

Vergaderjaar 2017–2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 442

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

In antwoord op de schriftelijke vragen van de leden Segers (ChristenUnie) en Buitenweg (GroenLinks) over het overwegen van strafverzwarende omstandigheden bij geweld met een racistisch, antisemitisch of homofoob oogmerk (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2481) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de strafrechtelijke aanpak van geweld met een discriminatoir motief. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Aanpak discriminatie

Het gelijkheidsbeginsel, neergelegd in artikel 1 van de Grondwet, is van cruciaal belang in een democratische rechtsstaat. Discriminatie staat de aanspraak op gelijkheid en daarmee het onbelemmerd maatschappelijk functioneren van burgers in de weg. Daarnaast zorgen discriminerende uitingen voor een gevoel van onveiligheid in de samenleving. Stelselmatige discriminatoire uitingen en uitingen die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld, kunnen leiden tot verstoring van de openbare orde, tot gewelddadigheden en vergaande conflicten. Discriminatie raakt zo niet alleen individuele personen, maar ontwricht de gehele maatschappij. Het kabinet wil discriminatie daarom krachtig aanpakken. Het kabinet kiest daarbij voor een brede aanpak, gericht op meerdere verschijningsvormen van discriminatie, die ziet op bewustwording, preventie en bestrijding.

De rol van het strafrecht bij de aanpak discriminatie

Ook via het strafrecht wordt een bijdrage geleverd aan de aanpak van discriminatie. In de eerste plaats kan worden gewezen op de wettelijke discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 137c tot en met 137g en 429quater) en de beschermde belangen die met die strafbaarstellingen zijn beoogd: bescherming van de openbare orde, bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en bescherming van individuele personen.

Daarnaast geldt dat wanneer een discriminatoir motief heeft meegespeeld bij het plegen van een commuun delict als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, vernieling brandstichting, maar ook doodslag, dat leidt tot een hogere strafeis. Er is dan sprake van een zogenoemd codis-delict.

In de Aanwijzing Discriminatie en de richtlijn voor strafvordering Discriminatie is het beleid van het OM met betrekking tot strafbare discriminatie vastgelegd. In geval van vervolging van een codis-delict dient het discriminatoire motief in het requisitoir te worden benadrukt, en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis te worden betrokken. Als gevolg daarvan zal een strafeis tot 50% of – bij een ingrijpend delict – tot 100% hoger uitvallen. Het meewegen van het discriminatoire motief dient in het requisitoir tot uitdrukking te worden gebracht. Bij de vaststelling van de strafeis kan het strafmaximum dat geldt voor het delict niet worden overschreden door de strafverzwaring die voortvloeit uit een discriminatoir motief. Dat zit OM en rechters echter niet in de weg: in de praktijk vallen de opgelegde straffen ruim binnen het wettelijke strafmaximum.

Indien in een zaak mogelijk sprake is van een discriminatoir motief, dan dient daaraan tijdens de opsporing en vervolging grondig en zorgvuldig aandacht te worden besteed. Dat is nodig om de discriminatie bij de strafoplegging een rol te kunnen laten spelen. Een discriminatoir motief hoeft niet apart ten laste te worden gelegd en hoeft dus niet te worden bewezen, maar het discriminatoire motief moet wel aantoonbaar aanwezig zijn om dit bij de strafoplegging mee te kunnen wegen.

Ik vind het van belang dat aan een discriminatoir motief uitdrukkelijk aandacht wordt besteed in strafzaken. Misdrijven als vernieling, mishandeling of geweldpleging maken een inbreuk op belangrijke rechtsgoederen als lijf en goed. Wanneer daarbij sprake is van een discriminatoir motief raakt het daarnaast aan belangrijke uitgangspunten van de (pluriforme) samenleving zoals aanspraken van burgers op gelijkheid en het zijn van volwaardig burger. Van het uitdrukkelijk betrekken van een discriminatoir motief, ook bij commune delicten, gaat het signaal uit dat dergelijke gedrag niet wordt getolereerd.

Evaluatie en beleidsintensiveringen

Uit het WODC-onderzoek «Discriminatie: De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen» uit 2015 blijkt dat in veel gevallen in de onderzochte periode van 2010 tot en met 2013 niet is gedocumenteerd dat het discriminatoire motief is meegewogen. Dat wil, aldus het rapport, niet zeggen dat het in al die gevallen niet is meegenomen, maar wel dat het niet geregistreerd is. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst registreert het OM pas sinds 2015 – dus pas na de onderzochte periode – een eventueel aanwezig discriminatoir motief (door middel van de «maatschappelijke classificatie discriminatie») waarbij ook wordt vastgelegd welke discriminatiegrond het betrof. Verder worden de meeste discriminatiezaken door de politierechter afgedaan, waarbij er geen uitgebreid schriftelijk vonnis wordt opgesteld. Zo is het moeilijk na te gaan wat het OM heeft gevorderd en of de rechter het discriminatoire motief aanwezig acht en/of in aanmerking neemt bij het bepalen van de hoogte van de straf. Een derde reden is dat een discriminatoir motief ook niet altijd wordt betrokken. Een van de redenen die daarvoor wel wordt genoemd is dat officieren van justitie de straf niet te veel willen laten oplopen. Soms zijn bijvoorbeeld meerdere strafeis-beïnvloedende omstandigheden aanwezig. Denk aan een situatie waarin zowel sprake is van het beledigen van een ambtenaar in functie, naast discriminatie. Er wordt dan wel voor gekozen om, in verband met de proportionaliteit, niet altijd beide aspecten

(volledig te) laten doorwerken in de strafeis. Op basis van gesprekken met twee rechters die themazittingen discriminatie voorzaten zijn er aanwijzingen dat dit ook voor rechters geldt.

De afgelopen jaren zijn verschillende verbeteringen van de huidige werkwijze doorgevoerd, vooral op het gebied van bewustwording, scholing, registratie en rapportage. Omdat een deel van deze beleidsinitiatieven dateert van na de onderzochte periode en met de registratie van een eventueel aanwezig discriminatoir motief ook pas na de onderzochte periode is gestart, is het op basis van de op dit moment beschikbare informatie niet aan te geven in hoeverre de beleidsintensivering van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de strafverzwarringsgrond bij delicten met een discriminatoir motief. Omdat ik het van belang vind om goed inzicht te krijgen in de effectiviteit van het vigerende beleid acht ik vervolgonderzoek noodzakelijk om inzicht te verschaffen in hoeverre de beleidsintensivering van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het betrekken van het discriminatoir motief bij de strafeis en straftoemeting en de inzichtelijkheid daarvan. Daarbij zal ik ook betrekken of nog verdere beleidsintensivering nodig zijn.

Wettelijke strafverzwaring bij discriminatoir motief

Een mogelijke aanvulling op het bestaande beleid vormt het introduceren van een discriminatoir oogmerk als een wettelijke strafverzwarringsgrond. Dit kan er mogelijk aan bijdragen dat de officier van justitie bij zijn strafeis en de rechter bij de strafoplegging meer rekenschap geeft van het discriminatoire motief en dat de afweging die is gemaakt beter zichtbaar wordt. Daarnaast kan van dergelijke strafverzwarende omstandigheid in de wet het signaal uitgaan dat aan een discriminatoir motief in Nederland extra zwaar wordt getild. Door opname van het discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid in de wet wordt een duidelijke norm gesteld. In de wet wordt uitdrukking gegeven aan de maatschappelijke afkeuring van discriminatoir handelen. Onderstreept wordt dat discriminatie in Nederland niet wordt geaccepteerd.

Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat introductie van een strafverzwarende omstandigheid in de wet de vervolging van codis juist moeilijker maakt. Immers, wanneer een strafverzwarende omstandigheid in de wet wordt opgenomen, zal, om deze mee te kunnen wegen, die omstandigheid steeds wettig en overtuigend moeten zijn bewezen.

Een rechtsvergelijking naar de wijze waarop discriminatie in andere landen als strafverzwarende omstandigheid wordt betrokken, en tot welke voor- en nadelen dat leidt in de praktijk, zal inzicht kunnen bieden in de meest aangewezen wijze om tot strafverzwaring te komen bij delicten die met een discriminatoir motief zijn gepleegd.

Conclusie

Gelet op bovenstaande acht ik het aangewezen nader onderzoek te laten verrichten.

Dit onderzoek zal uit twee onderdelen bestaan:

1. Het eerste gedeelte zal rechtsvergelijkend van aard zijn en bezien hoe enkele ons omringende landen een discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid betrekken, en hoe dit in de praktijk uitwerkt.
2. Het tweede gedeelte zal trachten inzicht te verschaffen in hoeverre de beleidsintensivering van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwarringsgrond bij

delicten met een discriminatoir motief. Daarbij zal ook bezien worden of er andere beleidsintensiveringen denkbaar zijn om de huidige werkwijze te verbeteren.

Van de voortgang van het onderzoek zal ik u op de hoogte houden via de jaarlijkse Voortgangsrapportages van het Nationaal Actieprogramma Discriminatie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus