

Vergaderjaar 2001–2002

27 792

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met een verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 december 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Ik stel met genoegen vast dat de meeste van de aan het woord zijnde leden de invoering van een strafmaatverhoging voor structurele vormen van discriminatie, alsmede de mogelijkheid tot het gebruik van extra dwangmiddelen, ondersteunen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik de strekking en inhoud van het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken. Bij een van de vragen van de leden van de fractie van D66 zal tevens, ter uitvoering van een motie van het lid Dittrich c.s. (Kamerstukken II, 2000/2001, 28 000 VI, nr. 34), worden ingegaan op het spanningsveld tussen de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en het non-discriminatiebeginsel. Waar het mij zinvol voorkomt, zal ik vragen van de onderscheiden fracties over hetzelfde punt of met elkaar samenhangende punten gezamenlijk of in een andere volgorde beantwoorden.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat zij van oordeel zijn dat het huidige wetsvoorstel een goede basis biedt voor een betere bestrijding van discriminatie en vreemdelingenhaat. Zij gaven vervolgens aan dat hun grootste zorgen de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen betreffen. De problemen bij het OM lijken volgens deze leden te zijn afgenomen; vooral de oprichting van het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) in 1998 heeft de effectiviteit van opsporing en vervolging versterkt. De grootste knelpunten lijken zich volgens de leden van de PvdA-fractie voor te doen bij de politie. Zij verwezen in dat verband naar een artikel in Zebra Magazine (juni 2001) van J.W. Nieuwboer en M. Visser, en wilden weten of de regering bekend is met situaties met betrekking tot het doen en laten opnemen van aangiftes zoals die zijn omschreven in dit artikel. Ook wilden zij weten of de regering weet of hier sprake is van een structureel beeld en of zij, indien dit niet het geval is, zulks wil onderzoeken. Voorts wilden zij weten of de regering met deze leden van mening is dat een dergelijke behandeling van de problematiek bij de politie demotiverend is voor slachtoffers van discriminatie en voor anderen die discriminatie willen aanpakken, en dat zulk optreden funest is voor een effectief beleid. Tenslotte wilden de leden van de PvdA-fractie

weten hoe de regering denkt over de suggestie van Nieuwboer en Visser om een LECD speciaal voor de politie in het leven te roepen. Met de aan het woord zijnde leden hecht ik veel belang aan de effectiviteit van de strafbaarstellingen van discriminatie. Zowel het openbaar ministerie (OM) als de politie hebben daarbij een belangrijke taak. Het OM stimuleert actieve opsporing in discriminatiezaken. Uitgangspunt bij het vervolgingsbeleid is dat bij overtreding van de discriminatiebepalingen altijd een strafrechtelijke reactie volgt, in beginsel dagvaarding en alleen in lichtere zaken eventueel een transactie. Het LECD levert expertise en fungeert als helpdesk voor de coördinerende officieren van justitie die bij alle arrondissementen zijn aangewezen voor discriminatiebestrijding. Daarnaast is er een landelijke werkgroep waarin enige malen per jaar vertegenwoordigers van OM, politie en antidiscriminatiebureau's (ADB's) met elkaar spreken over de vorderingen in de samenwerking.

Een en ander neemt niet weg dat zich tekortkomingen kunnen voordoen bij de aanpak van discriminatie- en racismezaken. Het artikel van Nieuwboer en Visser heeft dat duidelijk aan het licht gebracht. Er zijn geen aanwijzingen dat zich bij het doen van aangifte terzake van discriminatie structureel situaties zouden voordoen als in het artikel geschetst; er dient evenwel gestreefd te worden naar een praktijk bij het doen van aangifte ter zake van discriminatie waarin dergelijke situaties zich niet voordoen. Met de aan het woord zijnde leden meen ik dat een afhandeling van aangiftes als in het artikel geschetst bij de politie demotiverend kan zijn voor slachtoffers van discriminatie en voor anderen die discriminatie willen aanpakken, en de effectiviteit van de strafbaarstellingen inzake discriminatie niet bevordert. Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van het politieoptreden in discriminatiezaken. In de eerste plaats wordt de registratie van discriminatiezaken verbeterd. Daarnaast wordt de suggestie van Visser en Nieuwboer om voor de politie een op het LECD gelijkende instelling in het leven te roepen, door mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijzelf onderschreven en in de praktijk gebracht. Begin december 2000 heeft het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een voorstel gedaan aan de Raad van Hoofddcommissarissen (RvHC) om een «LECD» bij de politie in te stellen. Inmiddels is het projectplan met betrekking tot de «politie-LECD» door de RvHC geacordeerd. Nog in 2001 zal het zogenoemde Landelijk Bureau Discriminatie Politie (LBDP) officieel van start gaan. Dit bureau wordt ondergebracht bij het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Aan de personele invulling van het bureau wordt thans gewerkt. Het LBDP zal zich in eerste instantie met name bezig houden met een uitgebreide inventarisatie binnen de Nederlandse politie van de feitelijke stand van zaken op het terrein van discriminatiebestrijding. Voorts zal het zich onder meer bezig houden met de implementatie van de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. Ook zal het LBDP zich inzetten om de registratie van discriminatiezaken binnen de Nederlandse politie verder te verbeteren en zal het een rol vervullen in de hierboven genoemde landelijke werkgroep waarin OM, politie en ADB's zijn vertegenwoordigd. Mede door deze initiatieven verwacht ik verdere verbeteringen in de aanpak van discriminatie, die, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, tevens ten goede komen aan de aanpak van de structurele vormen daarvan.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik bereid ben onderzoek te laten verrichten naar de behandeling van aangiftes door de politie, wijs ik erop dat in het kader van onderzoek ten behoeve van de jaarlijkse rapportage van het project Monitor racisme en extreem-rechts thans reeds aandacht wordt besteed aan de behandeling van aangiftes door de politie. Verder kan er op worden gewezen dat er onderzoeksmogelijkheden openstaan ingevolge de interne klachtregelingen van de politie en bij de Nationale ombudsman. Ik zie geen aanleiding thans, in aanvulling op deze mogelijkheden, zelf onderzoek te (laten) verrichten.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering kan aangeven of vervolging ter zake van de strafbaarstellingen inzake discriminatie voornamelijk betrekking heeft op discriminatie op grond van ras, of dat ook regelmatig wordt vervolgd voor discriminatie op andere gronden. Bij de beantwoording van deze vraag zal tevens worden ingegaan op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de resultaten van het opsporingsbeleid over de afgelopen jaren, uitgesplitst naar discriminatiegrond.

In de jaren 1998, 1999 en 2000 zijn respectievelijk 216, 193 en 214 discriminatiefeiten aangebracht bij het openbaar ministerie. Van de discriminatiefeiten uit 1998 betrof 95% de grond ras, 3% de grond homoseksuele gerichtheid en 2% de grond godsdienst of levensovertuiging. In 1999 betroffen deze percentages respectievelijk 97%, 1% en 2%; in 2000 betroffen de percentages 94%, 4% en 1%. Verder betrof 1% van de ingekomen zaken in het jaar 2000 de grond geslacht. Wat betreft de resultaten van het opsporingsbeleid moet worden gekeken naar de wijze waarop het OM de aangebrachte zaken heeft afgedaan. In de jaren 1998, 1999 en 2000 werden daarbij meer zaken afgedaan dan aangebracht, aangezien de aangebrachte zaken niet allemaal worden afgedaan in het jaar dat zij binnen komen. Het ging in de desbetreffende jaren om respectievelijk 232, 195 en 271 afgedane zaken. Daarbij werd gedagvaard in respectievelijk 58%, 53% en 59% van het aantal gevallen en getransigeerd in respectievelijk 15%, 9 % en 9% van het aantal gevallen. De rest werd geseponeerd. De afdoeningen zijn niet nader traceerbaar op discriminatiegrond. Gelet op de redelijk gelijkmatige in- en uitstroomcijfers staat evenwel voldoende vast dat verreweg de meeste aangebrachte en afgedane zaken betrekking hebben op discriminatie op grond van ras.

De leden van de CDA-fractie vroegen of naast het argument van de regering dat discriminatie moreel verwerpelijk is, dat zij van harte onderschreven, ook sprake is van een toename van discriminatoire uitingen en, zo ja, of hierin een extra argument gelegen is voor verhoging van de strafmaat. Ook wilden deze leden weten of dit wetsvoorstel mede voortkomt uit de algemeen maatschappelijk gevoelde behoefte aan oplegging van hogere straffen bij ernstige delicten.

Graag antwoord ik daarop als volgt. Maatgevend voor de hoogte van het wettelijk strafmaximum is de ernst van het feit. De frequentie waarin een strafbaar feit wordt gepleegd, speelt bij de bepaling van de hoogte van dat strafmaximum nauwelijks een rol. Bij de bepaling van het strafmaximum bij structurele vormen van discriminatie is dit niet anders. Of er sprake is van een toename van het aantal discriminatoire uitingen en andere discriminatiezaken, is daarbij niet met zekerheid vast te stellen. De hierboven genoemde OM-cijfers met betrekking tot aangebrachte en afgedane discriminatiezaken wijzen niet op een sterke toename. Daarnaast is bijvoorbeeld het aantal meldingen bij het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) weliswaar sterk toegenomen (het aantal meldingen over 1997, 1998, 1999 en 2000 bedraagt respectievelijk: 115, 121, 181 en 550), maar het is de vraag of deze groei het gevolg is van een feitelijke toename van het aantal discriminatoire uitingen, van een betere bekendheid van het MDI of een combinatie van factoren. Er zijn verder geen aanwijzingen dat het aantal misdrijven en overtredingen waarvan in het geheel geen melding of aangifte wordt gedaan, is gegroeid.

In het algemeen genomen kan worden gesteld dat een wetsvoorstel dat oplegging van hogere straffen ter zake van bepaald gedrag mogelijk wil maken, in verband staat met een maatschappelijke behoefte aan oplegging van hogere straffen voor dat gedrag. Dat is bij dit wetsvoorstel niet anders. Een breder verband met een – door de aan het woord zijnde leden veronderstelde – algemeen maatschappelijk gevoelde behoefte aan oplegging van hogere straffen kan ik evenwel niet vaststellen.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie welke andere (preventieve) maatregelen de regering treft of voornemens is te treffen om de maatschappelijke context waarin discriminatoire denkbeelden een voedingsbodem vinden, op te lossen dan wel te voorkomen. Gewezen kan worden op initiatieven zoals de totstandkoming van de Stimuleringsregeling ten behoeve van de professionalisering van de antidiscriminatiebureau's (ADB's), de hiervoor genoemde recente oprichting van het Landelijk Bureau Discriminatie Politie (LBDP), het instellen van een Nationaal Platform voor overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie, het monitoren van racistische incidenten, het tot stand brengen van gedragscodes binnen de rijksoverheid en het stimuleren van gedragscodes binnen andere branches en het subsidiëren van instellingen als het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) en het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI), die daarvoor diverse projecten verrichten in het kader van de bestrijding van discriminatie en racisme. Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld het houden van lezingen en conferenties en de advisering en informatieverstrekking aan onder andere scholen, instellingen van sociaal werk en bisdommen. Daarnaast worden trainingsprogramma's gegeven aan bijvoorbeeld huismeesters die werkzaam zijn in flatwijken waar veel problemen spelen en klachten zijn, alsmede aan medewerkers van asielzoekerscentra (azc's).

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de knelpunten die zich mogelijk kunnen voordoen bij de afweging tussen bestrijding van structurele vormen van discriminatie enerzijds en godsdienstvrijheid anderzijds. Ook wilden zij weten of de regering kan aangeven binnen welk kader de afweging van deze twee beginselen dient plaats te vinden. Graag beantwoord ik deze vraag betrekkelijk uitgebreid. Met de beantwoording van deze vraag wordt tevens ingegaan op de motie van het lid Dittrich c.s. inzake het spanningsveld tussen de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en het non-discriminatiebeginsel (Kamerstukken II, 2000/2001, 28 000 VI, nr. 34).

De leden van de fractie van D66 snijden met hun verzoek een belangrijk vraagstuk bij de aanpak van discriminatie aan; een vraagstuk dat overigens niet wezenlijk anders is bij structurele vormen van discriminatie dan bij incidentele discriminatie. Uitgangspunt is dat een ieder het recht heeft zijn of haar religieuze overtuiging te belijden en zijn of haar mening te uiten. Deze rechten zijn neergelegd in onder andere artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), respectievelijk artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. In de zaak EHRM, Kokkinakis, uitspraak van 25 mei 1993, Series A, nr. 260, par.31, heeft het EHRM het belang van het recht op vrijheid van godsdienst(uiting) als volgt onder woorden gebracht: «As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a «democratic society» within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to «manifest (one's) religion». Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions». Ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting heeft het EHRM voorts herhaaldelijk aangegeven dat bescherming ook moet worden geboden aan ideeën «that offend, shock and disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without there

is no democratic society» (vaste jurisprudentie sinds EHRM, Handyside, uitspraak van 7 december 1976, Series A, nr.24, par. 49).

Een en ander betekent evenwel niet dat de uitoefening van het recht op de vrijheden van godsdienst en meningsuiting onbeperkt is. Beperkingen zijn toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo bepalen artikel 6, eerste lid, Gw en artikel 7, eerste en derde lid, Gw dat ieder zijn verantwoordelijkheid volgens de wet behoudt. Ingevolge art. 9, tweede lid, EVRM en artikel 18, derde lid, IVBPR, moet een beperking op de vrijheid van godsdienst zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting gelden ingevolge artikel 10, tweede lid, EVRM en artikel 19, derde lid, IVBPR, vergelijkbare criteria.

Deze beperkingen voorzien in de mogelijkheid van strafrechtelijke discriminatiebepalingen. In dit verband merkt E.E.Alkema in zijn noot bij HR 2 februari 1990, NJ 1991, 289 onder andere het volgende op: «Van oudsher kan een strafbepaling beperking van de godsdienstvrijheid (...) legitimeren». Met betrekking tot de inperking van het recht op vrijheid van meningsuiting zij gewezen op bijvoorbeeld HR 29 maart 1983, NJ 1983, 532, waarin wordt overwogen: «De veroordeling van de verdachte terzake van de aldus gekwalificeerde feiten levert geen schending op van art. 10 lid 1 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, aangezien het tweede lid van art. 10 voorziet in de mogelijkheid van strafbepalingen als de onderhavige (137c en 137d Sr).» A-G Rummelink formuleert het nog ruimer in zijn conclusie bij voormelde uitspraak: «dat rekwirant aldus miskent, dat deze vrijheid krachtens het tweede lid van art. 10 o.m. ter bescherming van de openbare orde en de goede zeden, alsmede ter bescherming van de goede naam of de rechten van anderen mag worden beperkt. Dit heeft onze wetgever derhalve gedaan door de strafbaarstelling van racistische uitlatingen e.d. in art. 137c e.v.» Strafbaarstelling van discriminatie is derhalve in overeenstemming met de desbetreffende grond- en mensenrechtelijke bepalingen¹. In dit verband is wat betreft discriminatie wegens ras mede van belang dat het Internationaal verdrag ter bestrijding van alle vormen van rassendiscriminatie uit 1966 (CERD) verplicht tot het strafbaar stellen van rassendiscriminatie. De vraag hoe deze verplichting uit het CERD zich verhoudt tot artikel 10 EVRM is aan de orde geweest in de zaak EHRM, Jersild, uitspraak van 23 september 1994, series A, nr. 298, met name in de paragrafen 27 en 30. In deze zaak liet het EHRM het standpunt onweersproken dat strafrechtelijke discriminatiebepalingen zodanig moeten worden geïnterpreteerd dat zij niet strijden met de ratio van het CERD, en dat artikel 10 EVRM niet aan dat verdrag derogeert. Het EHRM overweegt in dit verband: «(the) object and purpose pursued by the UN Convention are of great weight in determining whether applicant's conviction, which (...) was based on a provision, enacted in order to ensure Denmark's compliance with the UN Convention, was «necessary» within the meaning of Article 10 par.2». Drie «dissenters» gaan nog verder en geven aan dat het CERD «manifestly cannot be ignored when the European Convention is being implemented. (...) It must also guide the European Court of Human Rights in its decisions, in particular as regards the scope it confers on the terms of the European Convention and on the exceptions which the Convention lays down in general terms.» Dat strafbaarstelling van discriminatie in abstracto in overeenstemming is met de desbetreffende grond- en mensenrechtelijke bepalingen, betekent evenwel nog niet dat een concrete veroordeling dat ook per definitie is. Cruciaal bij de beantwoording van de vraag of een veroordeling wegens een strafrechtelijk discriminatieverbod in het concrete geval een schending van artikel 10 EVRM oplevert, is vooral of de veroordeling «in een democratische

¹ Vgl. naast de aangehaalde arresten ook nog HR 14 maart 1978, NJ 1978, 664 en HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634).

samenleving noodzakelijk» kan worden geacht. Daarbij heeft de nationale rechter in het algemeen een zekere beoordelingsruimte, een «margin of appreciation». De rechtspraak van het EHRM inzake de vrijheid van meningsuiting is mede daardoor betrekkelijk casuïstisch van aard. De uitspraken die op veroordelingen ter zake van belediging zien bieden echter wel een zeker handvat voor de beoordeling van de betekenis van de vrijheden van godsdienst en meningsuiting voor veroordelingen ter zake van discriminatie. Uit deze rechtspraak komt onder meer naar voren dat van groot belang is of de uitlating een bijdrage aan het publieke debat over een thema beoogt te zijn. In dat geval bestaat betrekkelijk weinig ruimte voor een strafrechtelijke veroordeling¹.

Behalve deze beperkingen die op de uitoefening van het recht op de vrijheden van godsdienst en meningsuiting zijn toegestaan, bestaat nog de mogelijkheid personen die activiteiten of daden verrichten die als doel hebben de rechten en vrijheden van het EVRM teniet te doen of verdergaand te beperken dan bij het verdrag is voorzien, op basis van artikel 17 EVRM uit te sluiten van EVRM-bescherming. Het algemene doel van deze uitsluiting, die tot nog toe overigens slechts twee maal is toegepast, is «to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interest the principles enunciated by the convention» (EHRM, Lawless, uitspraak van 1 juli 1961, series A, nr. 3, par.6). Een sprekend voorbeeld hiervan is het misbruik van de vrijheid van meningsuiting door de uiting van politieke ideeën die aanzetten tot rassendiscriminatie (ontvankelijkheidsbeslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) in de zaak Glimmerveen en Hagenbeek, nrs. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525, aangehaald in de hierboven aangehaalde uitspraak Jersild van het EHRM, paragraaf 35).

Geconcludeerd kan derhalve worden dat de vrijheden van godsdienst en meningsuiting niet in de weg staan aan strafrechtelijke discriminatieverboden. Wel kan een nationale veroordeling op grond van deze verboden door het EHRM worden getoetst aan de hierboven uiteengezette beperkingsgronden van de desbetreffende vrijheden. Een nationale veroordeling zal met een of meer van deze beperkingsgronden in overeenstemming moeten zijn.

De vraag wanneer iemand zich in een concreet geval heeft schuldig gemaakt aan (structurele) discriminatie en of daarbij de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting en van godsdienstbelijdenis zijn overschreden, dient tegen de achtergrond van het door rechtspraak van het EHRM geschapen kader te worden gemaakt. Mede in dat licht is begrijpelijk dat bij de beantwoording van de vraag of iemand die bepaalde uitlatingen heeft gedaan, zich daadwerkelijk aan (structurele) discriminatie heeft schuldig gemaakt, onder andere de aard van de uitlatingen, de onderlinge samenhang en de context waarbinnen de uitlatingen zijn gedaan van groot belang worden geacht (vgl. HR 16 april 1996, NJ 1996, 527). De context kan bijvoorbeeld zodanig zijn dat daardoor het discriminerende karakter aan een bepaalde uitlating ontbreekt. De Hoge Raad heeft in een uitspraak van 9 januari 2001 (NJ 2001, 203) bepaald dat dit het geval kan zijn wanneer een uitlating niet meer is dan een illustratie ter verduidelijking van de uitgedragen geloofsopvatting. Volgens de Hoge Raad mag bij de waardering van die context bijzondere betekenis worden toegekend aan het feit dat een uitlating «de functie (heeft) om de inhoud van (de) geloofsovertuiging nader uiteen te zetten» dan wel – zo bepaalde de Hoge Raad in een ander arrest van 9 januari 2001 (NJ 2001, 204) – dient «ter aanduiding van de in de bijbelse opvattingen van de verdachte verankerde opvattingen omtrent het goede tegenover het kwade, zulks in het kader van een publiek debat (...)». Voorts overwoog de Hoge Raad in eerstgenoemde zaak en voor zover hier van belang, onder andere het volgende: «Het oordeel van het Hof dat de vergelijking van de homoseksuele praxis met andere in verdachtes religieuze opvatting even-

¹ Vgl. A.L.J. Janssens, *Strafbare belediging*, 1998, met name hoofdstuk 13.

eens zondige gedragingen, ook als die als strafbare gedragingen in het Wetboek van Strafrecht voorkomen, binnen de grenzen van het aanvaardbare is gebleven, en daarom een beledigend karakter mist, getuigt evenmin van een onjuiste rechtsopvatting. Het Hof mocht in dat oordeel betrekken dat de vrijheid van godsdienst en van meningsuiting mede bepalend zijn voor het al dan niet aannemen van een beledigend karakter -op zichzelf beschouwd kwetsende of grievende- uitlatingen. De Hoge Raad neemt daarbij in aanmerking dat in 's Hofs overwegingen ligt besloten dat deze uitlatingen kenbaar in direct verband stonden met de uiting van de geloofsopvatting van de verdachte en als zodanig voor hem van betekenis zijn in het maatschappelijk debat.» Aldus geven deze arresten van de Hoge Raad een aantal ijkpunten bij de beoordeling van discriminatoire uitlatingen die (mede) zijn gebaseerd op religieuze opvattingen.

Van belang is nog dat deze uitspraken van de Hoge Raad betrekking hebben op discriminatie wegens homoseksuele gerichtheid. De omstandigheid dat het verbod op deze vorm van discriminatie niet is verankerd in verdragen, is wellicht relevant voor het gewicht dat in deze zaken, waarin de Hoge Raad vrijspraken wegens discriminatie in stand liet, aan de vrijheden van meningsuiting en godsdienst is gehecht (in deze zin prof. De Hullu in zijn noot onder HR NJ 2001/204). Prof. Alkema merkt in zijn noot onder HR 2 februari 1990, NJ 1991, 289, op: «Er is evenwel een probleem met het onderscheid wegens seksuele gerichtheid. Zoals bekend heeft de bestrijding van deze vorm van discriminatie in de rest van de wereld en zelfs binnen West-Europa minder prioriteit dan bijvoorbeeld discriminatie wegens ras of geslacht. (...) In het algemeen staat het (...) vrij homoseksuelen beter te beschermen tegen discriminatie dan het internationale recht voorschrijft. Gaat die bescherming echter ten koste van andere gegarandeerde mensenrechten, dan ontbreekt die beleidsvrijheid echter.» In dit verband zij tot slot gewezen op HR 18 mei 1999, NJ 1999/634, in het bijzonder rechtsoverwegingen 3.5.2 en 3.5.3. Daarin geeft de Hoge Raad aan dat een oordeel van het Hof, waarvan de hierna volgende overweging onderdeel uitmaakt en hier van belang is, geen blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting en toereikend is gemotiveerd. De desbetreffende overweging van het Hof luidde als volgt: «Die noodzaak (tot het maken van een inbreuk op het recht van vrije meningsuiting ter bescherming van de rechten van anderen als bedoeld in het tweede lid van artikel 10 EVRM dan wel het derde lid van artikel 19 IVBPR) geldt temeer nu vervolging wordt geboden ter uitvoering van de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, en aan de naleving van laatstbedoelde bepalingen zwaar wordt getild.»

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de resultaten van het opsporingsbeleid over de afgelopen jaren, uitgesplitst naar discriminatiegrond, kan worden verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de VVD- en D66-fractie hierboven. De aan het woord zijnde leden informeerden vervolgens naar het vervolgings- en rekwireerbeleid van het openbaar ministerie terzake van de voorgestelde strafbepaling. Te dier zake kan worden aangegeven dat het OM het tegengaan van structureel discriminerende uitlatingen en andere vormen van discriminatie actief zal aanpakken. De Aanwijzing discriminatie (vastgesteld door het College van procureurs-generaal op 24 februari 1999 (Stcrt. 1999, 61) zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden aangepast.

Verder vroegen de aan het woord zijnde leden of de motie van het lid Dittrich c.s. inzake de registratie van discriminatie en racisme (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 400 VI, nr. 33) is uitgevoerd. In de brief van 13 september jl. die ik mede namens de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid naar uw Kamer heb gezonden (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 400 VI, nr. 92) en tijdens het algemeen overleg dat op 15

november 2001 over deze motie heeft plaats gevonden met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2000/2001, 28 000 VI, nr.39) is uw Kamer inmiddels reeds geïnformeerd over de redenen om de motie niet uit te voeren. Ik heb daarbij tevens aangegeven dat zodra voldoende duidelijk is welke exacte (internationale) eisen aan een adequate registratie worden gesteld, met de betrokken organisaties afspraken zullen worden gemaakt over een consequente vastlegging en vergaring van de desbetreffende gegevens. In verband hiermee wordt in maart 2002 aan uw Kamer een brief gestuurd over de stand van zaken met betrekking tot een protocol voor registratie van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (EUMC) in Wenen. De aan het woord zijnde leden vroegen ook naar de wijze waarop de resultaten van de Durban-conferentie over bestrijding van discriminatie aanleiding geven tot aanpassing van dit wetsvoorstel. Definitieve slotdocumenten van de Durban-conferentie zijn er nog niet. Uit de conceptversies van de slotverklaring en het actieprogramma die tot nog toe zijn ontvangen kan niet worden afgeleid dat de resultaten van de conferentie aanleiding zullen geven tot aanpassing van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 vroegen vervolgens op welke wijze met dit wetsvoorstel kan worden bestreden dat Nederlandse imams en vertegenwoordigers van andere godsdiensten in Nederland zich structureel discriminerend uitlaten tegenover hun geloofsgemeenschappen. Ten antwoord kan ik aangeven dat deze wijze overeenkomt met die waarop hantering van het strafrecht met het oog op het generaal- en speciaalpreventieve aspect daarvan in het algemeen het plagen van nieuwe strafbare feiten poogt tegen te gaan. Dit betekent onder meer dat, indien onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden, aangifte kan worden gedaan terzake van structurele discriminatie en dat, indien tot vervolging wordt overgegaan, de rechter uiteindelijk beoordeelt of de desbetreffende persoon zich daaraan heeft schuldig gemaakt. Voor het kader waarbinnen de afwegingen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de genoemde uitlatingen mede zullen plaatsvinden, verwijs ik naar het antwoord op een vraag van deze leden hierboven. Het is vervolgens aan de strafrechter, een straf op te leggen die de functies van het strafrecht, waaronder de preventieve, recht doet.

De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of mag worden verwacht dat bestraffing van dergelijke uitingen een prioriteit zal vormen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. In het voorgaande is reeds aangegeven dat het OM in het algemeen een actief opsporingsbeleid voert inzake discriminatie. Dat laat overigens onverlet dat ook de beslissing of in een dergelijke zaak strafvervolging dient te worden ingesteld, genomen dient te worden tegen de achtergrond van de beginselen en belangen die de hantering van de vervolgingsbevoegdheid sturen. Wat betreft de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de stand van zaken in de mogelijke strafvervolging van imam El-Moumni wegens discriminatie, kan worden meegedeeld dat het OM, naar u inmiddels bekend zal zijn, heeft besloten om tot strafvervolging over te gaan. Het is tot deze beslissing gekomen na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek waarin de rechter-commissaris een islamdeskundige om advies heeft gevraagd over de vraag of, kort gezegd, de uitlatingen kunnen worden gebaseerd op islamitische religieuze voorschriften. Naar verwachting zal de rechtszitting in maart 2002 plaatsvinden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering zich heeft gerealiseerd dat dit wetsvoorstel ook (diep) ingrijpt in andere rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld de in het civiele recht bestaande contractsvrijheid. De contractsvrijheid is een hoog goed in onze samenleving. Zij mag evenwel niet (mede) ertoe leiden dat strafbare feiten – waaronder (structurele) discriminatie – worden gepleegd. De contractsvrijheid is in zoverre aan beperkingen onderworpen; dit vloeit ook voort uit artikel 3:40

BW, waarin onder andere is opgenomen dat een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, nietig is.

Voorts gaven de leden van de GroenLinks-fractie aan er voorstander van te zijn dat indirecte vormen van belediging en discriminatie onder de werkingssfeer van de voorgestelde wetwijziging vallen. Zij refereerden daarbij aan het hypothetische voorbeeld dat Bureaus voor Werk en Inkomen afzonderlijke vacaturebanken in stand houden voor werkgevers die alleen autochtone werknemers willen aanstellen. Zij vroegen zich evenwel af of ook de makelaar die handelt in opdracht van zijn cliënten om geen onroerende zaken te kopen van of te verkopen aan personen die tot de genoemde bevolkingsgroepen behoren, dient te worden blootgesteld aan strafvervolging.

In lagere rechtspraak is de mededeling aan een makelaar dat geweigerd moet worden een woning te verkopen aan een persoon van Turkse afkomst als uitlokking van discriminatie in beroep of bedrijf als bedoeld in 429quater Sr aangemerkt (Rb. Utrecht, 8 februari 1994, NJ 1994, 357). De strafbaarheid van de uitgelokte, de makelaar, is daarmee gegeven. Of de makelaar in een concreet geval ook vervolgd zal worden is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en ligt in de eerste plaats ter beoordeling aan het openbaar ministerie. Een wetwijziging is daarvoor niet noodzakelijk.

Strafmaatverhoging

De leden van de fractie van de PvdA wezen erop dat de huidige maximumstraffen voor discriminatie (een jaar cel of tienduizend gulden boete) nog nooit zijn opgelegd. Wat is dan de toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel waarin de maximumstraffen maar liefst twee keer zo hoog worden, zo vroegen deze leden.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, dient de hoogte van het wettelijk strafmaximum niet alleen te worden beoordeeld aan de hand van de vraag of zij de rechter in een concrete zaak – óók in de ernstigste gevallen – voldoende armslag biedt. Het wettelijk strafmaximum dient ook een adequaat oriëntatiepunt te zijn voor de rechterlijke straftoemeting, dat een duidelijke relatie legt tussen de hoogte van het strafmaximum en de ernst en strafwaardigheid van het strafbaar gestelde gedrag. Om die reden en mede in het licht van de ontwikkelingen zoals deze zijn weergegeven op pagina 4 en 5 van de memorie van toelichting – zoals het verschijnsel van extreemrechtse groeperingen en de groeiende rol van internet – wordt voorgesteld in een aantal discriminatiebepalingen onderscheid te maken tussen incidentele en structurele vormen van discriminatie. Daarbij is meegewogen dat de strafwaardigheid bij de structurele vormen groter is dan bij incidentele discriminatie. Voor de rechter zal de verhoging van het wettelijke strafmaximum een duidelijk signaal zijn om in zijn uitspraak en in de straftoemeting tot uitdrukking te brengen dat structurele vormen van discriminatie en racisme zeer laakbaar zijn.

Verder vroegen deze leden of de regering nader zou willen uiteenzetten hoe discriminatie op internet, dat onder andere door de mogelijkheid van anonimiteit specifieke problemen kent, effectief kan worden bestreden en bestraft. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Uitgangspunt is dat wat «off-line» geldt, ook «on-line» geldt. Dit geldt voor zowel de strafbaarheid van discriminatie, als voor de normen die de opsporing ervan reguleren. Meer in zijn algemeenheid gelden de normen voor de opsporing van delicten in de fysieke wereld ook voor de aanpak van strafbare feiten die worden gepleegd op of door middel van internet. Bij de eerste Wet computercriminaliteit van 1993 heeft de wetgever evenwel het Wetboek van Strafvordering op enkele punten aangepast ten aanzien van gegevens in geautomatiseerde bestanden. Deze aanpassing heeft zijn neerslag gevonden in een aparte titel betreffende het onderzoek naar dergelijke

gegevens (artt. 125i-125n Sv.). Daarnaast zijn met name de bepalingen over onderzoek van telecommunicatie van belang voor opsporingshandelingen op internet (artt. 126m en 126n Sv). Deze onderzoeksbevoegdheden zijn niet steeds van toepassing op discriminatie via internet, aangezien het daarbij thans niet gaat om misdrijven zoals omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. Onderhavig wetsvoorstel brengt daar voor wat betreft de structurele vormen van discriminatie verandering in aan. In dit verband kan verder nog worden gewezen op het onlangs totstandgekomen verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van grensoverschrijdende computercriminaliteit, het zogenoemde Cybercrimeverdrag, dat door Nederland op 23 november jl. is ondertekend. In dat verdrag zijn onder andere voorzieningen getroffen voor een verdeling van rechtsmacht voor het zoeken op grensoverschrijdende computernetwerken en voor internationale rechtshulp. Thans wordt binnen de Raad van Europa een protocol bij dat verdrag ter zake van de grensoverschrijdende discriminatie op internet voorbereid. In de volgende paragraaf kom ik hier nog op terug bij de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie over de invloed van het internationale karakter van internet op de mogelijkheden van opsporing en vervolging van discriminatie op internet. Tot slot kan worden vermeld dat naast de politie en het OM ook het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) een belangrijke rol speelt bij het tegengaan van discriminatoire uitingen op internet. Het MDI is in veel gevallen in staat discriminatoire uitingen op internet te doen verwijderen, hetzij door de plaatser van het materiaal aan te spreken, hetzij door de beheerder van een webforum of de internetprovider aan te spreken. In een aantal gevallen, waarin een plaatser van discriminatoir materiaal niet bereid bleek dit te verwijderen, is aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Ook de leden van de fracties van de VVD en D66 stelden elders in het verslag (paragraaf «Extra dwangmiddelen») vragen over discriminatie en internet, graag verwijs ik daarnaar.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van GroenLinks aangaven, het gewenst te achten dat personen die van belediging van groepen mensen en discriminatie een beroep of gewoonte maken relatief zwaarder bestraft kunnen worden dan incidentele plegers.

Extra dwangmiddelen

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan het toe te juichen dat naar aanleiding van het advies van het OM de toepassing van extra dwangmiddelen voor structurele vormen van discriminatie mogelijk is gemaakt. Zij wilden weten of de regering denkt dat deze dwangmiddelen voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de nieuwe wet geen «papieren tijger» wordt. Ook informeerden zij of de regering nog andere middelen ter beschikking staan om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te vergroten. Tenslotte wilden zij weten of de regering bereid is het functioneren van het OM in discriminatiezaken, ondanks aantoonbare verbeteringen, nog eens onder de loep te nemen.

Door opneming van de structurele vorm van discriminatie in artikel 67 Sv kan in beginsel, behalve van de reguliere dwangmiddelen, ook gebruik worden gemaakt van alle extra dwangmiddelen die vereisen dat zich een geval voordoet als bedoeld in artikel 67 Sv. Gewezen kan onder meer worden op de artikelen 54 Sv en 126m Sv, waarin wordt voorzien in respectievelijk de bevoegdheid tot aanhouding buiten heterdaad en het aftappen van telecommunicatie. Verwacht mag worden dat de mogelijkheid van toepassing van deze dwangmiddelen er inderdaad aan kan bijdragen dat de nieuwe wet beter kan worden gehandhaafd. Andere bevoegdheden die de handhaving van de wettelijke strafbaarstellingen inzake discriminatie zouden kunnen verbeteren en die tot dat doel ook

proportioneel zijn, zijn de regering niet bekend. Een nader onderzoek naar het functioneren van het OM in discriminatiezaken komt, in het licht van de ook door de aan het woord zijnde leden gesignaleerde verbetering van dat functioneren, niet opportuun voor.

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat in de memorie van toelichting terecht wordt gewezen op de gevaren van verspreiding van discriminerende uitingen via internet. Het verbaasde deze leden dat daarbij niet is verwezen naar de nota *Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid*, waarin een belangrijke aanzet wordt gegeven voor de bestrijding van criminaliteit, inclusief strafbare discriminatie. De leden van de VVD-fractie vroegen of de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met de uitvoering van de maatregelen uit die nota, de verwachting rechtvaardigen dat de nu gekozen uitbreiding van dwangmiddelen daadwerkelijk een effectieve bestrijding van discriminatie via het internet mogelijk maakten. Daarnaast vroegen deze leden hoe de voorgestelde uitbreiding zich verhoudt tot de ervaringen van de speciale eenheid van de politie die belast is met opsporing van cybercrime.

In de nota «Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid» wordt onderkend dat de informatie- en communicatietechnologie (ICT) het plegen van delicten, waaronder discriminatie, faciliteert vanwege de nagenoeg onbegrensde mogelijkheden en de relatieve anonimiteit die wordt geboden. Als een van de maatregelen om daartegen op te treden, wordt in de nota voorgesteld de bureaus digitale expertise (BDE) bij de politie aanzienlijk uit te breiden. Ervaringen met de BDE's op het terrein van discriminatie zijn er nauwelijks, omdat deze bureaus zich in eerste instantie vooral richten op de bestrijding van fraude, de handel in drugs en XTC, het gokken en de verspreiding van kinderpornografie via het internet. Meer in het algemeen bestaat de verwachting dat de uitbreiding van dwangmiddelen (met name de aanhouding buiten heterdaad en het aftappen van telecommunicatie) de effectiviteit van de bestrijding van discriminatie via het internet kan vergroten, zo zal ook in het navolgende nog worden toegelicht.

De leden van de CDA-fractie gaven aan met zorg en verontrusting kennis te hebben genomen van de opmerking van het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) dat het aantal strafbare uitingen en het stelselmatige karakter van sommige van die uitingen op internet toeneemt. Zij vroegen of de regering een nadere toelichting kan geven op het gestelde, dat in het bijzonder het aantal antisemitische uitlatingen is toegenomen. Zij wilden weten of er een breder verband is waarbinnen deze uitingen voorkomen. Ook wilden zij weten of de genoemde dwangmiddelen voldoende mogelijkheden aan het Openbaar Ministerie bieden ter bestrijding, en of nog andere dwangmiddelen overwogen zijn.

Het gemelde aantal antisemitische uitingen op internet vertoont inderdaad een stijgende lijn. Uit de Jaarverslagen van het MDI blijkt dat het MDI in 1997 17 meldingen ontving over antisemitische uitingen. In 1998, 1999 en 2000 was dat respectievelijk 31, 91 en 203 keer het geval. Voorts ontving het MDI in 1999 21 meldingen over ontkenning van de Holocaust en in 2000 7 van dergelijke meldingen. Het jaarlijkse zogenoemde scanneronderzoek van het MDI over 2000 toonde aan dat in de zogenoemde nieuwsgroepen op internet over de maand oktober 2000 er 896 uitingen waren die als antisemitisch kunnen worden gekarakteriseerd of die aanzetten tot haat jegens Joden.

Een breder verband waarbinnen deze uitlatingen voorkomen, is niet eenvoudig te geven. Wel is duidelijk dat discriminatoire denkbeelden die aanwezig zijn binnen de Nederlandse samenleving in de schijnbare anonimiteit van het internet kennelijk gemakkelijker worden geuit. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de genoemde dwangmiddelen voldoende mogelijkheden aan het openbaar ministerie

bieden ter bestrijding van discriminatie verwijs ik naar de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie hierboven. Daaraan zij nog toegevoegd, in reactie op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie, dat geen andere dwangmiddelen zijn overwogen dan waarin wordt voorzien in dit wetsvoorstel.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden of beledigend hedendaags taalgebruik ten opzichte van sommige bevolkingsgroepen ook in de categorie strafbare uitingen vallen en of bij stelselmatig gebruik dan ook de verhoogde strafmaat van toepassing is.

De beoordeling van de strafbaarheid van concrete uitlatingen is in eerste instantie aan het openbaar ministerie en de rechter die daarbij de specifieke feiten en omstandigheden van het concrete geval betrekken. In zijn algemeenheid kan worden aangegeven dat bij voormelde beoordeling – in het geval van de in dit wetsvoorstel aan de orde zijnde strafbepalingen – de vraag moet worden betrokken of er sprake is geweest van het voor discriminatie vereiste opzet. Volgens de delictomschrijvingen van de artikelen 137c en 137d Sr dient het opzet te zijn gericht op het beledigende dan wel tot haat of discriminatie aanzettende karakter van de uitlating. Bij het bezigen van bestaande uitdrukkingen zal dit door de wet vereiste opzet veelal ontbreken.

Ten aanzien van de mogelijkheden tot vervolging wegens structurele discriminatie via het internet, vroegen de leden van de fractie van D66 wie op welke wijze kunnen worden vervolgd: de gebruiker, de provider, de paginabeheerder, anderen of al dezen.

Voor het antwoord op deze vraag is, ongeacht de naam waarmee degenen worden aangeduid die bij het technische proces van informatieverbreiding via het internet zijn betrokken, van belang welke positie een betrokkene inneemt ten opzichte van die informatie. Voorop staat dat de aanbieder van strafbare gegevens, zoals discriminatoire uitlatingen, strafbaar is. Activiteiten ter opsporing en vervolging van discriminatie zullen primair gericht zijn op die aanbieder. Een betrokkene bij het ontsluiten van informatie is voorts de internetprovider. In dit verband is van belang Richtlijn nr. 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel (Pb EG L 178/1). Deze richtlijn bevat onder meer een regeling betreffende de vrijstelling van aansprakelijkheid van internetproviders. Daarbij wordt gedifferentieerd naar de verschillende activiteiten die door de internetproviders kunnen worden verricht. Op korte termijn zal een wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de voornoemde richtlijn worden ingediend. Daarin wordt voorgesteld dat de internetprovider die als tussenpersoon optreedt, als zodanig niet kan worden vervolgd. Wel moeten dan op bevel van de officier van justitie strafbare gegevens worden verwijderd. Verder kan, met gebruikmaking van strafvorderlijke bevoegdheden, de medewerking van internetproviders worden verlangd in het kader van de opsporing van degene die verantwoordelijk is voor de inhoud van de aangeboden informatie. De voorwaarden die de richtlijn aan de niet-aansprakelijkheid van de internetprovider stelt, brengen met zich mee dat de internetprovider geen bemoeienis mag hebben met het ontstaan, de bestemming en de inhoud van de informatie die hij doorgeeft of opslaat. Is dit wel het geval, dan gedraagt de provider zich niet als tussenpersoon, maar wordt hij medeverantwoordelijk voor de informatie. Aan de hand van het commune strafrecht zal alsdan moeten worden bepaald of en in hoeverre hij daadwerkelijk aansprakelijk kan worden gesteld als dader, medeplichtige of medepleger.

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie in welke mate het feit dat internet een internationaal medium is de vervolging van structurele discriminatie op het internet compliceert. Deze vraag regardeert met name de rechtsmacht van Nederland en is overigens een vraag die wat betreft de

structurele discriminatie niet anders moet worden beantwoord dan ingeval sprake is van incidentele discriminatie. De rechtsmacht van de Nederlandse strafrechter wordt geregeld in de artikelen 2 e.v. Sr. Indien opsporingshandelingen op buitenlandse computers nodig zijn, dient rechtshulp te worden gevraagd aan de desbetreffende autoriteiten. Soms maakt dat vervolging moeilijk, gelet op de in de internationale rechtshulp geldende eis van de dubbele strafbaarheid. Deze eis houdt in dat een land alleen rechtshulp aan en ander land zal verlenen bij de opsporing van een strafbaar feit als dat feit ook in het aangezochte land strafbaar is. Voor wat betreft de aanpak van discriminatie op internet in de landen van de Raad van Europa wordt thans gewerkt aan een protocol bij het Cybercrimeverdrag, dat voorziet in de vergemakkelijking van de bestrijding van de grensoverschrijdende computercriminaliteit. Ik verwijs daarvoor ook naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA onder de vorige paragraaf. Wat betreft de samenwerking met landen die niet meewerken aan genoemd protocol zullen mogelijke obstakels bij de bestrijding van racisme op internet blijven bestaan. Zo is bijvoorbeeld op grond van de Amerikaanse Constitutie wat het uiten van meningen betreft veel meer toegestaan dan in Nederland. Uitingen die hier als discriminatoir worden aangemerkt, kunnen in de VS als een legitieme meningsuiting worden beschouwd. Indien zulke uitingen staan vermeld op een server van een Amerikaanse provider, en Nederlandse opsporingsautoriteiten willen weten welke abonnee deze uitingen erop heeft gezet, behoeven deze autoriteiten niet te rekenen op medewerking van de Amerikaanse autoriteiten of van de provider. Een voorbeeld is de site Polinco (Politiek InCorrect), een webforum waar Nederlanders strafbare discriminatoire uitingen doen. De website bevindt zich fysiek in de Verenigde Staten en ook de eigenaar bevindt zich daar. Het zal dan slechts mogelijk zijn de Nederlandse individuen die op deze site discriminatoire uitingen plaatsen, te vervolgen.

Tot slot vroegen deze leden hoe valt te waarborgen dat Nederlandse onderdanen niet door buitenlandse opsporingsambtenaren worden uitgedaagd tot structurele discriminatie. Graag beantwoord ik deze vraag, die overigens niet specifiek ziet op structurele discriminatie, maar ook op (uitlokking van) andere strafbare feiten, als volgt. In de artikelen betreffende infiltratie (de artikelen 126h, 126p, 126w en 126x Sv) en pseudokoop (de artikelen 126i, 126q, 126ij, 126z) is vastgelegd dat de betrokkene een persoon niet mag brengen tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht (het zogenoemde Tallon-criterium als opgenomen in HR 4 december 1979, NJ 1980, 356). Dit geldt ook in het geval de betrokkene een persoon in openbare dienst is van een vreemde staat (vgl. de artikelen 126h, vierde lid, 126i, vierde lid, 126p, vierde lid, 126q, vierde lid, Sv), indien deze optreedt met toestemming van de Nederlandse autoriteiten. Deze artikelen, en de rechtsgevolgen die de rechter daar bij schending in de sfeer van bewijsuitsluiting aan kan verbinden, vormen heel in het algemeen waarborgen dat buitenlandse opsporingsambtenaren die door het OM in een Nederlandse strafzaak worden ingeschakeld, een geval dat zich bij discriminatie overigens nauwelijks laat denken, overeenkomstig het Tallon-criterium handelen. Het handelen van een buitenlandse opsporingsambtenaar ten behoeve van een buitenlandse strafzaak wordt door het recht van het desbetreffende land genormeerd, behoudens in zoverre van rechtshulp sprake zou zijn. In dat verband zij er nog aan herinnerd dat in de Verenigde Staten wat het uiten van meningen betreft veel meer is toegestaan dan in Nederland.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen zich voor wat betreft de toepassing van voorlopige hechtenis op verdachten van structurele vormen van belediging en discriminatie af of dit niet disproportioneel is en of dit wel overeenkomt met de doelstellingen waarvoor het dwangmiddel voorlopige hechtenis is gegeven (namelijk het fysiek beschikbaar

houden van verdachten voor de waarheidsvinding). Zij stelden vraagtekens bij de noodzaak van het toepassen van vergaande dwangmiddelen zoals stelselmatige observatie en onderzoek van telecommunicatie, die door de mogelijkheid van het toepassen van voorlopige hechtenis openstaan. Zij stelden zich primair op het standpunt dat de bevoegdheid tot het toepassen van voorlopige hechtenis slechts voor die strafbare gedragingen mag worden toegekend waarbij sprake is van vluchtgevaar. Opname van de strafbepalingen betreffende structurele discriminatie in artikel 67 Sv brengt met zich dat een bevel tot voorlopige hechtenis ter zake van die strafbare feiten in beginsel kan worden gegeven. Voorlopige hechtenis kan evenwel slechts dan daadwerkelijk worden toegepast indien aan alle daarvoor geldende voorwaarden van de artikelen 67 en 67a Sv wordt voldaan. Dit betekent dat uit feiten en omstandigheden moet blijken dat er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan en dat is gebleken van ofwel een ernstig gevaar voor vlucht of van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die de onverwijfde vrijheidsbeneming vordert. Voorts moet het, en daar zit een belangrijke beperking, in de rede liggen dat bij een eventuele veroordeling een vrijheidsstraf wordt opgelegd.

Behalve toepassing van voorlopige hechtenis, maakt opneming in artikel 67 Sv evenwel ook mogelijk dat andere bevoegdheden worden toegepast. Dat geldt niet voor stelselmatige observatie. Ingevolge artikel 126g Sv is stelselmatige observatie bij verdenking van (elk) misdrijf mogelijk. Het onderzoek van telecommunicatie is wel aan artikel 67 Sv gekoppeld. Uitgangspunt bij de toepassing van deze bevoegdheid is in dat geval, zoals bij alle bevoegdheden, dat moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Indien de toepassing van een bevoegdheid niet proportioneel is, zal zij niet plaatsvinden; de verplichte inschakeling van de rechter-commissaris is een extra waarborg daartoe. Dat toepassing van deze bevoegdheid bij structurele discriminatie mogelijk wordt indien aan deze vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, vloeit voort uit de in dit wetsvoorstel besloten liggende – en door de aan het woord zijnde leden, zo begreep ik, ondersteunde – waardering van de ernst van dit strafbare gedrag.

«Beroep of gewoonte», «door twee of meer verenigde personen»

De leden van de PvdA-fractie ondersteunden het onderscheid dat wordt gemaakt tussen incidentele en structurele vormen van discriminatie, zowel wat betreft het strafmaximum als de mogelijkheid tot de toepassing van extra dwangmiddelen. Deze leden stelden dat evenwel moet worden voorkomen dat verwerpelijke gedragingen volledig ongestraft blijven, alleen omdat zij incidenteel van aard zijn. Zij vroegen of er voldoende middelen zijn en blijven om ook incidentele discriminatie aan te pakken. Inderdaad blijft het van belang om naast de aanpak van structurele discriminatie, ook incidentele vormen van discriminatie tegen te gaan. Het huidige beleid van politie en OM heeft als uitgangspunt een actieve aanpak van discriminatie. Het gaat uit van de regel dat bij overtreding van de discriminatiebepalingen altijd een strafrechtelijke reactie volgt, indien de zaak zich daar technisch voor leent. Graag verwijs ik in dit verband naar de hiervoor onder het kopje «algemeen» weergegeven informatie op vragen van de leden van de fracties van PvdA en D66. Gebrek aan opsporings- of vervolgingscapaciteit is in beginsel geen reden voor sepot. Deze uitgangspunten bij de aanpak van discriminatie blijven ongewijzigd, en gelden zowel voor incidentele als voor structurele discriminatie. Vervolgens gaven de leden van de PvdA-fractie aan er voorlopig op te vertrouwen dat de omschrijvingen van «beroep of een gewoonte» en «door twee of meer verenigde personen» voor de rechtstoepassing voldoende effectief zullen zijn. Deze leden vroegen of de regering niettemin bereid is na verloop van tijd de gehanteerde scheiding tussen struc-

turele en incidentele discriminatie te evalueren. Deze vraag kan in die zin bevestigend worden beantwoord dat de effectiviteit van deze wetgeving in de toekomst, net als die van de overige wettelijke en beleidsmatige maatregelen ter bestrijding van discriminatie, zal worden geëvalueerd in het kader van de verplichte rapportages aan de Comités die toezien op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het eerder genoemde IVBPR-verdrag, waaraan ook Nederland geregeld als partij bij deze verdragen wordt onderworpen. Deze rapportages bieden voldoende mogelijkheden om ook de scheiding tussen structurele en incidentele discriminatie te evalueren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de verhoging van het wettelijke strafmaximum voor structurele vormen van discriminatie een argument is om hiervoor een hogere strafmaat in te voeren dan het geval is bij de thans bestaande bepalingen. Zij wezen erop dat in het huidige strafvorderingbeleid van het openbaar ministerie de factoren «georganiseerd verband» en «medeplegen» reeds een strafverzwarende omstandigheid vormen. Zij wilden weten of de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor structurele vormen van discriminatie meebrengt dat het strafvorderingsbeleid van het OM nog eens wordt aangescherpt.

Aanscherping van het strafvorderingsbeleid vindt in zoverre plaats, dat in de richtlijn voor strafvordering «discriminatiezaken» van het OM de hogere maximumstraf voor structurele vormen van discriminatie tot uitdrukking zal worden gebracht. Daarnaast zal worden bezien of, en zo ja bij welke strafrechtelijke discriminatiebepalingen de in de huidige richtlijn opgenomen strafverzwarende omstandigheden «georganiseerd verband» en «medeplegen» gehandhaafd dienen te blijven.

De aan het woord zijnde leden van de fractie van GroenLinks meenden dat onduidelijk blijft wat onder «beroep of gewoonte» moet worden verstaan. Zij wezen erop dat personen inkomsten kunnen verwerven met het opzettelijk beledigen en discrimineren van bevolkingsgroepen, en refereerden in dat verband aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers van rechts-extremistische signatuur (bijvoorbeeld de CP'86 en CD). Zij stelden dat, hoe verwerpelijk het uitgedragen gedachtegoed van deze gekozen volksvertegenwoordigers ook is, het hier wel gaat om in de Grondwet verankerde burgerlijke vrijheden. De aan het woord zijnde leden van de fractie van GroenLinks vroegen of door toepassing van de kwalificerende strafbepalingen waarop dit wetsvoorstel ziet, afgezien van de parlementaire onschendbaarheid, de (decentrale) democratie geen schade wordt toegebracht.

Voorop moet worden gesteld dat het begrip «beroep» niet primair duidt op of samenvalt met een betaalde baan of functie, zoals bijvoorbeeld die van volksvertegenwoordiger. Niet van doorslaggevend belang is dat uitlatingen zijn gedaan in de uitoefening van een beroep of functie. Het gaat er om dat iemand van zijn uitlatingen een beroep maakt. Daarbij is de vraag van belang of de wil aanwezig is geweest om eenzelfde feit stelselmatig uit winstbejag of om in het onderhoud te voorzien te begaan. Eén daad kan daarvoor voldoende zijn, indien deze althans wijst op het vaste voor-nemen hetzelfde feit nogmaals te begaan met het oog op financieel gewin. Niet is vereist dat de betrokken handeling rechtstreeks een bron van inkomsten oplevert. Of een volksvertegenwoordiger in een concreet geval een «beroep of gewoonte» heeft gemaakt van discrimineren, is uiteindelijk ter beoordeling aan de rechter. De invloed die een veroordeling van een volksvertegenwoordiger ter zake van structurele discriminatie heeft op de democratie, is niet wezenlijk anders dan ingeval er sprake is van incidentele vormen van discriminatie. Ten aanzien daarvan heeft de

Hoge Raad in 1999 een uitspraak gedaan in een zaak tegen de (toenmalige) voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de Centrum Democraten. Deze had, in zijn hoedanigheid van fractievoorzitter, tijdens een openbare demonstratie van CP '86 en de CD onder andere gezegd: «Wij schaffen, zodra wij de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af». Door enkele andere aanwezigen waren uitspraken gedaan als «Nederland voor de Nederlanders», «Eigen volk eerst» en «Vol is vol». De betrokkene werd veroordeeld wegens het medeplegen van in het openbaar mondeling aanzetten tot discriminatie van mensen wegens hun ras (art. 137d Sr). Een klacht die zich richtte tegen een overweging van het Hof ten aanzien van de parlementaire onschendbaarheid en de daaraan te stellen grenzen leidde niet tot cassatie. De desbetreffende overweging van het Hof, die van belang is voor de door de leden van de GroenLinks-fractie aangesneden kwestie, luidde als volgt: «Het feit dat verdachte, anders dan voor door hem in het parlement gedane uitlatingen, geen onschendbaarheid geniet voor elders gedane uitspraken, is niet in strijd met het recht op vrije meningsuiting. Het staat de verdachte immers vrij om zonder gevaar voor strafvervolging in de Tweede Kamer het beleid van de overheid betreffende buitenlanders aan de orde te stellen. Ook buiten de Tweede Kamer kan verdachte dit beleid aan de orde stellen, waarbij hij echter zijn verantwoordelijkheid volgens de wet in acht zal moeten nemen en in casu de grenzen van de strafwet in het oog zal moeten houden. Dit vergt van verdachte, maar niet van hem alleen, terughoudendheid en bedachtzaamheid, zaken die juist bij een demonstratie extra aandacht van verdachte vergen, vanwege de met een demonstratie beoogde beïnvloeding van de publieke opinie en de daarmee doorgaans gepaard gaande vergroving van taalgebruik en woordkeus. Medeburgers hebben immers op grond van het bepaalde in artikel 137c e.v. van het Wetboek van Strafrecht aanspraak op bescherming tegen stemmingmakerij die hun menselijke waardigheid aantast.» Ook volksvertegenwoordigers kunnen met andere woorden voor buiten het parlement gedane uitlatingen strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden. Onderhavig wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging.

In reactie op de vraag van deze leden naar de meerwaarde van een strafmaatverhoging verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD en van de CDA-fractie onder «algemeen», en van de leden van de fractie van de PvdA onder «strafmaatverhoging». Wat betreft de suggestie van leden van de GroenLinks-fractie dat de bestaande richtlijnen voor politie en Openbaar Ministerie wellicht aangepast zouden moeten worden, kan worden opgemerkt dat het voornemen tot een dergelijke aanpassing inderdaad bestaat. Ik verwijs daarvoor ook naar het antwoord hierboven op een vraag daarover van de leden van de fractie van de VVD.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel I

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet de onderlinge samenhang van de artikelen 137c tot en met 137g Wetboek van Strafrecht wordt aangetast en of het omwille van de systematiek van het Wetboek niet beter was geweest de wettelijke bepalingen inzake strafbare belediging en discriminatie integraal te herzien. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een verhoging van de strafmaat bij alleen de structurele vormen van discriminatie en slechts in de gevallen die zich daarvoor lenen. De wijziging betreft daarbij één onderdeel dat bij de desbetreffende strafbepalingen in steeds dezelfde bewoordingen is uitgedrukt, zonder dat de omschrijving van het basisdelict behoefde te worden aangepast. Daarnaast sluit de gehanteerde terminologie vanuit wetssystematisch oogpunt aan bij elders in het

Wetboek van Strafrecht gebruikte definities. Een integrale herziening is met het oog op de inpassing van deze strafverhogingsgrond derhalve niet nodig.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals