

Bijlage 1: WODC-onderzoek

WODC-onderzoek “Een discriminatie-aspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen”

Op 2 juni jl. is op de website van het WODC het onderzoek “Een discriminatie-aspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen.” gepubliceerd. Dit onderzoek verschaft inzicht in het toepassen van een strafverzwarringsgrond bij delicten met een discriminatie-aspect, en beziet de uitwerking van beleidsintensivering die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de meest actuele beleidsintensivering, zoals de herziening van de Aanwijzing discriminatie van het openbaar ministerie in 2019, niet konden worden meegenomen in dit onderzoek.

De onderzoekers hebben de gang door de strafrechtketen gevolgd van discriminatiefeiten en commune delicten met een discriminatie-aspect (CODIS) in de periode 2015-2018. Ten aanzien van de periode 2010-2013 zijn volgens de onderzoekers positieve veranderingen waar te nemen. Het selectieproces bij de politie is transparanter en meer eenduidig geworden. De instroom bij het Openbaar Ministerie is verbeterd en er is een classificatie voor commune delicten met een discriminatie-aspect ingevoerd, hetgeen vermoedelijk heeft geleid tot het vaker meewegen van het discriminatie-aspect bij de strafeis. Ondanks deze positieve veranderingen, zien de onderzoekers ook ruimte voor verdere verbeteringen. Zij doen daartoe een aantal concrete aanbevelingen. Hieronder zal het kabinet ingaan op deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Eenduidige definities

De onderzoekers constateren een verschil van opvatting tussen de discriminatie-experts van het LECD en degenen die in praktijk deze zaken afhandelen; parketsecretarissen en (assistent-) officieren van justitie over wat een CODIS-feit is. Veel incidenten op de politieoverzichten hebben betrekking op wat we gemakshalve ‘schelden’ noemen. Het verschil van opvatting zit in de vraag of het schelden met het woord homo, Jood, mongool, of andere termen die vallen onder artikel 137c Sr gezien moet worden als een algemeen scheldwoord of als een discriminatie-aspect. Veel misverstanden kunnen worden voorkomen als hier betere overeenstemming over is. Het lijkt de onderzoekers daarnaast van belang om deze discussie af te stemmen met vertegenwoordigers van de rechtbanken.

Het kabinet erkent het belang van gedeelde (werk)definities. Dat geldt naast de invulling die wordt gegeven aan CODIS, ook voor begrippen als antisemitisme en de internationaal gehanteerde begrippen *hate crime* en *hate speech*.

Door gebruik te maken van werkdefinities, die de strafrechtketen in staat stellen om een eerste oordeel te vormen over de strafbaarheid van een bepaalde uiting of gedraging en door meer transparantie te verschaffen in de wijze waarop politie en OM tot beoordeling van specifieke zaken komt en in de cijfers zoals die worden gedeeld met uw Kamer en met internationale monitoringsmechanismen, blijft het kabinet werken aan eenduidigheid in de strafrechtelijke aanpak.

Aanbeveling 2: Betere zaakselectie bij de Politie

De onderzoekers constateren dat het de politie tot nu toe onvoldoende is gelukt om alle zaken met een discriminatie-aspect te ontsluiten. Een juiste zaakselectie bij de politie is van essentieel belang voor een juiste gang van de discriminatiezaken door de strafrechtketen.

De politie blijft zich inzetten om zaken een discriminatie-aspect goed te kunnen identificeren in het operationele proces. Het werken met duidelijker definities (zie vorige aanbeveling) kan daarbij behulpzaam zijn.

Aanbeveling 3: Koppelen van discriminatieoverzichten Politie met OM-administratie

De onderzoekers constateren dat van zaken die doorstromen naar het OM en aldaar worden geadmistriseerd, het discriminatie-aspect niet automatisch wordt meegenomen in de OM-administratie. Zij adviseren deze koppeling alsnog door te voeren. Hiermee zou het probleem dat de parketsecretaris die de zaak invoert zich onvoldoende bewust is van een mogelijk discriminatie-aspect deels oplossen.

De bedrijfsprocessen van politie en OM zijn niet gekoppeld en het is technisch ook niet mogelijk om een koppeling van de systemen tot stand te brengen. Met het oog daarop worden de zaaksoverzichten van de politie besproken in de Regionale DiscriminatieOverleggen (RDO's) van OM, Politie en ADV's. Aldus ontstaat er een gedeeld beeld van meldingen en aangiftes waarbij discriminatie een rol speelt.

Aanbeveling 4: Serieuzer invulling geven aan het taakaccent discriminatie bij officieren

De onderzoekers stellen dat de discriminatieofficier/secretaris serieuzer invulling kunnen geven aan dit taakaccent en collega's beter kunnen aanspreken en attenderen op het discriminatie-aspect bij commune delicten, door het taakaccent discriminatie niet slechts op papier aan een officier en/of secretaris toe te kennen, maar daar ook daadwerkelijk een aantal vrijgestelde uren/dagen aan te koppelen.

Het OM heeft aangegeven dat deze aanbeveling besproken zal worden in het overleg van discriminatie-officieren.

Overige aandachtspunten

Oriëntatiepunten LOVS

Terecht geven de onderzoekers aan dat de rechter onafhankelijk is en dat het kabinet geen beleidsintensiveringen kan opleggen aan de rechtspraak. Volgens de onderzoekers wordt het discriminatieaspect bij CODIS-feiten door officieren in de strafeis benoemd en meegewogen. De onderzoekers zien dat rechters deze hogere eis van de officier van justitie tot op zekere hoogte volgen als er om strafverzwaring wordt gevraagd vanwege een discriminatieaspect. Het kabinet heeft er nota van genomen dat de onderzoekers constateren dat 'discriminatie' tot op heden niet is opgenomen als strafverzwarende omstandigheid in de oriëntatiepunten voor straftoemeting van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS). Als discriminatie wel in de oriëntatiepunten zou zijn opgenomen, zorgt dit er vermoedelijk voor dat de rechter meer houvast heeft bij het beoordelen en het meewegen van dit aspect. De minister van Justitie en Veiligheid zal daarom het onderzoeksrapport ook ter beschikking stellen aan de Raad voor de Rechtspraak.

Wettelijke strafverzwarringsgrond

Tenslotte hebben de onderzoekers inzichtelijk gemaakt dat de respondenten verschillend aankijken tegen de voor- en nadelen van een wettelijke strafverzwarringsgrond. Alvorens het kabinet over deze kwestie een standpunt inneemt, is het van belang eerst ook kennis te nemen van het rechtsvergelijkende onderzoek over dit vraagstuk. Dit rapport komt naar verwachting nog deze zomer gereed. Daarbij zal ook de conclusie van de onderzoekers van het onderhavige onderzoek worden meegenomen dat de beleidsintensiveringen die de afgelopen jaren zijn ingezet hun vruchten hebben afgeworpen.