COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Onderwerp
Reactie initiatiefwetsvoorstel hatecrimes

Datum
24 augustus 2020
Ons kenmerk
2020/0113/AvD/VB/HvE

Reactie van het College voor de Rechten van de Mens op het voorstel van wet van de leden Buitenweg en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwaringsgrond

Op 30 juni 2020 is het initiatiefwetsvoorstel hatecrimes ter consultatie voorgelegd. De initiatiefnemers stellen voor om een algemene strafverzwaringsgrond in artikel 44bis van het Wetboek van Strafrecht (Sr) te introduceren voor strafbare feiten die worden begaan met een discriminatoir oogmerk. Als er sprake is van een discriminatoir oogmerk, dan wordt de op dat feit gestelde vrijheidsstraf met een derde verhoogd. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) gaat graag in op de uitnodiging van de initiatiefnemers om te reageren op dit wetsvoorstel. Het College verwelkomt het initiatiefwetsvoorstel als een positieve stap richting het verhogen van de rechtsbescherming voor slachtoffers van delicten met een discriminatoir oogmerk teneinde te voldoen aan de standaard die voortvloeit uit het EVRM. Het adviseert de initiatiefnemers evenwel om in de toelichting op het wetsvoorstel duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden een discriminatoir oogmerk kan worden aangenomen en een strafverhoging kan worden toegepast om tot een constructieve en werkbare toepassing in de praktijk te komen.

Noodzakelijkheid van het zwaarder bestraffen van discriminatoire delicten
Het College ziet de meerwaarde van het in de wet vastleggen van een discriminerend oogmerk als strafverzwarende factor bij zogenoemde 'commune' delicten.[1] Discriminatie is een hardnekkig en maatschappelijk ontwrichtend fenomeen dat leidt tot de aantasting van de menselijke waardigheid en vormt een obstakel voor de verwezenlijking van andere mensenrechten. Inzet van het strafrecht als ultimum remedium bij het bieden van rechtsbescherming tegen discriminatie als motief bij commune delicten is dan ook gerechtvaardigd en wenselijk vanuit een mensenrechtelijk kader. Wettelijke verankering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid heeft drie belangrijke voordelen bij het verhogen van de rechtsbescherming in de praktijk: het kan er aan bijdragen dat (a) de politie het discriminatoire motief expliciet in de aangifte verwerkt, (b) de officier van justitie zich bij zijn strafeis hiervan

[1] Het gaat bijvoorbeeld om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag.

Postbus 16001
3500 DA Utrecht
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht
T 030-888 38 88
F 030-888 38 83
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

meer rekenschap geeft en (c) de afweging die door de rechter bij de strafoplegging is gemaakt, beter zichtbaar wordt.[2] Daarnaast vindt het College het signaal dat van een wettelijke vastlegging van deze strafverzwarende omstandigheid uit gaat, namelijk dat discriminatoire motieven voor delicten in Nederland extra zwaar wegen, van groot belang.

Codificatie van het discriminatoire motief als strafverzwaringsgrond is in lijn met artikelen 2 en 3 jo. 14 EVRM

Op grond van de artikelen 2 en 3 jo. 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn staten verplicht maatregelen te nemen om discriminatoir geweld te voorkomen en effectief onderzoek in te stellen naar mogelijke discriminatoire motieven wanneer het vermoeden bestaat dat het gepleegde geweld veroorzaakt is door die motieven.[3] Deze onderzoeksplicht geldt tevens bij gemengde motieven, dus ook als delicten niet uitsluitend met discriminatoire motieven zijn begaan. En het gaat daarbij ook om discriminatie door perceptie en discriminatie door associatie/affiliatie.[4] Als ondergrens voor de onderzoeksplicht hanteert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat staten discriminatoir geweld niet op gelijke voet mogen behandelen met normaal geweld.[5] Staten moeten daarom voorzien in "adequate strafrechtsmechanismen" op basis waarvan zij kunnen differentiëren tussen discriminatoire en niet-discriminatoire delicten.[6] Ook moeten zij deze strafrechtsmechanismen adequaat implementeren en daarmee discriminatoire delicten *de facto* onderscheiden van andere delicten.[7]

---

[2] Zie bijvoorbeeld P. Kruize en P. Gruter, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen*, Den Haag: WODC 2020, p. 106 e.v.
[3] EHRM, 12 mei 2015, *Identoba e.a. t. Georgië*, nr. 73235/12, par. 72-81.
[4] Zie EHRM 20 oktober 2015, *Balázs t. Hongarije*, nr. 15529/12, par. 70; EHRM 28 maart 2017, *Škorjanec t. Kroatië*, nr. 25536/14, par. 55-56. In *Škorjanec t. Kroatië* heeft het EHRM de onderzoeksplicht aangescherpt door te overwegen dat niet alleen geweld jegens een daadwerkelijk lid van een bepaalde groep, maar ook geweld jegens iemand die vermeend lid is van die groep of geassocieerd is met iemand van die groep, onderzocht moet worden op discriminatoire motieven.
[5] EHRM 6 juli 2005, *Nachova e.a. t. Bulgarije*, nr. 43577/98, 43579/98, par. 160. Zie ook E. Omicevic, 'Positieve verplichtingen bij geweld met negaatieve uitlatingen. De Nederlandse strafrechtelijke aanpak van discriminatoir geweld tegen LHBT-personen bezien vanuit Straatsburgs perspectief', *NTM-NJCM Bull.* 2020/45, afl. 2, p. 179.
[6] EHRM 11 december 2018, *Lakatošová en Lakatoš t. Slowakije*, nr. 655/16, par. 79.
[7] EHRM 28 maart 2017, *Škorjanec t. Kroatië*, nr. 25536/14, par. 62.

De huidige Nederlandse situatie waarbij discriminatoire motieven bij commune delicten als strafverzwaringsgrond zijn aangegeven in de Aanwijzing discriminatie van het College van Procureurs-Generaal is weliswaar niet strijdig met het EVRM, maar wettelijke vastlegging heeft voor het College wel sterk de voorkeur. Uit recent onderzoek blijkt namelijk dat er een groot gat gaapt tussen het aantal zaken op de discriminatieoverzichten van de politie en de feiten die bij het Openbaar Ministerie (OM) de classificatie "discriminatie" krijgen en dus als zodanig worden vervolgd en bestraft.[8] In de praktijk maakt het OM dus weinig gebruik van de mogelijkheid tot differentiatie tussen discriminatoire en niet-discriminatoire delicten. Een verklaring hiervoor is dat er verschillen in opvatting bestaan bij de politie en het OM over wat als delict met een discriminatieaspect moet worden gezien.[9] In het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 2 of 3 jo. 14 EVRM is de huidige aanpak van misdrijven gepleegd met een discriminatoir oogmerk dan ook onvoldoende en is het wetsvoorstel, dat de definitie van discriminatoire delicten verder zal aanscherpen, een positieve ontwikkeling in de richting van het voldoen aan het uit het EVRM voortvloeiende niveau van rechtsbescherming.

Definitie van discriminatoir oogmerk

Het College plaatst echter een kanttekening bij de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van "discriminatoir oogmerk". Hiermee bedoelen de initiatiefnemers de delicten waarbij het tot uitdrukking brengen van haat of gevoelens van minderwaardigheid jegens een groep mensen een belangrijk motief is geweest.[10] Er moet dus sprake zijn van "haat" of "gevoelens van minderwaardigheid". Het kan echter moeilijk zijn om te bewijzen dat sprake is geweest van dergelijke emoties.[11] Haat en het minderwaardig vinden van anderen zijn uitingen van een persoonlijke en subjectieve mening. Bovendien handelen niet alle vermeende daders van discriminatiedelicten (commuun en specifiek) vanuit deze emoties.[12] De vaststelling hiervan is een obstakel voor de implementatie van de strafverzwaringsgrond in de praktijk door de politie en het OM. Hierdoor ontstaat een risico dat discriminerende motieven niet worden meegenomen in de vervolging, tenlastelegging en/of strafeis.

---

[8] WODC 2020, p. 118.
[9] Idem, p. 111.
[10] Memorie van Toelichting, p. 1.
[11] Zie OSCE/ODIHR, *Hate Crime Laws. A practical guide*, Warsaw: ODIHR 2009, p. 48.
[12] M. Van Noorloos, 'Het strafrecht en de bescherming van minderheden. Een haat-liefdeverhouding?', *NJB* 2015/2108, afl. 42, p. 2938.

Er is geen eenduidige wijze waarop met misdrijven met een discriminatoir motief wordt omgegaan.[13] Er bestaat met name onenigheid over de vraag of bij de verdachte sprake moet zijn van haat jegens een bepaalde groep[14] of dat reeds voldoende is dat de verdachte (op grond van een vooroordeel) het slachtoffer heeft uitgekozen op basis van diens groepsidentiteit.[15]

Het College adviseert de initiatiefnemers om in de toelichting bij het wetsvoorstel te expliciteren aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een discriminatoir motief aan te nemen. Het wetsvoorstel zou aan kracht winnen als er gekozen wordt voor een systematiek waarbij de bewijslast beter hanteerbaar is, dat wil zeggen: niet afhangt van de aantoonbaarheid van subjectieve emoties. Daarbij moet het voldoende zijn om over te gaan tot een tenlastelegging en vervolging als een verdachte het slachtoffer kennelijk heeft gekozen omdat hij/zij deel uitmaakt van een bepaalde (door de discriminatiegronden beschermde) bevolkingsgroep of als het delict - denk aan vernieling of brandstichting - gericht is tegen een object dat symbool staat voor zo'n bevolkingsgroep.[16]

Onduidelijk wanneer strafverhoging zal worden toegepast

Tot slot verdienen de voorwaarden waaronder strafverzwaring kan worden toegepast nadere uitwerking. Het vereiste van voorzienbaarheid van juridische consequenties is juist in het strafrecht van fundamenteel belang. Die waarborg stelt zeker dat een burger zijn gedrag kan aanpassen aan de wet. Ook kan hiermee worden voorkomen dat verschillende actoren in de rechtspraktijk discriminatoire delicten op eigen wijze gaan uitleggen en toepassen. Als de wet niet specifiek en nauwkeurig is afgebakend, kan het voor verdachten lastig zijn te weten wanneer zij een strafverhoging riskeren. Daarnaast kunnen slachtoffers

---

[13] Zie ODIHR 2009, p. 46-49.

[14] Zie bijvoorbeeld België. Hier dient te worden bewezen dat een verdachte het geweld heeft gepleegd vanwege haat ten opzichte van de groep waartoe het slachtoffer behoort, en daarbij gedreven is door intense en extreme emoties. Artikel 377bis Strafwetboek van België.

[15] Zie bijvoorbeeld Frankrijk. Hier is het niet nodig om te bewijzen dat een verdachte daadwerkelijk is gemotiveerd door dergelijke emoties. Het volstaat om om aan te tonen dat de verdachte het slachtoffer heeft geselecteerd op basis van een discriminatiegrond, bijvoorbeeld ras. Code pénal - Article 132-76(1).

[16] Als voorbeeld valt te denken aan de vernieling van grafzerken op Joodse of Islamitische begraafplaatsen of aan bekladding van of brandstichting bij kerken, synagoges of moskeeën. Bij deze voorbeelden zou dan relevant kunnen zijn of ergens uit af te leiden valt dat het doelwit niet 'toevallig' is gekozen. Als op een begraafplaats grafzerken met Davidsster wel worden geschonden en andere niet, dan is duidelijk dat het niet om een toevallig doelwit gaat. Als een moskee beklad wordt met anti-moslim leuzen of met varkensbloed, dan is het geen gewone vernieling.

in het ongewisse blijven over de vraag of de door hen ervaren discriminatie bij het commune delict dat jegens hen is begaan, meegenomen zal worden door de autoriteiten als extra zwaarwegende factor bij de strafvervolging.

In dit kader merkt het College op dat de toelichting op het wetsvoorstel geen informatie bevat over de vraag of bijvoorbeeld discriminatoir geweld ook zal worden aangenomen indien naast een discriminatoir motief andere motieven in het spel waren bij de geweldpleging (gemengde motieven). Ook is nog onduidelijk of strafverhoging zal worden toegepast bij discriminatie door perceptie en discriminatie door associatie/affiliatie, waarbij een slachtoffer een vermeend lid is van een bepaalde groep of geassocieerd is met iemand van die groep (denk aan een heteroseksuele activist die opkomt voor LHBT-rechten). Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het nationale recht strafverhoging bij gemengde motieven en discriminatie door associatie niet mag uitsluiten. Om de voorzienbaarheid van de strafverzwaring voor discriminatoire delicten te vergroten, is het van belang dat de initiatiefnemers in de toelichting op het wetsvoorstel duidelijkheid verschaffen over de vraag wanneer precies strafverhoging aan de orde kan komen.

Aanbeveling:

Geef in de toelichting bij het wetsvoorstel de voorwaarden aan waaronder een discriminatoir motief kan worden aangenomen en strafverzwaring kan worden toegepast, door te verduidelijken:

- dat het voldoende voor de bewijslast is als een verdachte het slachtoffer heeft gekozen op basis van een discriminatiegrond.
- dat een strafverzwaring ook optreedt als het geweld of ander delict maar ten dele gemotiveerd was door discriminatoire motieven.
- dat een strafverzwaring kan worden opgelegd bij discriminatie door perceptie en discriminatie door associatie/affiliatie.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met [redacted], beleidsadviseur, via [redacted] of telefoonnummer [redacted].

Met vriendelijke groet,

mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter