De acties in Illzach verlopen zonder geweld of schade. Desalniettemin besluit de officier van justitie van Colmar de actievoerders strafrechtelijk te vervolgen voor het aanzetten tot discriminatie van Israëlische producenten. Op 15 december 2011 spreekt de rechtbank van Mulhouse de verdachten in beide acties vrij. Op 27 november 2013 vernietigt het gerechtshof van Colmar deze vonnissen en veroordeelt wat beide acties betreft, elke deelnemer tot een voorwaardelijke boete van 1.000 euro en de deelnemers gezamenlijk tot betaling van 1.000 euro aan schadevergoeding aan elke organisatie die zich als civiele partij heeft gevoegd (vier voor de actie in 2009 en drie voor de actie in 2010) en 3.000 euro aan kosten. Alles bij elkaar opgeteld gaat het dus om 14.000 euro aan boetes en 33.320 euro aan vergoedingen. Op 20 oktober 2015 bevestigt de Franse Hoge Raad de arresten. De actievoerders dienen daarop een klacht in bij het EHRM.

Legaliteitsbeginsel is niet geschonden

4. Allereerst klagen de actievoerders bij het EHRM dat het principe 'geen straf zonder wet' gegarandeerd in art. 7 EVRM is geschonden. Zij menen ten onrechte te zijn veroordeeld op basis van art. 24-8 van de Franse Perswet (*la Loi du 29 juillet 1881 / la Loi de la Presse*), dat strafbaar stelt het 'aanzetten tot discriminatie, haat of geweld tegen een persoon of groep op grond van origine, etniciteit, nationale afkomst, ras of religie'. Het artikel ziet niet expliciet op aanzetten tot 'economische discriminatie', zoals art. 24-9 dat wel doet ('aanzetten tot een van de vormen van discriminatie gedefinieerd in art. 225-2 van de *Code Pénal*') ten aanzien van de discriminatiegronden 'geslacht, seksuele oriëntatie of handicap'. Bovendien gaat het om een boycot van *producten* - niet *personen* - uit Israël. Volgens de Franse regering voldoet de

veroordeling wel aan art. 7 EVRM. Met de algemene term 'aanzetten tot discriminatie' heeft de Franse wetgever alle vormen van discriminatie onder art. 24-8 willen brengen, terwijl art. 24-9 expliciet is beperkt tot bepaalde vormen van discriminatie. Volgens de regering is de veroordeling in lijn met de bewoordingen van 24-8 en de jurisprudentie over het artikel. In 2004, in de vergelijkbare zaak *Willem*, valideerde de Franse Hoge Raad immers de veroordeling van een Franse burgemeester die tijdens een vergadering van de gemeenteraad had aangekondigd de catering van de gemeente te hebben verzocht producten uit Israël te boycotten als protest tegen de politiek van Sharon.

5. Het Hof zet eerst de algemene principes van art. 7 EVRM uiteen zoals neergelegd in het kernarrest *Vasiliauskas t. Litouwen* uit 2015.¹ In die zaak oordeelde de Grote Kamer dat de veroordeling van een ambtenaar in 2004 voor 'genocide van een politieke groep' in verband met de moord op twee Litouwse partizanen in 1953 - toen Litouwen onder Sovjetbewind was - een schending van art. 7 EVRM opleverde. De betreffende Litouwse strafbepaling was pas in 2003 in werking getreden en mocht niet met terugwerkende kracht worden toegepast. Ook de Genocide-Conventie van 1948 vond geen toepassing, omdat de conventie slechts 'nationale, etnische, raciale of religieuze groepen' beschermt en het niet voorzienbaar was dat 'partizanen', als significant deel of als vertegenwoordigers van de Litouwers, onder een 'nationale groep' vielen. Uit het arrest volgt dat het legaliteitsbeginsel vereist dat een strafwet niet extensief, en vooral niet naar analogie, wordt toegepast ten nadele van de verdachte. Het Hof herhaalt de overwegingen van de Grote Kamer in die zaak, namelijk

(..) dat een strafbaar feit duidelijk moet worden gedefinieerd door het recht, of het nu nationaal of internationaal is. Aan deze voorwaarde is voldaan als de persoon die wordt berecht kan weten, aan de hand van de bewoordingen van de bepaling en, indien nodig, van de uitleg ervan door de rechtbanken en gerechtshoven en van een geïnformeerd juridisch advies, welke handelingen en nalatigheden zijn strafrechtelijke verantwoordelijkheid met zich meebrengen. In dit verband heeft het Hof aangegeven dat de term 'droit' gebruikt in artikel 7 overeenkomt met de term 'loi' die is vervat in andere artikelen van het verdrag; het omvat zowel geschreven als ongeschreven recht en impliceert kwalitatieve voorwaarden, onder andere die van toegankelijkheid en voorzienbaarheid."²
[vert. EHJ]

6. Deze principes toepassend op onderhavige zaak beslist het Hof, met zes stemmen tegen een, dat art. 7 EVRM niet is geschonden. Het Hof deelt de visie van de Franse regering dat de Franse Hoge Raad in de eerdere zaak *Willem* (die uiteindelijk ook bij het EHRM terecht kwam) de oproep tot een boycot van uit Israël geïmporteerde producten al onder art. 24-8 heeft gebracht, dus vóórdat de acties in Illzach plaatsvonden. De Hoge Raad verwees daarbij naar de overwegingen van het gerechtshof in de zaak dat art. 24 wel degelijk doelt op

de discriminatiebepalingen van art. 225-1 en 225-2 van de *Code Pénal* en strafbaar stelt het 'aanzetten tot discriminatie door het belemmeren van de normale uitoefening van welke economische activiteit dan ook'. In de zaak *Willem* ging het om een burgemeester die de catering had gevraagd rekening te houden met de herkomst van de gebruikte producten en die aldus de economische activiteit van Israëlische producenten had belemmerd. Zijn oproep tot boycot was dus gegrond in hún Israëlische nationale afkomst. Door de beslissing van de burgemeester ook nog eens op de website van de gemeente te publiceren, vergezeld van militant commentaar, was het aantal ontvangers van de boodschap vergroot en werd aangezet tot discriminerend gedrag, aldus de Hoge Raad. Bij deze stand van de jurisprudentie konden de actievoerders weten dat ook zij het risico liepen veroordeeld te worden op basis van art. 24-8, zo concludeert het Hof. Als gezegd is de *Willem*-zaak later bovendien door het EHRM behandeld, waarbij dit Hof in juli 2009 oordeelde dat de veroordeling geen schending van art. 10 EVRM opleverde.³

7. In haar deels *dissenting opinion* stelt rechter O'Leary dat het Hof in het *Willem*-arrest echter ten onrechte heeft aangenomen dat de veroordeling wel een voldoende juridische basis had.⁴ De aanpak en uitkomst in verscheidene strafprocedures over vergelijkbare boycotacties in Frankrijk is namelijk verre van uniform. Een ministeriële aanwijzing van 12 februari 2010 (*circulaire Alliot-Marie*) draagt het Franse Openbaar Ministerie daarom op om dergelijke boycotacties ferm en op coherente wijze te vervolgen. De eerste actie in Illzach in september 2009 dateert echter van daarvóór, toen de Franse (lagere) jurisprudentie volgens O'Leary eerder in de richting van een vrijspraak wees. O'Leary legt de lat van het legaliteitsbeginsel wel erg hoog, maar op zich maakt zij een valide punt: uitingen moeten geïnterpreteerd worden en hun strafbaarheid hangt af van allerlei factoren. Daardoor is de strafwaardigheid lastig te voorzien en vooral bij controversiële onderwerpen kan een ambivalente rechtspraak ontstaan. Het probleem in Frankrijk is echter eerder een te strikte dan een te ruime toepassing van de wet - een probleem van proportionaliteit in plaats van legaliteit - zoals duidelijk wordt bij de klacht onder art. 10 EVRM.

Oproep tot boycot is vorm van vrije meningsuiting

8. Vervolgens klagen de actievoerders dat hun vrijheid van meningsuiting gegarandeerd in art. 10 EVRM is geschonden. Zij betogen dat hun acties politieke uitingen over de Palestijns-Israëlische kwestie vormen zonder enige racistische of antisemitische connotatie. De acties passen in een lange traditie van vreedzaam en geweldloos burgerprotest, zoals het protest tegen het Apartheidsregime in Zuid-Afrika. Bovendien geniet de internationale BDS-campagne de steun van de meerderheid van de internationale gemeenschap. Volgens de Franse regering heeft 'de boycot' simpelweg geen bestaansrecht of legitimiteit in het internationaal recht, zoals zou blijken uit het *Willem*-arrest. Het Hof constateert ten aanzien

van deze argumenten dat tussen partijen daarmee niet in geschil is dat de veroordeling een inmenging met de uitingsvrijheid vormt. De inmenging is bovendien 'voorzien bij wet' in de zin van art. 10, tweede lid, EVRM; ter onderbouwing hiervan verwijst het Hof naar zijn conclusies ten aanzien van de klacht over art. 7 EVRM. Het Hof is het verder met de Franse regering eens dat de inmenging een 'legitiem doel' dient, namelijk de bescherming van de commerciële rechten van producenten en leveranciers van producten afkomstig uit Israël om de markt te betreden.

9. Om te beoordelen of de veroordeling ook 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is brengt het Hof de algemene uitingsvrijheidsprincipes in herinnering zoals neergelegd in zijn vaste jurisprudentie. De uitingsvrijheid is een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving. Art. 10 beschermt niet alleen informatie en ideeën die positief worden ontvangen, maar ook die 'beledigen, schokken of storen'. Niet alleen de inhoud maar ook de vorm van uitingen is beschermd. Wat de boycot betreft overweegt het Hof, vertaald, het volgende:

'De boycot is vooral een manier om een proteststem te laten horen. De oproep tot een boycot, die ziet op het communiceren van een mening door het oproepen tot specifieke acties die daaraan verbonden zijn, wordt dus in principe beschermd door artikel 10. De oproep tot een boycot is echter een bijzondere manier om de vrijheid van meningsuiting uit te oefenen, in die zin dat het de uitdrukking van een proteststem combineert met het aanzetten tot een ongelijke behandeling, zodat, afhankelijk van de omstandigheden, zij mogelijk een oproep tot het discrimineren van anderen vormt. De oproep tot discriminatie valt onder aanzetten tot intolerantie en dat is, samen met de oproep tot geweld en de oproep tot haat, een van de grenzen die in geen geval mogen worden overschreden in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Het aanzetten tot een ongelijke behandeling is echter niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als het aanzetten tot discriminatie.'⁵ [vert. EHJ]

De oproep tot een boycot is dus in principe een beschermde uitingsvorm. Of zij in een bepaald geval toch verboden is, hangt ervan af of alleen wordt aangezet tot ongelijke behandeling of ook tot discriminatie. Dat van discriminatie pas sprake is als er racistische uitlatingen worden gebruikt waarbij een bevolkingsgroep wordt weggezet vanwege negatieve stereotypen of veroordelen wordt verderop in het arrest duidelijk maar had het Hof wellicht hier beter kunnen uitleggen.

10. In haar deels *concurring opinion* stelt ook rechter O'Leary dat deze definitie wel erg weinig houvast geeft voor de beantwoording van de vraag of een oproep tot een boycot zich nu verdraagt met het Verdrag.⁶ Ze wijst op de definitie van het Duitse Federale Constitutionele

Hof, die niet alleen het uiten van een persoonlijke opinie behelst, maar ook 'een politiek recht om ernaar te streven de publieke opinie in zijn geheel te veranderen en vorm te geven'. Interessant in dit kader is dat de actievoerders betogen dat zij de directie en de klanten van Carrefour in feite aansporen om hun gewetensvrijheid uit te oefenen door producten te kopen op politieke, humanistische en juridische gronden. De oproep past volgens de actievoerders binnen het opkomende consumentenrecht en de vrije keus van de consument. Hoewel het EVRM niet gaat over consumentenrecht, is het jammer dat het Hof niet op het argument ingaat. Daarbij had het ook aandacht kunnen besteden aan een uitspraak van de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2019, waarin de Grote Kamer oordeelde dat producten afkomstig uit door Israël bezet gebied moeten vermelden of zij ook uit een Israëlische nederzetting binnen dat gebied komen, zodat consumenten geïnformeerde ethische koopkeuzes kunnen maken.⁷ Om binnen de Conventie te blijven had het Hof nog kunnen wijzen op het feit dat art. 10 EVRM ook het recht van het publiek beschermt om informatie en meningen te ontvangen.⁸

Verschillen met de zaak Willem

11. Het Hof deelt de opvatting van de actievoerders dat onderhavige zaak onderscheiden moet worden van de *Willem*-zaak. In die zaak achtte het Hof de veroordeling toelaatbaar, met name omdat Willem als burgemeester een zekere neutraliteit en terughoudendheid diende te tonen in handelingen waarmee hij de gemeente vertegenwoordigde. Een burgemeester, preciseerde het Hof, beheert de publieke middelen van de gemeente en dient niet op te roepen om die middelen op discriminerende wijze aan te wenden. Met zijn verzoek aan de restauratie en de aankondiging daarvan op de website van de gemeente opende de burgemeester niet een debat of stemming in de gemeenteraad of een vrije publieke discussie, maar gaf hij eigenlijk een opdracht gebruikmakend van zijn publieke bevoegdheden. Willem was dus niet veroordeeld voor het uiten van zijn politieke mening maar voor het aankondigen van een boycot van Israëlische producten. In de nationale procedure had de officier van justitie betoogd dat een burgemeester in dezen niet de taak van de nationale overheid over kon nemen. Willem was dus buiten zijn bestuurlijke boekje getreden. De vraag komt op of Willem niet beter bestuursrechtelijk gecorrigeerd had kunnen worden, dan dat het strafrecht werd ingezet. Hoe dit ook zij, in onderhavige zaak, zo benadrukt het Hof, gaat het om gewone burgers die niet gebonden zijn aan de plichten en verantwoordelijkheden van het ambt van burgemeester en hun invloed op consumenten is ook niet vergelijkbaar met de invloed van een burgemeester op de diensten van zijn gemeente. Anders dan de Franse regering, acht het Hof zijn conclusie in de *Willem*-zaak daarom in dit geval niet bepalend.

Contextuele benadering aan de hand van het Perinçek-arrest

12. Het Hof herhaalt ook zijn algemene principes over beperkingen op de uitingsvrijheid onder art. 10, tweede lid, EVRM. Beperkingen moeten restrictief geïnterpreteerd worden en de noodzaak daarvan moet overtuigend vastgesteld worden. Voor beperkingen moet een 'dringende sociale noodzaak' bestaan. Verdragsstaten hebben hierin wel een bepaalde beoordelingsvrijheid, maar uiteindelijk beoordeelt het Hof of beperkingen verenigbaar zijn met de uitingsvrijheid. Het Hof beoordeelt, in het licht van de gehele zaak, of een inmenging proportioneel is aan het nagestreefde legitieme doel en of de redenen aangevoerd door de autoriteiten om de beperking te rechtvaardigen relevant en voldoende zijn. De actievoerders betogen dat de Franse rechter de uitingen onvoldoende in hun volledige context heeft beoordeeld, zoals het arrest *Perinçek t. Zwitserland* uit 2015 wel vereist.⁹ In die zaak oordeelde de Grote Kamer dat een strafrechtelijke veroordeling voor de publieke ontkenning van de Armeense genocide door het Ottomaanse regime in 1915 een schending van art. 10 EVRM opleverde, omdat de uiting in kwestie niet aanzette tot haat of intolerantie maar bijdroeg aan een publiek debat en de waardigheid van Armeniërs niet zodanig aantastte dat het strafrecht ingezet moest worden, er over het onderwerp ook geen verhoogde spanning in de samenleving bestond, en de uiting vooral leek te zijn gecensureerd omdat de opinie afweek van de gevestigde opvattingen. De Grote Kamer overwoog:

'Een inbreuk op het recht op vrije meningsuiting die de vorm aanneemt van een strafrechtelijke veroordeling, vereist immers onvermijdelijk een gedetailleerde gerechtelijke beoordeling van het specifieke gedrag dat wordt nagestreefd om te worden bestraft. In dit soort gevallen is het normaal gesproken niet voldoende dat de inmenging is opgelegd omdat het onderwerp binnen een bepaalde categorie valt of onder een in algemene termen geformuleerde rechtsregel valt; wat eerder nodig is, is dat het in de specifieke omstandigheden noodzakelijk was.'¹⁰ [vert. EHJ]

13. Het Hof past deze principes toe op onderhavige zaak en constateert dat de actievoerders niet zijn veroordeeld voor racistische of antisemitische uitingen of voor het aanzetten tot haat of geweld. Uit het dossier blijkt helder dat er ook geen enkele sprake was van geweld of schade. De Carrefour waar de acties gehouden waren had zich dan ook niet gevoegd als civiele partij in de nationale procedures. De civiele partijen bestonden uit belangenorganisaties (*la Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA)*, *l'Association Alliance France-Israël* en *le Bureau National de Vigilance Contre l'Antisémitisme (BNVCA)*), die in Frankrijk erg actief zijn in het voeren rechtszaken. Het gerechtshof van Colmar had de veroordeling van de actievoerders als volgt gemotiveerd: door klanten van de supermarkt op te roepen om geen producten uit Israël te kopen hadden de actievoerders aangezet tot het discrimineren van de producenten en leveranciers van deze producten op basis van hun afkomst. Dat was volgens het gerechtshof voldoende om de delictsomschrijving van art. 24-8 te vervullen. Het Hof merkt

op dat, op déze manier uitgelegd en toegepast, het Franse recht elke boycot van producten wegens hun geografische herkomst verbiedt, ongeacht de inhoud, redenen en de omstandigheden van de oproep. Het gerechtshof van Colmar heeft de acties en uitingen niet geanalyseerd in het licht van deze factoren, maar heeft in zijn algemeenheid geconcludeerd dat de oproep tot een boycot aanzet tot discriminatie in de zin van art. 24-8 en niet valt onder de vrijheid van meningsuiting. Met andere woorden, de Franse rechter had niet, op basis van de omstandigheden van het geval, vastgesteld dat de veroordeling noodzakelijk was in een democratische samenleving om een legitiem doel - de rechten van anderen - te bereiken in de zin van art. 10, tweede lid, EVRM.

14. Met zijn scherpe analyse van de motivering van de Franse rechter bekritiseert het Hof in feite het Franse rechtssysteem als zodanig. Franse uitspraken bevatten vaak stereotype motiveringen; de gerechten beperken zich over het algemeen tot de bevestiging dat de delictsomschrijving is vervuld en dat het uitingsdelict of de toepassing daarvan een van de in art. 10, tweede lid EVRM genoemde belangen garandeert. *Un point c'est tout* - dat is alles. In Frankrijk komt de rechter namelijk op de tweede plaats ten opzichte van de wetgever; hij fungeert slechts als *la bouche de la loi* - stem van de wet. De rechter dient de uitingsdelicten strikt toe te passen en mag daarbij geen nadere belangenafweging maken met de uitingsvrijheid. Daarom toetsen Franse rechters in de regel niet of de maatregel in het specifieke geval noodzakelijk is. De proportionaliteit van een maatregel wordt afgeleid van de legitimiteit van de wet, alsof de uitingsdelicten op zichzelf al een voldoende balans tussen de uitingsvrijheid en de belangen beschermd door 10, tweede lid, EVRM realiseren.¹¹ De uitingsvrijheid kan niet alsnog een rechtvaardiging vormen voor het overtreden van de wet. Het Franse legalistische systeem beoogt de rechtszekerheid te bevorderen maar bemoeilijkt de incorporatie van de rechtspraak van het EHRM over een vrij publiek debat; dat belang wordt in principe niet meegewogen. Van alle verdragsstaten staat Frankrijk dan ook op nummer 3 wat betreft schendingen van art. 10 EVRM.¹² Toch houden veel Franse rechters vast aan de eigen juridische cultuur, ofwel '*l'exception française*'. Onderhavige zaak illustreert dit goed.

15. Het Hof accepteert de oppervlakkige motivering van de Franse rechters niet en benadrukt:

'Een gedetailleerde motivering was echter des te belangrijker in dit geval omdat we ons in een situatie bevinden waarin artikel 10 van het Verdrag een hoger beschermingsniveau van het recht op vrijheid van meningsuiting vereist. Inderdaad, in de eerste plaats, hadden de handelingen en woorden die verzoekers worden verweten betrekking op een onderwerp van algemeen belang, namelijk de eerbiediging van het internationale publiekrecht door de staat Israël en de mensenrechtensituatie in de bezette Palestijnse gebieden, en maakten deel uit van een hedendaags debat dat gaande is in Frankrijk net zoals in de rest van de internationale gemeenschap. Aan de andere kant vormden deze acties en

woorden politieke en activistische uitingen (...). Het Hof heeft vele malen onderstreept dat artikel 10, lid 2 nauwelijks ruimte laat voor beperkingen op de vrijheid van meningsuiting in het politieke discours of in kwesties van algemeen belang.”¹³ [vert. EHJ]

Onder verwijzing naar het *Perinçek*-arrest voegt het Hof hieraan toe dat het politieke discours van nature een bron van controverse is en vaak virulent. Dat maakt het publiek belang er niet minder om, tenzij het discours ontaardt in een oproep tot geweld, haat of intolerantie. Dáar ligt de grens die niet overschreden mag worden. Dit geldt volgens het Hof ook voor de oproep tot een boycot. Het Hof haalt daarbij de eensluidende conclusies aan van de interveniërende partijen, *la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme* en *la Ligue des Droits de l'Homme*, en van de Speciale VN-Rapporteur voor de Godsdienstvrijheid die zich in 2019 uitsprak over de BDS-campagne. Door in algemene termen de grenzen van een boycot te beschrijven en daarbij te verwijzen naar 'gerespecteerde observatoren' voorkomt het Hof zelf politiek te bedrijven in de Palestijns-Israëlische kwestie, legt rechter O'Leary uit.¹⁴ Het Hof wil zich - terecht - beperken tot een juridische analyse van de veroordeling voor de acties en uitingen in kwestie. Conclusie: de veroordeling is niet gebaseerd op relevante en voldoende motieven, de waardering van de feiten is niet acceptabel en art. 10 EVRM is dus geschonden. De Franse regering moet elk van de actievoerders 380 euro aan materiële schadevergoeding en 7.000 euro aan immateriële schadevergoeding betalen en 20.000 euro aan (advocaat)kosten aan de actievoerders gezamenlijk.

Impact van de uitspraak

16. In Frankrijk betekent het arrest dat de zogenaamde *circulaire Alliot-Marie*, die betrekking heeft op de vervolging van boycots van producten, in strijd is met art. 10 EVRM. Naar aanleiding van de uitspraak is de Franse Minister van Justitie vanuit het Franse Parlement gevraagd de richtlijn af te schaffen.¹⁵ In hoeverre Franse rechters de kritiek van het Hof op hun magere motivering ook ter harte zullen nemen valt nog te bezien. Onder invloed van het EVRM zijn sommige Franse rechters het belang van een vrij publiek debat in hun beoordeling gaan meewegen, maar veel rechters doen dit nog niet. Dat verklaart ook de ambivalente rechtspraak op dit onderwerp. De unanieme uitspraak scheidt tegelijkertijd een belangrijk precedent. In veel landen vormt de BDS-beweging onderwerp van hevige politieke controverse. BDS-activisme wordt veelal gelijkgesteld met antisemitisme - dus met *hate speech*. In Duitsland heeft de Bundestag zelfs een motie aangenomen die de BDS-beweging verwerpt,¹⁶ en veel BDS-activisten worden er strafrechtelijk vervolgd. De boodschap van het Hof is juist dat lokale boycotacties niet categorisch dienen te worden beperkt maar op hun individuele merites en in hun context moeten worden beoordeeld. De uitspraak komt bovendien vlak voor het plan van de Israëlische regering om vanaf 1 juli 2020 delen van de Westelijke Jordaanoever te annexeren en officieel onderdeel te maken van Israël. Na kritiek

op het plan door de internationale gemeenschap heeft Israël de annexatie opgeschort als onderdeel van een diplomatiek akkoord dat het land vorige week sloot met de Verenigde Arabische Emiraten onder leiding van de Verenigde Staten. Deze ontwikkelingen leidden al tot verschillende protesten van Palestijnen. De *Baldassi*-uitspraak vormt een leidraad voor de beoordeling van maatregelen die kritiek op Israël in de vorm van boycotacties in de verdragsstaten (zullen) beknotten.

Esther Janssen, advocaat bij bureau Brandeis

1 *Vasiliauskas t. Litouwen*, EHRM (GK) 20 oktober 2015, nr. 35343/05,

ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, «EHRC» 2016/51 m.nt. Ruvebana.

2 *Baldassi e.a. t. Frankrijk*, EHRM 11 juni 2020, nrs. 15271/16, 15280/16, 15282/16, 15286/16, 15724/16, 15842/16, 16207/16, ECLI:CE:ECHR:2020:0611JUD001527116, par. 35.

3 *Willem t. Frankrijk*, EHRM 16 juli 2009, nr. 10883/05,

ECLI:CE:ECHR:2009:0716JUD001088305, «EHRC» 2009/110 m.nt Nieuwenhuis.

4 *Baldassi e.a. t. Frankrijk, Opinion en partie dissidente et en partie concordante de la juge O'Leary*, par. 20 e.v.

5 *Baldassi e.a. t. Frankrijk*, par. 63-64.

6 *Baldassi e.a. t. Frankrijk, Opinion en partie dissidente et en partie concordante de la juge O'Leary*, par. 40.

7 *Organisation juive européenne en Vignoble Psagot*, HvJ EU (GK) 12 november 2019, zaak C-363/18, ECLI:EU:C:2019:954, NJ 2020/49 m.nt. Verkade.

8 *Lingens t. Oostenrijk*, EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82,

ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000981582, NJ 1987/901 m.nt. Alkema.

9 *Perinçek t. Zwitserland*, EHRM (GK) EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08,

ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, «EHRC» 2015/246 m.nt. Van Sasse van Ysselt.

10 *Perinçek t. Zwitserland*, par. 275.

11 Voor een uitgebreidere analyse zie: E. Janssen, *Faith in Public Debate, on Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands*, Intersentia 2015.

12 https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf

13 *Baldassi e.a. t. Frankrijk*, par. 78.

14 *Baldassi e.a. t. Frankrijk*, *Opinion en partie dissidente et en partie concordante de la juge O'Leary*, par. 41.

15 <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-30607QE.htm>

16 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-de-bds-642892>