

Vergaderjaar 2020–2021

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**30 950**

**Rassendiscriminatie**

**Nr. 631**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2020

In reactie op schriftelijke vragen van de leden Segers (CU) en Buitenweg (GL) over het overwegen van een wettelijke strafverzwarende omstandigheid bij geweld met een racistisch, antisemitisch of homofob oogmerk<sup>1</sup> heb ik twee onderzoeken aangekondigd<sup>2</sup>. Beide zijn in opdracht van het WODC uitgevoerd en inmiddels afgerond.

Het ene onderzoeksrapport «Een discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen» is door Bureau Ateno opgesteld. Bij brief van 15 juni 2020 is een beleidsreactie op dit rapport gegeven (Kamerstuk 30 950, nr. 185). Hierbij bied ik uw Kamer het andere, door Universiteit Leiden opgestelde onderzoeksrapport «Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten. Een rechtsvergelijkende studie»<sup>3</sup> en deze beleidsreactie aan.

### **Achtergrond**

In het geval een discriminatoir motief heeft meegespeeld bij het plegen van een strafbaar feit zoals persoonlijke belediging, vernieling of openlijke geweldpleging, is sprake van een algemeen delict met een discriminatieaspect (een zogenoemd codis-delict). Ingevolge de Aanwijzing discriminatie wordt dit motief binnen het strafmaximum dat geldt voor het desbetreffende delict als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis betrokken. Bij de aankondiging van de onderzoeken heb ik aangegeven open te staan voor de mogelijkheid een discriminatoir motief als een wettelijke strafverzwarringsgrond te introduceren. Dat wil zeggen: een omstandigheid die, anders dan nu het geval is bij een codis-delict, het strafmaximum dat geldt voor het onderliggende delict verhoogt (verder: strafmaximumverhogende omstandigheid). Ik gaf aan dat introductie daarvan wellicht kan bevorderen dat de officier van justitie bij zijn strafeis

<sup>1</sup> Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2481.

<sup>2</sup> Kamerstukken 29 279 en 30 950, nr. 442.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

en de rechter bij de strafoplegging zich meer rekenschap geven van een discriminatoir motief en dat de afweging die daaromtrent is gemaakt beter zichtbaar wordt. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat de wettelijke status van strafmaximumverhogende omstandigheid in voorkomende gevallen het meewegen van het discriminatie-aspect te zeer bemoeilijkt, in het bijzonder in aanmerking genomen dat die omstandigheid dan steeds wettig en overtuigend moet zijn bewezen. Om tot een afgewogen standpuntbepaling te komen heb ik eerst de hiervoor genoemde onderzoeken uitgezet en de resultaten daarvan afgewacht.

Het onderzoek van Bureau Ateno richt zich in het bijzonder op de vraag in hoeverre de beleidsintensivering van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het intensiever betrekken van een discriminatie-aspect bij de strafeis en de straftoemeting en de inzichtelijkheid daarvan. Daarnaast zijn ook de voor- en nadelen van opname in de wet van de genoemde strafmaximumverhogende omstandigheid in het onderzoek betrokken. In de hiervoor genoemde beleidsreactie op dit rapport heb ik aangekondigd dat alvorens het kabinet over die kwestie een standpunt inneemt, eerst ook wordt kennisgenomen van het rechtsvergelijkende onderzoek over dit vraagstuk.

Dit rechtsvergelijkende onderzoek van Universiteit Leiden – dat dus centraal staat in deze beleidsreactie – beziet hoe in enkele ons omliggende landen een discriminatoir motief kan worden betrokken bij de straftoemetingsbeslissing in het geval van veroordeling wegens een met dit motief gepleegd strafbaar feit, en hoe dit in de praktijk uitwerkt. In enkele van deze strafrechtssystemen wordt een discriminatoir motief aangemerkt als een strafmaximumverhogende omstandigheid. Een belangrijke reden voor het uitzetten van dit onderzoek was in kaart te brengen of een dergelijke wettelijke verankering van een discriminatoir motief op het vlak van de bewijsbaarheid daarvan nadelen heeft ten opzichte van het huidige codisbeleid.

Inmiddels hebben de leden Buitenweg (GL) en Segers (CU) een initiatiefvoorstel in consultatie gebracht dat, voor zover hier van belang, strekt tot introductie van een discriminatoir oogmerk als algemene strafmaximumverhogende omstandigheid.

### **Kern onderzoeksbevindingen**

Het onderzoek richt zich op de wettelijke regeling en (rechts)praktijk ten aanzien van discriminatie als strafverzwarende omstandigheid in vijf lidstaten van de Europese Unie: België, Duitsland, Frankrijk, Ierland en Italië. Deze landen zijn wat betreft de strafrechtelijke aanpak van discriminatie gebonden aan dezelfde internationale standaarden als Nederland, waaronder het Kaderbesluit 2008/913 JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (hierna: het kaderbesluit). Artikel 4 van dit kaderbesluit verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat – kort gezegd – racistische en xenofobe motieven voor commune delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij het bepalen van de strafmaat.

Deze internationale verplichting laat veel ruimte aan lidstaten wat betreft de precieze wijze waarop het verzwarende karakter van een discriminatoir motief in het nationale strafrechtstelsel wordt vertaald. De landkeuze is onder meer ingegeven door de omstandigheid dat in de vijf strafrechtssystemen op uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven aan deze verplichting, aldus de onderzoekers. België, Duitsland, Frankrijk en Italië

kennen wettelijke bepalingen die zijn toegespitst op commune delicten met een discriminatie-aspect. Deze regelingen zijn recent tot stand gekomen, terwijl in België en Duitsland aanpassingen daarvan in voorbereiding zijn. In Ierland ontbreekt een wettelijke regeling. Dit is een belangrijk knelpunt, aldus de onderzoekers, omdat het gebrek daaraan een belangrijke reden vormt dat het discriminatie-aspect in de Ierse strafrechtssketen te vaak onbelicht blijft. De Ierse regering is voornemens een wettelijke regeling te introduceren. Het onderwerp heeft in elk van de landen dus de aandacht van de wetgever. De onderzoekers wijzen erop dat de invloed van een wettelijke regeling op de strafoplegging door de rechter in een concrete strafzaak mede afhankelijk is van kenmerken van het desbetreffende strafrechtstelsel. Zo wordt – behalve in het Italiaanse stelsel – de rechter veel discretionaire ruimte gelaten bij de straftoemingsbeslissing, waardoor het uiteindelijk aan de rechter is of en, zo ja, in welke mate een discriminatoir motief strafverzwarend meeweegt in de straf die in een concrete zaak wordt opgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat het discriminatie-aspect in elk van de landen een breder bereik heeft dan racisme en xenofobie alleen. In Frankrijk bijvoorbeeld omvat dit ook de discriminatiegronden religie, seksuele geaardheid en geslacht. De landen hebben verder met elkaar gemeen dat – in lijn met artikel 4 van het kaderbesluit – het discriminatie-aspect telkens in de kern wordt gevormd door de aanwezigheid van een discriminatoir motief voor het plegen van het desbetreffende commune delict (ook wel: discriminatoir doel). Dit houdt kort gezegd in dat de dader het strafbare feit pleegt vanwege de omstandigheid dat het slachtoffer tot een bepaalde, in de wet genoemde groep behoort. Uit het onderzoek volgt dat het bewijs van een discriminatoir motief kan – in België en Frankrijk: moet – steunen op objectieve omstandigheden. Te denken valt aan discriminatoire uitlatingen van de dader voor, tijdens of na het plegen van het delict. Ook blijkt dat tussen de landen verschillen bestaan waar het gaat om de nadere inkleuring van het motief. Het onderzoeksrapport laat zien dat een discriminatoir motief bewezen kan zijn, ook als de dader daarnaast andere beweegredenen voor het plegen van het desbetreffende commune delict had.

Verder illustreert het onderzoeksrapport dat het toepassingsbereik van het discriminatoir motief – dat wil zeggen: bij welke delicten dit motief een strafverzwarend effect heeft – uiteenloopt. In de meeste van de onderzochte strafrechtssystemen heeft dat motief een algemene werking, al dan niet beperkt tot misdrijven (Duitsland, Frankrijk, Ierland en Italië). In de Belgische regeling is het discriminatoir motief gekoppeld aan specifieke (groepen) delicten. De onderzoekers concluderen dat vermoedelijk voor alle onderzochte landen geldt dat het discriminatoir motief als verzwaringsgrond niet van toepassing is indien een delictomschrijving al een discriminatie-aspect bevat (vgl. vanuit Nederlands perspectief de discriminatiedelicten van de artikelen 137c tot en met 137g Sr). In sommige landen is uitdrukkelijk bepaald dat de artikelen over het discriminatoir motief niet van toepassing zijn op misdrijven die worden bedreigd met levenslange gevangenisstraf (België; in dat geval kan dit motief geen strafmaximumverhogend effect hebben) of daarmee worden bestraft (Italië).

Ook toont het onderzoeksrapport dat het discriminatoir motief verschillende rechtsgevolgen kan hebben. In België en Frankrijk leidt dit motief tot verhoging van het voor het delict geldende strafminimum- en/of strafmaximum. Dat motief kan in Duitsland, Ierland en Italië slechts binnen het geldende strafmaximum in verzwarende zin meewerken bij de strafoplegging. In Italië volgt dan een verplichte verhoging tot ten hoogste de helft van de straf die de rechter in concreto heeft bepaald. In de overige

landen is het aan de rechter om te bepalen of en, zo ja, in welke mate een discriminatoir motief strafverzwarend meeweegt in de strafoplegging. Met het rechtsgevolg hangt samen bij welke strafprocessuele beslissing het discriminatoir motief aan de orde komt. In België en Frankrijk beïnvloedt het discriminatoir motief het geldende strafminimum- of maximum en komt de kwestie al bij de bewijsbeslissing van de rechter aan de orde. Bewezenverklaring daarvan brengt de betrokkene in een ongunstiger strafpositie, omdat de rechter meer strafruimte krijgt. In de overige landen speelt het discriminatoir motief binnen de grenzen van de voor het delict geldende strafbedreiging pas een rol bij de straftoematingsbeslissing.

Uit het onderzoek blijkt dat het rechtsgevolg en de strafprocessuele beslissing waarbij het discriminatoir motief aan de orde is, niet van invloed is op de geldende bewijsstandaard. In vrijwel alle landen – behalve Ierland alwaar in de rechtspraak geen specifieke bewijsstandaard is bepaald – geldt voor de bewijs- en straftoematingsbeslissing dezelfde bewijsstandaard: de in aanmerking te nemen omstandigheid moet minst genomen buiten redelijke twijfel vaststaan. Het onderzoeksrapport bevat geen aanwijzingen dat deze standaard op zichzelf beschouwd een wezenlijke belemmering vormt voor de bewijsbaarheid van een discriminatoir motief. Wel worden in het rapport knelpunten aan het begin van de strafrechtketen gesignaleerd die maken dat dit motief soms moeilijk kan worden bewezen. Onder meer wordt gewezen op drempels voor slachtoffers om discriminatoir gemotiveerde strafbare feiten te melden bij de politie alsook gebreken in het opsporingsonderzoek naar een discriminatoir motief, met als gevolg een tekort aan op dit motief betrokken bewijsmiddelen. Voor zover informatie over een discriminatoir motief de rechter dan al bereikt, biedt deze een ontoereikende basis voor het bewijs daarvan. Op grond hiervan concluderen de onderzoekers dat voldoende aandacht voor de eventuele aanwezigheid van een discriminatoir motief aan het begin van de strafrechtketen – onder meer via flankerend beleid – een randvoorwaarde is om de rechter in staat te stellen dit motief bij een veroordeling van de dader te kunnen meewegen.

### **Beleidsreactie**

Het onderzoek naar discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten levert een breed en waardevol beeld op. De onderzochte landen hebben gemeen dat bij commune delicten met een discriminatie-aspect, discriminatie in de kern wordt gevormd door een naar buiten blijvend discriminatoir motief voor het plegen van het feit. Behalve in Ierland is dit telkens wettelijk vastgelegd. Verschillen bestaan wat betreft de precieze afbakening van het discriminatoir motief, het rechtsgevolg en toepassingsbereik daarvan alsook de kwestie of dit motief bij de bewijs- of straftoematingsvraag aan de orde komt. Uit het onderzoek blijkt niet dat het aanmerken van een discriminatoir motief als een strafmaximumverhogende omstandigheid die buiten redelijke twijfel bewezen moet worden, op zichzelf beschouwd een wezenlijk knelpunt oplevert voor de bewijsbaarheid daarvan.

Met het invoeren van een wettelijke regeling op dit punt zou Nederland een stap zetten die al is of zal worden gezet door de onderzochte landen. Belangrijke voordelen van wettelijke verankering die ik in een eerdere brief aan uw Kamer signaleerde (Kamerstuk 29 279 en 30 950, nr. 442) worden ook in het door Bureau Ateno verrichte onderzoek vanuit de rechtspraak naar voren gebracht (vgl. blz. 106 van het genoemde onderzoek). In de eerste plaats wordt door introductie van een dergelijke strafmaximumverhogende omstandigheid een duidelijke norm gesteld die uitdrukking geeft aan de maatschappelijke afkeuring van discriminatoir handelen. Dit geeft een duidelijk signaal dat de wetgever van oordeel is

dat dan een hogere straf passend is. Dat vindt zijn rechtvaardiging in het toegenomen besef dat discriminatie de samenleving ontwricht en de waarden van onze democratische rechtsstaat aantast. In de tweede plaats kan wettelijke verankering bevorderen dat de officier van justitie bij zijn strafeis en de rechter bij de strafoplegging zich meer rekenschap geven van het discriminatoir motief en dat de afweging die daaromtrent is gemaakt beter zichtbaar wordt. Een dergelijke strafmaximumverhogende omstandigheid zal immers door het openbaar ministerie moeten worden tenlastegelegd. De rechter zal daarover uitdrukkelijk moeten beslissen. Hiermee komt het discriminatie-aspect in voorkomende gevallen meer aan de oppervlakte. Daar komt bij dat opname van een wettelijke strafmaximumverhogende omstandigheid tegemoetkomt aan de aanbevelingen van de onderzoekers van Bureau Ateno om te komen tot een eenduidige definitie van commune delicten met een discriminatie-aspect en een betere ontsluiting van dergelijke strafzaken door de politie. Dan wordt immers bevorderd dat in de gehele strafrechtketen dezelfde definitie wordt gehanteerd. Dit kan behulpzaam zijn bij het identificeren van strafzaken met een discriminatie-aspect door de politie en daarmee de desbetreffende zaakselectie verbeteren. Daarbovenop kan een eenduidig begripsgebruik inzichtelijker maken hoe in gevallen waarin een discriminatoir motief wordt bewezenverklaard de strafeis van het openbaar ministerie zich verhoudt tot de strafoplegging door de rechter.

Bij elkaar genomen levert het aanmerken van een discriminatoir motief als strafmaximumverhogende omstandigheid belangrijke voordelen op. Tegelijk leidt codificatie tot een verhoging van de bewijsdrempel. Het discriminatoir motief zal in het kader van de bewijsbeslissing steeds wettig en overtuigend moet zijn bewezen, terwijl nu in het kader van de straftoemingsbeslissing volstaat dat een discriminatie-aspect voor de rechter aannemelijk is geworden. De enigszins hogere bewijsstandaard hoeft evenwel niet onoverkomelijk te zijn en weegt niet op tegen de hiervoor genoemde voordelen van wettelijke verankering. Voor een discriminatoir motief is niet vereist dat discriminatie het enige motief is geweest voor het plegen van het strafbare feit, terwijl – net als in de onderzochte landen – het bewijs kan steunen op gebleken objectieve omstandigheden.

Als eerder vermeld hebben de leden Buitenweg (GL) en Segers (CU) inmiddels een initiatiefvoorstel in consultatie gebracht dat, voor zover hier van belang, strekt tot introductie van een discriminatoir oogmerk als wettelijke algemene strafmaximumverhogende omstandigheid. In de uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken zie ik aanleiding te bevorderen dat ten aanzien van dit initiatiefvoorstel zo spoedig mogelijk een kabinetsstandpunt zal worden ingenomen. Daarbij zal ik de hiervoor weergegeven appreciatie van de onderzoeksresultaten betrekken.

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