OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v. [redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum	10 september 2020
Onderdeel	WBOM
Ons kenmerk	WBOM/18395
Uw kenmerk	2968647
Onderwerp	Advies initiatiefwetsvoorstel discriminatoir oogmerk als strafverzwaringsgrond

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [redacted],

Bij brief van 20 april 2020 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid en mede op verzoek van de initiatiefnemers, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een voorstel van wet van de Tweede Kamerleden Buitenweg en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwaringsgrond.

Het College heeft met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en is gaarne bereid daarover te adviseren.

ECRI-rapport

Alvorens op het wetsvoorstel in te gaan wil het College graag reageren op hetgeen mede de aanleiding van dit wetsvoorstel van dit wetsvoorstel vormt, het rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (hierna: ECRI).[1] De ECRI is een onafhankelijke commissie die in de lidstaten van de Raad van Europa monitort wat de stand van zaken is op het beleidsterrein van de discriminatiebestrijding. In haar rapport over Nederland uit 2019 roept de ECRI Nederland ertoe op om een wetsbepaling in te voeren die racistische motieven uitdrukkelijk tot een strafverzwarende omstandigheid maakt. De initiatiefnemers hebben deze aanbeveling van ECRI overgenomen en stellen voor om een algemene strafverzwaringsgrond in artikel 44bis van het Wetboek van Strafrecht

[1] *ECRI-rapport over Nederland (vijfde monitoringcyclus)*, European Commission against Racism and Intolerance, 4 juni 2019.

te introduceren voor strafbare feiten die worden begaan met een discriminatoir oogmerk.

In de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel wordt echter niet ingegaan op de reactie van de Nederlandse regering op het rapport van de ECRI. In zijn beleidsreactie schrijft de minister van Justitie en Veiligheid het volgende:

> "Het belang van adequate strafrechtelijke reactie op strafbare feiten die gepleegd worden met discriminatoire motieven wordt door het kabinet ten volle erkend. Dit kabinet vindt het dan ook van belang dat aan een discriminatoir motief uitdrukkelijk aandacht wordt besteed in strafzaken. Als onderdeel van het strafrechtelijk beleid wordt bij misdrijven met een discriminatoir aspect of een discriminatoir motief een zwaardere straf geëist door het openbaar ministerie. De verzwaring van de strafeis kan oplopen tot een verhoging met 100 procent. Richtlijnen van het openbaar ministerie zijn recht in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Hiermee geeft Nederland in de praktijk op ruime wijze uitvoering aan de doelstelling die besloten ligt in de aanbeveling van ECRI, namelijk om discriminatoire of racistische motieven een reden voor strafverzwaring te laten zijn."[2]

De richtlijn waarop de minister in de beleidsreactie doelt is de Aanwijzing discriminatie[3] waarin het volgende wordt gezegd over zogenoemde codis-feiten:

> "De aanwijzing ziet daarnaast op commune delicten met een discriminatie-aspect, ook wel codis-feiten genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag waarbij een discriminatie-aspect ex artikel 137c Sr als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen. Ook als het discriminatie-aspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht wordt dit beschouwd als een commuun delict met discriminatie-aspect."

Op de genoemde drie elementen ('motief', 'aanleiding' en 'indringender te plegen') komt het College hieronder (p. 7-8) uitgebreid terug.

De genoemde verzwaring van de strafeis wordt eveneens in de Aanwijzing benoemd:

---

[2] *Kamerstukken II* 2018/19, 30 950, nr. 176, p. 3.

[3] *Stcrt.* 2018/68988.

> "In het geval van een codis-feit dient een discriminatieaspect in het requisitoir te worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis te worden betrokken (zie de richtlijn voor strafvordering discriminatie)."

Deze verwijzing naar de Richtlijn strafvordering voor discriminatie[4] berust op een abuis. Bedoeld is de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, waarin onder het kopje *Discriminatoire aspecten (bij commune delicten)* het volgende richtsnoer wordt gegeven:

> "In deze gevallen [namelijk wanneer een discriminatoir element zich voordoet bij een zogenoemd ingrijpend feit (toevoeging College)] dient niet alleen te worden gedagvaard, maar ook bij de strafeis maatwerk te worden toegepast, met als uitgangspunt een strafverzwaring van 100% ten opzichte van het uitgangspunt in de richtlijn."[5]

WODC-rapport

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt gerefereerd aan een recent WODC-onderzoek, dat inzicht beoogt te verschaffen in het antwoord op de vraag in hoeverre de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwaring bij delicten met een discriminatoir motief.[6]

In dit verband merkt het College op dat uitgerekend de belangrijkste beleidsintensivering van het openbaar ministerie, namelijk het in de vorige paragraaf uiteengezette codis-beleid, nog niet in dit onderzoek kon worden meegenomen.[7] In de oorspronkelijke Aanwijzing lag de nadruk op klassieke discriminatiefeiten zoals groepsbelediging en aanzetten tot haat. In de praktijk bleken dergelijke feiten echter minder voor te komen dan commune delicten met een discriminatieaspect. Vandaar dat in de nieuwe Aanwijzing, in werking getreden op 1 januari 2019, de codis-feiten als speciaal beleidselement zijn geïntroduceerd. De onderzochte periode in het WODC-onderzoek omvat de jaren 2015-2018.

---

[4] *Stcrt.* 2015/4225.

[5] *Stcrt.* 2019/14840.

[6] P. Kruize en P. Gruter, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen*, Den Haag: WODC 2020.

[7] Bijlage 1 (blg 939982) bij *Kamerstukken II* 2018/19, 30 950, nr. 185. (Naar de bijlage wordt verwezen op p. 9.)

Nader over het discriminatiebeleid en, daarbinnen, het codis-beleid

Het College meent dat het nieuwe strafvorderingsbeleid inzake discriminatie op moderne leest is geschoeid, omdat er nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor een bredere maatschappelijke aanpak. Overheidsinstanties met verschillende achtergronden, doelstellingen en verantwoordelijkheden zetten zich vanuit verschillende disciplines in tegen discriminatie. Het openbaar ministerie beoordeelt de strafrechtelijke inzet steeds in het licht van deze bredere aanpak.

De prioriteit van de bestrijding van discriminatie door het openbaar ministerie blijkt uit het voorschrift in de Aanwijzing dat iedere aangifte van discriminatie in beginsel wordt opgenomen en in behandeling wordt genomen. In de memorie van toelichting wordt op pagina 3 ten onrechte de indruk gewekt dat het openbaar ministerie alleen opportuniteit toekent aan zaken met een grote maatschappelijke impact. Dat is onjuist, de opportuniteit ontstaat al bij de aangifte van discriminatie.

Alles afwegende stelt het College zich op het standpunt dat het nieuwe geïntensiveerde strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie de toets van de ECRI prima zou kunnen doorstaan. Met instemming herhaalt het College daarom deze passage uit de beleidsreactie: "Hiermee geeft Nederland in de praktijk op ruime wijze uitvoering aan de doelstelling die besloten ligt in de aanbeveling van ECRI, namelijk om discriminatoire of racistische motieven een reden voor strafverzwaring te laten zijn."

Voor- en nadelen van een wettelijke regeling in het algemeen

Het College meent dat een wettelijke regeling voor een strafverzwaring voor delicten met een discriminatoir aspect ontegenzeggelijk enkele voordelen biedt.

- Een strafbepaling maakt het de officier van justitie gemakkelijker om zijn eis tot strafverzwaring te onderbouwen. Bij de hogere strafeis kan de officier van justitie naar positief formeel recht verwijzen.
- Een wettelijke strafverzwaring verkleint de kans dat een duidelijk aanwijsbaar discriminatieaspect wordt vergeten in het requisitoir en bij de strafeis. Ook zorgt ze ervoor dat er door de politie en het openbaar ministerie grondig onderzoek wordt gedaan naar de aanwezigheid van discriminatoire motieven.
- Discriminatoire achtergronden blijven in de huidige praktijk vaak onbenoemd in het uiteindelijke strafvonnis. Een wettelijke strafverzwaring dwingt de strafrechter om een uitspraak te doen over het discriminatieaspect, omdat het is opgenomen in de tenlastelegging. De rechter kan onder verwijzing naar het betreffende artikel gemotiveerd

uiteenzetten waarom hij de strafverhoging wel of niet van toepassing acht. Hierdoor kan er tevens jurisprudentie worden opgebouwd over de vraag wat nu precies onder een discriminatieaspect moet worden verstaan.

- Een wettelijke strafverzwaring heeft ook een inscherpingsfunctie: de wettelijke verankering onderstreept nog eens extra dat de wetgever zwaar tilt aan een discriminatieaspect bij commune delicten.
- Een wettelijke strafverzwaring zorgt ervoor dat duidelijk wordt in welke mate het discriminatoire aspect wordt meegewogen in de strafeis en in de uitspraak (en is bijvoorbeeld beter vindbaar in vonnissen op www.rechtspraak.nl). Het is nu onduidelijk in welke gevallen de vermeende discriminatoire aspecten worden aangevoerd in een strafzaak. Met name bij mondelinge, maar ook bij schriftelijke uitspraken van de rechter is moeilijk na te gaan of de rechter het discriminatieaspect aanwezig acht en/of in aanmerking neemt bij het bepalen van de hoogte van de straf. Immers, ook als het openbaar ministerie het discriminatieaspect benoemt, is de rechtbank niet verplicht daarop in te gaan in het vonnis.
- Een wettelijke strafverzwaring maakt het zichtbaar voor de maatschappij dat het discriminatoire aspect is meegewogen. Dit kan bijdragen aan een gevoel van erkenning bij de slachtoffers. Ook als uiteindelijk gemotiveerd wordt geoordeeld dat het discriminatieaspect niet (voldoende) aanwezig wordt geacht, en de straf derhalve niet wordt verhoogd, kan een adequate uitleg in het vonnis bijdragen aan acceptatie van dat vonnis.

Na een dergelijke uitvoerige lijst van voordelen lijkt het nauwelijks voorstelbaar dat er nog bezwaren kunnen rijzen tegen een wettelijke regeling. Toch heeft het College nog wel een aantal bedenkingen.

Als eerste wijst het College erop dat een wettelijke strafrechtelijke regeling naar zijn aard niet de flexibiliteit heeft om snel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen reageren. Met de nu bestaande regeling voor de codis-feiten in de Aanwijzing discriminatie heeft het openbaar ministerie kunnen reageren op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen als het gaat om de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie. Een wettelijke regeling is naar haar aard meer gestold beleid dan een aanwijzing van het College van procureurs-generaal. En juist op het terrein van discriminatie, een dynamisch terrein waar de laatste jaren veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de wijze waarop naar deze feiten wordt gekeken, in de beoordeling wat voor feiten onder welke omstandigheden onder discriminatie moeten worden geschaard en in de vervolging en afdoening van deze feiten, heeft het beleidsinstrument van een aanwijzing van het College van procureurs-generaal zijn waarde bewezen doordat relatief snel op deze

ontwikkelingen kan worden gereageerd. Dat is met een wettelijke regeling minder goed mogelijk.

Een ander verschil betreft de afdoening van zaken. In het huidige stelsel kan het discriminatieaspect worden meegewogen binnen de bandbreedte van het wettelijk strafmaximum als omstandigheid van het geval. Het hoeft niet ten laste te worden gelegd en dus ook niet aanvullend aan het gronddelict wettig en overtuigend bewezen te worden verklaard. Thans is voldoende dat het discriminatieaspect aannemelijk wordt gemaakt. In geval van een wettelijke strafverzwaring komt het discriminatoir oogmerk in de tenlastelegging te staan en dient dit dus wettig en overtuigend bewezen te worden. Het risico ontstaat daardoor dat er een bewijsdrempel wordt gecreëerd die in de praktijk moeilijk is te nemen. De verschuiving van 'aannemelijk maken' naar 'bewijzen' kan per saldo een achteruitgang betekenen. In de praktijk doen zich gevallen voor waarbij de overtuiging aanwezig is, maar het bewijs (kennelijk) onvoldoende. Niettemin wil het College slechts spreken van een risico; het is niet zeker dat er een significante verschuiving zal plaatsvinden. Per slot van rekening zal de rechter ook nu niet zomaar aannemen dat er sprake van een discriminatoir aspect; in veel gevallen ligt het aannemelijk maken al bijna op het niveau van bewijzen. Dat neemt niet weg dat ook in dit opzicht, meer dan een wettelijke regeling, de Aanwijzing discriminatie de praktijk in staat stelt om redelijk flexibel met de omstandigheden van het geval om te gaan.
Het College wil er ten slotte nadrukkelijk op wijzen dat een wettelijke strafverzwaring voor delicten met een discriminatoir oogmerk niet samengaat met de regeling van de codis-feiten in de Aanwijzing discriminatie. Het College kan niet anders regelen dan wat de wetgever al expliciet in de wet heeft opgenomen. Op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, zal het College daarom de regeling voor de codis-feiten in de Aanwijzing discriminatie moeten schrappen.

Nadere beoordeling van het thans voorliggende wetsvoorstel: de onderdelen C tot en met G van artikel I

Het College heeft geen bezwaar tegen de aangebrachte wijzigingen en is blij met de expliciete vermelding in de memorie van toelichting dat 'geslachtskenmerken', 'genderidentiteit' en 'genderexpressie' ook onder de term 'geslacht' worden begrepen, zodat eens te meer duidelijk is dat deze elementen niet thuishoren onder de term 'seksuele gerichtheid'.

Nadere beoordeling van het thans voorliggende wetsvoorstel: de onderdelen A en B van artikel I

Als uiteindelijk de eerdergenoemde voordelen van een wettelijke regeling de doorslag geven, dan zal de tot stand te brengen regeling wél werkzaam moeten zijn. Het College is van oordeel dat de voorgestelde redactie van de wetsartikelen een aantal gebreken kent. Daardoor is het bereik van de bepalingen minder groot dan de nu in de praktijk gebruikte regeling voor de codis-feiten.

Het wetsvoorstel bestaat voor zover betrekking hebbend op de strafverzwaring voor delicten met een discriminatoir oogmerk uit twee onderdelen.

In het voorgestelde, nieuwe artikel 44bis Sr wordt bepaald:

> *Indien een strafbaar feit wordt begaan met een discriminatoir oogmerk, kan de op dat feit gestelde vrijheidsstraf met een derde worden verhoogd.*

Vervolgens wordt in een nieuw tweede lid van artikel 90quater Sr het discriminatoir oogmerk gedefinieerd:

> *2. Onder discriminatoir oogmerk wordt verstaan het oogmerk om haat tegen of minderwaardigheid van een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun seksuele gerichtheid of hun handicap tot uitdrukking te brengen.*

Het College heeft een aantal bezwaren tegen de voorgestelde definitie.

In de eerste plaats zijn er de aspecten die kleven aan 'oogmerk' als specifieke vorm van opzet. Met betrekking tot het terroristisch oogmerk heeft De Hullu het volgende geschreven:

> "Net als voor het klassieke oogmerk lijkt het mij in de rede liggen het terroristisch oogmerk als een bijzondere, beperkte opzetvorm te zien, waarvoor meer wordt vereist dan voorwaardelijk opzet, zoals een bedoeling of een noodzakelijk en dus gewild gevolg. (...) Anderzijds lijkt de uitgebreide omschrijving in de kern nogal ruim, zodat dit bijzondere oogmerk niet direct een moeilijk opzetvereiste behoeft in te houden."[8]

Het wil het College voorkomen dat hetgeen De Hullu hier opmerkt in de eerste geciteerde volzin in gelijke zin geldt voor het voorgestelde discriminatoire oogmerk, terwijl het 'anderzijds' uit de tweede volzin bij het discriminatoir

---

[8] J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 258.

oogmerk juist géén opgeld doet. Bij elkaar betekent dit een risico in de bewijssfeer. Zoals hierna nog duidelijk zal worden is dit risico bij hantering van het codis-beleid non-existent.

In de tweede plaats stelt het College vast dat de gebruikte formulering van 'discriminatoir oogmerk' in de definitie veel minder omvat dan wat volgens het huidige beleid van het openbaar ministerie onder een discriminatieaspect wordt verstaan. In de beleidsregels van het openbaar ministerie is er met opzet niet voor gekozen om het motief van de dader als het enig relevante discriminatoire aspect te beschouwen. Het openbaar ministerie onderscheidt namelijk naast de motiefsituatie nog twee andere situaties waarin discriminatie een rol van betekenis speelt.

Er zijn dus drie situaties te onderscheiden waarin volgens de Aanwijzing sprake kan zijn van een codis-feit:
1. Het discriminatieaspect **heeft een rol heeft gespeeld bij het motief**. (Het hoeft dus niet het énige motief te zijn geweest.)
Voorbeelden van deze situatie zijn:

- Twee mannen worden aangevallen omdat ze hand in hand lopen en daardoor herkenbaar zijn als homoseksueel.
- Een groep mannen lacht dragqueens uit, er ontstaat een woordenwisseling en de dragqueens worden mishandeld.

In een arrest van het hof Amsterdam wordt een dergelijke situatie geschetst:
"Zonder enige aanleiding zijn [slachtoffer 1] en [slachtoffer 2] in elkaar geslagen en getrapt. Zij worden, uit alle mensen die op dat moment op straat waren, gericht uitgekozen en aangepakt, slechts om hun geaardheid. Het plezier dat de verdachte en de medeverdachte [medeverdachte] hieraan hebben beleefd, volgt duidelijk uit een enkele uren later verzonden videofragment, waarin lachend en opscheppend wordt gezegd: "Ik zeg je eerlijk, ik heb die homo kanker erg gekrast. (...) Zijn hele hoofd is eraf. Hahaha zijn hele hoofd gebotst."[9]
2. Het discriminatieaspect **heeft (mede) aanleiding gegeven** tot het plegen van het feit (met een bepaald slachtoffer en/of op een bepaalde manier).
Voorbeelden van deze situatie zijn:

- Een man heeft geld nodig en zoekt een makkelijk doelwit. Omdat hij een menora voor het raam ziet staan kiest hij het huis van deze Joodse bewoners uit als doelwit, omdat het "toch maar Joden zijn".
- Een man heeft geld nodig en zoekt een makkelijk doelwit. Hij is in de buurt van een homo-ontmoetingsplaats en weet dat homoseksuelen die daar zijn niet snel aangifte doen als zij beroofd worden; daarom zoekt hij daar een slachtoffer.

---

[9] Hof Amsterdam 15 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4212.

In deze beide voorbeelden is het werkelijke motief van de verdachte het lenigen van zijn geldnood.

3. Het discriminatieaspect wordt gebruikt om het delict **indringender te plegen**

Voorbeelden van deze situatie zijn:

- Bij een overval op een tankstation wordt een medewerker met een donkere huidskleur onder schot gehouden en door de overvaller bedreigd met verwijzing naar zijn huidskleur: "Hee neger, ik knal je zo neer."
- Bij een belediging wordt gescholden met termen die verband houden met het discriminatieaspect (bijv. "kankerhomo").

In een vonnis van de rechtbank Amsterdam wordt een dergelijke situatie geschetst: "*Verdachte heeft aangever [slachtoffer] beledigd door hem de woorden toe te voegen "kankernigger" en "kankeraap". Dit is een grove en discriminatoire belediging.*"[10]

De formulering van de definitie in het voorgestelde lid 2 van artikel 90quater ziet alleen op de eerste situatie: het geweld wordt gepleegd omdát de slachtoffers homoseksueel zijn. Op het eerste gezicht zou ook de derde situatie onder de definitie kunnen worden geschaard, maar dat is niet juist. De bedoeling van de gewraakte gedragingen is de zelfverrijking of het beledigen, niet de discriminatie van het slachtoffer. Het discriminatieaspect wordt alleen maar gebruikt om het delict – in de ogen van de verdachte – 'geslaagder' te maken.

In de derde plaats is er het gebruik van het begrip 'haat'. Haat is een heel extreme emotie. Het 'aanzetten tot haat' is een delict met (terecht) een hoge drempelwaarde, er mag niet al te snel worden aangenomen dat er sprake is van aanzetten tot haat. Die drempelwaarde zal er ook zijn als het gaat om het 'tot uitdrukking brengen van haat', zoals voorgesteld in het nieuwe tweede lid van artikel 90quater Sr. Daarom is haat in de definitie een ongelukkig woord, want er zal ofwel niet snel aan worden toegekomen, of er zal al snel een inflatie-effect optreden, waarbij ook lichtere vormen van afkeer onder het begrip 'haat' zullen worden geschaard.

In de vierde plaats zijn er de woorden "om (...) minderwaardigheid van een groep mensen (...) tot uitdrukking te brengen". Bij het tot uitdrukking brengen van haat is er daadwerkelijk sprake van subjectiviteit[11]: het gaat om de haat *van de verdachte* jegens de leden van een bepaalde groep. Bij het 'tot uitdrukking brengen van de minderwaardigheid van een groep mensen' ontbreekt in de

---

[10] Rechtbank Amsterdam 16 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9880.

[11] De Hullu noemt een oogmerk zoals thans wordt voorgesteld een "subjectief strafverzwarend bestanddeel" (J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 258).

formulering het subjectieve element. Een (allerminst bedoelde) lezing zou zelfs hierop kunnen neerkomen dat de minderwaardigheid – die bij het bestaan van het oogmerk tot uitdrukking wordt gebracht – een (objectieve) realiteit is. Het subjectieve element zou toegevoegd kunnen worden door de inlassing van woorden als 'gepercipieerde' of 'veronderstelde', maar ook dat is verre van ideaal.

In de vijfde en laatste plaats is er de strafmaat. Weliswaar heeft het voorgestelde artikel 44bis Sr het uitsluitend over een verhoging van de maximumvrijheidsstraf, maar vanzelfsprekend werkt die verhoging ook door in andere strafmodaliteiten, zoals bijvoorbeeld de geldboete. De vraag is wat de verhoging *met een derde* betekent voor geldboetes. Stel dat er nu een commuun delict is waarvan de niet-codis-variant standaard wordt bestraft met een boete van 600 euro. Onder het huidige regime van de aanwijzingen[12] is het mogelijk om daar, in het geval van de codis-variant, 1.200 euro van te maken. Onder de nieuwe wet zal de niet-codis-variant goed blijven voor een boete van 600 euro. Het inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid van het kale feit is immers niet gewijzigd. Het nieuwe artikel 44bis Sr lijkt ervoor te zorgen dat de discriminatievariant niet strenger beboet kan worden dan met 800 euro. Als deze redenering juist is (en óf dat zo is hangt af van de bedoelingen van de initiatiefnemers), dan heeft in sommige gevallen de nieuwe regeling eerder een strafverminderend dan een strafverzwarend effect.

Advies van het College

Zoals hierboven geconstateerd heeft een wettelijke regeling als zodanig onmiskenbaar enkele voordelen. De thans voorgestelde wettelijke regeling vertoont echter bepaalde gebreken, waardoor die voordelen onvoldoende uit de verf komen. Het grootste bezwaar van de voorgestelde regeling is dat de scope van de definitiebepaling – waarin het woord 'oogmerk' het discriminatieaspect tot het motief vernauwt – te smal is. Daarmee voldoet de voorgestelde regeling niet aan de eisen die het College zou willen stellen aan een strafverzwaring bij codis-delicten. De nu voorgestelde regeling is, zoals gezegd, te beperkt, waardoor veel delicten die worden gepleegd met een discriminatoir aspect buiten de regeling zullen vallen.

Het College heeft nog nagedacht over een alternatieve redactie. Wat het College betreft zou volstaan kunnen worden met één artikel, dat bijvoorbeeld als volgt zou kunnen luiden:

Artikel 44bis Sr

---

[12] Te weten de Aanwijzing discriminatie en de Aanwijzing kader strafvordering voor meerderjarigen (zie hierboven p. 3).

> *"Indien de omstandigheid dat de benadeelde behoort tot een groep als bedoeld in art. 137d een rol heeft gespeeld bij het plegen van een strafbaar feit, kan de op dat feit gestelde vrijheidsstraf met een derde worden verhoogd."*

Deze redactie behoudt eerdere minpunten (bijvoorbeeld de strafmaatkwestie), maar sluit overigens beter aan bij de werkelijk gewenste effecten van de voorgestelde regeling. Het College is zich er daarbij ten zeerste van bewust dat de gekozen formulering enigszins ongebruikelijk is (in het bijzonder de woorden 'een rol spelen'). Niettemin meent het dat deze formulering beter aansluit bij de gewenste effecten van de voorgestelde regeling.

Maar of nu uiteindelijk het voorstel van het College wordt gevolgd of aan een alternatief de voorkeur wordt gegeven, iedere wettelijke regeling waarvoor wordt gekozen zou hoe dan ook alle facetten van het discriminatieaspect moeten afdekken, zoals nu door het codis-beleid gebeurt.

Zou het niet mogelijk blijken om aan die eis te voldoen, dan is er, wat het College betreft, geen man overboord. Het codis-beleid biedt voor dat geval een uitstekend vangnet.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal