

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 18 september 2001

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De fractie van de Partij van de Arbeid heeft met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel dat verhoging van de strafmaat beoogt bij structurele vormen van discriminatie. De Partij van de Arbeid ondersteunt de algemene strekking van het wetsvoorstel van harte. Discriminatie op grond van ras, godsdienst, seksuele geaardheid of anderszins vormt een gevaar voor de maatschappij en dient krachtig en effectief te worden bestreden. Het strafrecht kan hierin een rol spelen. De Partij van de Arbeid-fractie denkt dat het huidige wetsvoorstel kan bijdragen aan een betere bestrijding van discriminatie en vreemdelingenhaat. Toch hebben de leden een aantal opmerkingen en vragen, die in dit verslag aan de orde zullen komen.

De grootste zorgen van de leden van deze fractie gaan over de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen. Iedereen beseft dat het strafrecht niet dé remedie vormt tegen racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie van andere aard. Vele andere maatregelen zijn nodig. Van het strafrecht kan wel een dreigende en preventieve werking uitgaan. Deskundigen op het gebied van discriminatiebestrijding bevestigen dit. Maar preventieve effecten treden natuurlijk pas echt op als het strafrecht ook daadwerkelijk wordt toegepast. En daar wringt de schoen, zo lijkt het.

Al enkele jaren is duidelijk dat de opsporing en vervolging in discriminatiezaken op veel problemen stuit. In 1997 heeft de Partij van de Arbeid met de GroenLinks-fractie vragen gesteld aan de minister over de zorgwekkend trage behandeling van de cassatiezaak tegen CP'86. Vanwege capaciteitsproblemen bij de Amsterdamse justitie duurde het zo lang dat het arrest werd opgesteld, dat de zaak niet-ontvankelijk dreigde te worden verklaard. De CP-zaak was bepaald geen uitzondering. De leden van de Partij van de Arbeid-fractie hebben zich bijvoorbeeld ook verbaasd

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

over de tijd die nodig was om te beslissen over vervolging van de Rotterdamse imam El-Moumni.

De problemen bij het Openbaar Ministerie lijken de afgelopen jaren te zijn afgenomen. Vooral de oprichting van het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) in 1998 heeft de effectiviteit van opsporing en vervolging versterkt. Hoewel ook bij het Openbaar Ministerie nog veel moet verbeteren, lijken de grootste knelpunten zich momenteel aan het begin van de strafrechtelijke weg voor te doen; bij de politie. In een artikel in *Zebra Magazine* (juni 2001) luiden J.W. Nieuwboer (juridisch adviseur bij het Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR) en M. Visser (adviseur van de politie Rotterdam Rijnmond) hierover de noodklok. Een LBR-medewerker die aangifte wilde doen van een folder van een extreem-rechts partij werd volgens hen van het kastje naar de muur gestuurd en kon slechts dankzij grote vasthoudendheid aangifte doen. Politie-ambtenaren zouden aangifte rechtstreeks afraden («Zou je dat nu wel doen?» of «Daar kunnen wij echt niets mee»), de wachttijden aan de politiebalië zouden soms anderhalf tot twee uur bedragen en een enkele keer zou iemand die aangifte kwam doen domweg zijn weggestuurd. Visser en Nieuwboer concluderen dat strengere richtlijnen en aanwijzingen van de top (de procureurs-generaal) nog geen enkel effect hebben gesorteerd bij de bron (de politie).

Kent de regering bovenstaande misstanden? Weet de regering of hier sprake is van een structureel beeld? Zo neen, wil zij dat dan laten onderzoeken? Is de regering met deze leden van mening 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 politieoptreden funest is voor een effectief beleid? De leden van fractie van de Partij van de Arbeid zouden willen weten hoe succesvol het onderhavige wetsvoorstel kan zijn als veel politiekorpsen geen prioriteit toekennen aan discriminatiebestrijding. Zij vragen de regering de mogelijkheden te onderzoeken om de kwaliteit van het politiewerk als het gaat om discriminatiebestrijding te doen verbeteren. Hoe denkt de regering bijvoorbeeld over de suggestie van Visser en Nieuwboer om een LECD speciaal voor de politie in het leven te roepen?

De kern van het wetsvoorstel is door tal van maatschappelijke organisaties en juristen positief ontvangen. Een enkele jurist wijst op de spanning die zou bestaan tussen het aanpakken van discriminatie en de vrijheid van meningsuiting. De Partij van de Arbeid is van mening dat het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet klip en klaar is. Discriminerende uitlatingen kunnen niet onder het mom van de vrijheid van meningsuiting worden vergoelikt. Natuurlijk is voorzichtigheid geboden bij de opsporing, net als elders in het strafrecht. In dit kader benadrukken we tevens dat de tamelijk ingrijpende dwangmiddelen die de regering voor ogen staan, wat deze leden betreft alleen worden ingezet als er serieuze vermoedens zijn van structurele discriminatie. Daar waar discriminatie kan worden aangetoond, moet echter krachtig worden opgetreden. Deze leden zijn van mening dat het thans voorliggende wetsvoorstel hiervoor een goede basis biedt. Wel zal, wil discriminatiebestrijding werkelijk effectief zijn, de praktijk van opsporing en bestraffing dringend moeten verbeteren.

De leden van de fractie van de VVD constateren met genoegen dat de betekenis en de daadkracht van extreem-rechts in Nederland momenteel gering is. Zij blijven echter bedacht op een opleving van racisme en andere vormen van discriminatie. Een krachtige afkeurende houding blijft geboden. Een signaal dat evenwel samen moet gaan met werkbare middelen om de bestrijding van discriminatie effectief ter hand te kunnen nemen. De door de regering voorgestelde strafmaatverhoging voor discriminatie gepleegd in beroep of gewoonte of in vereniging van twee of meer personen alsmede de voorgestelde extra dwangmiddelen worden

dan ook verwelkomd. Als de regering in dit wetsvoorstel spreekt over discriminatie dan wordt racisme daar mede onder begrepen. Strafbare discriminatie kent meerdere gronden. In de praktijk van de strafrechtspleging worden de artikelen 137c Wetboek van Strafrecht (Sr) en verder, regelmatig toegepast. Kan de regering aangeven of dit voornamelijk betrekking heeft op discriminatie op grond van ras, of wordt er ook regelmatig vervolgd voor discriminatie op andere gronden, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vragen of er naast de argumentatie van de regering dat discriminatie moreel verwerpelijk is, hetgeen de CDA-fractie van harte onderschrijft, ook sprake is van een toename van discriminatoire uitingen en zo ja, of hierin een extra argument gelegen is voor verhoging van de strafmaat? Komt dit wetsvoorstel mede voort uit de algemeen maatschappelijk gevoelde behoefte aan oplegging van hogere straffen bij ernstige delicten?

De leden van de CDA-fractie delen de overtuiging van de regering dat de overheid normerend is voor wat betreft de grenzen van het toelaatbare, in dit geval van discriminatie, en dat bij overschrijding vanuit het strafrecht consequent gereageerd dient te worden. Wel vragen deze leden welke andere (preventieve) maatregelen de regering treft of voornemens is te treffen, om de door de regering geschetste maatschappelijke context waarin discriminatoire denkbeelden een voedingsbodem vinden, op te lossen dan wel te voorkomen. Deze vraag vloeit voort uit het door de regering in eerdere discussies ingenomen standpunt, dat strafmaatverhoging niet werkt zonder aanvullende maatregelen. In dit verband hebben de leden van de CDA-fractie met instemming kennis genomen van het feit dat de regering haar aanvankelijke scepsis over het effect van het strafrecht op het terrein van de discriminatiebestrijding heeft vervangen door de overtuiging dat het strafrecht een nuttige, aanvullende rol kan spelen.

Met instemming hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De strijd tegen discriminatie is er één die elke dag opnieuw gestreden moet worden. Dit wetsvoorstel vormt, doordat het duidelijk een grens aangeeft van wat in onze samenleving toelaatbaar is, een bruikbaar wapen in die strijd.

De leden van de fractie van D66 hebben over het voorstel nog enkele vragen.

In het recente verleden heeft een Nederlands echtpaar zich structureel op kwetsende en discriminerende wijze uitgelaten over homoseksuelen; ze bezorgden folders met hun denkbeelden huis aan huis en beriepen zich op hun godsdienstbeleving. Kan de regering aangeven welke mogelijke knelpunten zich kunnen voordoen bij de afweging tussen bestrijding van structurele vormen van discriminatie enerzijds en godsdienstvrijheid anderzijds? Kan de regering een kader aangeven waarbinnen de afweging van deze twee beginselen dient plaats te vinden?

Een actief opsporingsbeleid is essentieel voor de handhaving van de voorgestelde norm. Het Openbaar Ministerie stelt te zullen volharden in haar actieve opsporingsbeleid. Kan de regering aangeven wat de resultaten van dat opsporingsbeleid over de afgelopen jaren zijn, uitgesplitst naar discriminatiegrond? Heeft het Openbaar Ministerie bevestigd ook in haar vervolgings- en requireerbeleid rekening te zullen houden met de voorgestelde bepaling?

Bij de begrotingsbehandeling voor 2001 is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht mogelijkheden te onderzoeken om met een wetsvoorstel te komen waarin de registratie van discriminatie en racisme wordt geregeld en participerende instellingen daartoe ook financieel in staat te stellen. In hoeverre is deze motie Dittrich (27 400 VI, 33) uitge-

voerd? Wanneer is een wetsvoorstel te verwachten? Op welke wijze geven de resultaten van de Durban-conferentie over bestrijding van discriminatie aanleiding tot aanpassing van dit wetsvoorstel?

Enkele Nederlandse imams lieten zich onlangs zeer kwetsend uit over homoseksuelen en vrouwen. Dat gebeurt een enkele keer ook door vertegenwoordigers van andere godsdiensten in Nederland. Op welke wijze zal met dit wetsvoorstel worden bestreden dat deze mensen zich tegenover hun geloofsgemeenschappen structureel discriminerend uiten? Mag worden verwacht dat bestraffing van dergelijke uitingen een prioriteit zal vormen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is in de strafvervolging wegens discriminatie van imam El-Moumni uit Rotterdam?

De leden van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijzigingen in de strafbaarstelling van de artikelen 137c, 137d, 137e en 137g van het Wetboek van Strafrecht en artikel 67 eerste lid onderdeel b van het Wetboek van Strafvordering. De voorgestelde wetswijziging ziet op het verhogen van de strafbaarheid van kort gezegd (aanzetten tot) belediging en discriminatie door personen die daarvan een beroep of gewoonte maken en de toepassing van het dwangmiddel voorlopige hechtenis voor deze gedragingen.

Discriminatie mag sinds lange tijd rekenen op publieke belangstelling en de daarover gevoerde discussies worden vandaag de dag door een uiteenlopend aantal schokkende gebeurtenissen levend gehouden. Nog vers in het geheugen ligt de bekladding van grafzerken op Joodse begraafplaatsen en oorlogsherdenkingsmonumenten met afbeeldingen die symbool staan voor tijdens de Tweede Wereldoorlog begane gruwelijkheden. Uitbaters ontzeggen allochtone jongeren regelmatig de toegang tot hun horecagelegenheden (Utrechts Nieuwsblad 22 augustus 2001, p. 11). Zelfs het Woordenboek der Nederlandse Taal, in het spraakgebruik de dikke Van Dale genoemd, heeft lemma's opgenomen die, althans door één persoon, als grievend worden ervaren (NRC Handelsblad 29 augustus 2001, p. 3). De bekende evangeliste Jennie Goeree publiceerde kort geleden wederom een gewraakt artikel op haar internetsite waarin ze stelt dat de Joodse geloofsgemeenschap de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog zelf over zich afgeroepen hebben door niet Jezus als Christus te erkennen. De genoemde voorbeelden geven schakeringen weer waarbinnen discriminatoire en beledigende gedragingen plaatsvinden. Het is evenwel de vraag welke schakeringen moeten vallen onder de werking van de strafwet gezien de in de Grondwet verankerde vrijheid van meningsuiting, en in welke mate de toepassing van de strafwet zoden aan de dijk zet.

In de memorie van toelichting kent de regering aan het strafrecht en de handhaving ervan de functie toe een afkeurende reactie te geven op het overschrijden van de grenzen van toelaatbare vormen van het uitoefenen van de vrijheid van meningsuiting. Blijkens de omschrijving van de «doelgroep» van de voorgestelde wetswijzigingen hanteert de regering als «boefbeeld» rechts-extremistische groeperingen die sinds de jaren '80 van de vorige eeuw opgekomen zijn. De leden van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks vragen of de regering zich heeft gerealiseerd dat dit wetsvoorstel ook (diep) ingrijpt op andere rechtsgebieden. Tast dit wetsvoorstel bijvoorbeeld niet de in het civiele recht bestaande contractsvrijheid te zeer aan? Het staat voor de GroenLinks-fractie buiten discussie dat indirecte vormen van belediging en discriminatie, zoals in het hypothetische voorbeeld van het door Bureaus voor Werk en Inkomen in stand houden van afzonderlijke vacaturebanken voor werkgevers die alleen autochtone werknemers willen aanstellen, onder de werkingssfeer van de voorgestelde wetswijziging moeten vallen. Maar moet 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 blootgesteld worden aan strafvervolging?

De opsporing en vervolging van met name rassendiscriminatie levert vaak problemen op (vgl. Rechtbank Amsterdam 13 juni 1995, NJ 1995, 664, over de vervolging van uitlatingen in de folder «Eigen volk eerst», CP '86, waarin vrijspraak volgde). Er is wel geconcludeerd dat het er soms alle schijn van heeft dat de echte racisten de dans ontspringen (J.L. van der Neut, «De strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie», in: A. Woltjer (red.), *Juridische middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerde geweldpleging*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1996, pp. 19–26). De GroenLinks-fractie spreekt de hoop uit dat met de invoering van de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan de verdere actieve bestrijding van belediging en discriminatie.

Strafmaatverhoging

De huidige, ook volgens de regering niet al te zware maximumstraffen voor discriminatie (een jaar cel of tienduizend gulden boete) zijn nog nooit opgelegd, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. De hoogste straf tot dusverre was bestemd voor Volksunie-leider Joop Glimmerveen: drie maanden cel. Als de huidige maximumstraffen niet worden toegepast, wat is dan de toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel waarin de maximumstraffen maar liefst twee keer zo hoog worden? De leden van de Partij van de Arbeid-fractie maken nog een opmerking ten aanzien van de effectiviteit, en wel over het gebruik van internet. Dit wereldwijde en laagdrempelige medium biedt helaas volop kansen voor het verspreiden van discriminerende meningen. Terecht noemt de regering deze ontwikkeling zorgwekkend. Kan zij nader uitweiden over hoe discriminatie op internet, dat bijvoorbeeld door de mogelijke anonimiteit specifieke problemen kent, effectief te bestrijden en te bestraffen is?

Belediging en discriminatie tasten de maatschappelijke cohesie aan. Ze doen afbreuk aan de voor de moderne pluriforme samenleving vereiste tolerantie voor andere en anders denkende bevolkingsgroepen. Het is volgens de leden van de fractie van GroenLinks, die zich doorgaans kritisch opstellen ten opzichte van strafbaarstellingen en sanctieverzwaringen, gewenst dat personen die van belediging van groepen mensen en discriminatie een beroep of gewoonte maken relatief zwaarder bestraft kunnen worden dan incidentele plegers, voor zover dat niet leidt tot een uitbreiding van de definities die in de afzonderlijke strafbepalingen zijn opgenomen.

Extra dwangmiddelen

De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is ook een groot punt van zorg van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft u in zijn reactie op het wetsvoorstel laten weten bevreesd te zijn voor symboolwetgeving als niet tot nadere dwangmiddelen zou worden besloten, zoals aanhouding buiten heterdaad en het aftappen van telecommunicatie. Naar aanleiding hiervan zijn deze dwangmiddelen voor wat betreft structurele discriminatie opgenomen in het wetsvoorstel. De Partij van de Arbeid juicht dit toe. Denkt de regering dat deze dwangmaatregelen voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de nieuwe wet geen «papieren tijger» wordt, waarvoor het Openbaar Ministerie in zijn advies vreest? Staan de regering nog andere middelen ter beschikking om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te vergroten? Is de minister overigens bereid ook het functioneren van het Openbaar Ministerie in discriminatiezaken, ondanks aantoonbare verbeteringen, nog eens onder de loep te nemen?

Terecht wijst de regering op de gevaren van verspreiding van discriminerende uitingen via internet. Het verbaast de leden van de fractie van de VVD dat de regering in haar memorie van toelichting niet verwijst naar de nota *Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid*. Daar wordt immers een belangrijke aanzet gegeven voor de bestrijding van criminaliteit, inclusief strafbare discriminatie. De aan het woord zijnde leden vragen 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 maken. Kan de regering daarbij tevens aangeven hoe de voorgestelde uitbreiding zich verhoudt tot de ervaringen van de speciale eenheid van de politie die belast is met opsporing van cybercrime?

Met zorg en verontrusting hebben de leden van de CDA-fractie kennis genomen van de opmerking van het Meldpunt Discriminatie Internet, dat het aantal strafbare uitingen op internet toeneemt en het stelselmatige karakter van sommige van die uitingen. Kan de regering een nadere toelichting geven op het gestelde, dat in het bijzonder het aantal anti-semitische uitingen is toegenomen? Is er een breder verband waarbinnen deze uitingen voorkomen? In dat kader vragen zij zich af of de genoemde dwangmiddelen voldoende mogelijkheden aan het Openbaar Ministerie bieden ter bestrijding en of nog andere dwangmiddelen overwogen zijn? Zo ja, welke middelen zijn overwogen?

Een vraag vanuit een geheel andere invalshoek in dit verband betreft beledigend taalgebruik ten opzichte van sommige bevolkingsgroepen wat in het hedendaags taalgebruik voorkomt. Soms zijn dergelijke woorden of uitdrukkingen opgenomen in een woordenboek. Vallen deze ook in de categorie strafbare uitingen? En is bij stelselmatig gebruik dan ook de verhoogde strafmaat van toepassing?

Zoals de regering aangeeft, compliceert het internet vervolging van structurele discriminatie; mede daarom worden extra dwangmiddelen voorgesteld. De leden van de fractie van D66 willen graag weten wie op welke wijze kunnen worden vervolgd voor structurele discriminatie op het internet: de gebruiker, de provider, de pagina-beheerder, anderen of al dezen? In welke mate compliceert het feit dat het internet een internationaal medium is de vervolging van structurele discriminatie op internet? Hoe valt te waarborgen dat Nederlandse onderdanen niet door buitenlandse opsporingsambtenaren worden uitgedaagd tot structurele discriminatie?

Voor wat betreft de toepassing van voorlopige hechtenis op verdachten van structurele vormen van belediging en discriminatie vragen de leden van de fractie van GroenLinks zich 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). Deze leden stellen 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 ontstaan. Zij erkennen het belang van toekenning van opsporingsbevoegdheden aan politiefunctionarissen in gevallen van belediging en discriminatie, maar stellen zich primair op het standpunt dat de bevoegdheid tot het toepassen van voorlopige hechtenis slechts voor die strafbare gedragingen mag worden toegekend waarin sprake is van vluchtgevaar.

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

De leden van de Partij van de Arbeid-fractie gaan in op het onderscheid tussen structurele en incidentele vormen van discriminatie. Dit wetsvoorstel maakt voor het eerst onderscheid tussen de twee vormen als het gaat om de strafmaxima. De Partij van de Arbeid steunt dit voornemen. Zwaardere vergrijpen dienen zwaarder te worden bestraft. De regering heeft gelijk als zij stelt dat structurele discriminatie de rechtsstaat ernstig op de proef stelt, terwijl dit bij incidentele vormen van discriminatie niet noodzakelijkerwijs het geval is. Ook heeft de Partij van de Arbeid begrip voor het feit dat de extra dwangmiddelen niet van toepassing zijn op incidentele discriminatie, omdat ingrijpende opsporingsmiddelen in verhouding dienen te staan tot het gepleegde strafbare feit.

Maar ook incidentele discriminatie blijft verwerpelijk, en strafbaar. Voorkomen moet worden dat verwerpelijke gedragingen volledig ongestraft blijven, alleen omdat ze incidenteel van aard zijn. Is de regering van mening dat er voldoende middelen zijn en blijven om ook incidentele discriminatie aan te pakken?

Structureel is discriminatie volgens het wetsvoorstel als er een «beroep of een gewoonte» van wordt gemaakt of als de strafbare feiten door «twee of meer verenigde personen» worden gepleegd. Zoals elke grensafbakening is ook deze definitie arbitrair. De regering is het niet eens met critici die vrezen voor bewijsrechtelijke problemen bij het hanteren van begrippen als «beroep» of «gewoonte», omdat de betekenis van de termen rechtstreeks uit het Wetboek van Strafrecht is overgenomen. De Partij van de Arbeid vertrouwt er voorlopig op dat de definitie inderdaad voldoende effectief blijkt te zijn. Maar het kan volgens hen geen kwaad de gehanteerde scheiding tussen structurele en incidentele discriminatie na verloop van tijd te evalueren. Is de regering hiertoe bereid?

De rechtspraak laat zien dat de huidige strafmaat in discriminatiezaken de rechter ruimte laat om hoger te straffen dan hij in de regel doet. In deze bepalingen ontbreekt het evenwel aan een bepaling over discriminatie gepleegd in beroep of gewoonte of in vereniging van twee of meer personen. De leden van de fractie van de VVD zien in de introductie van een bepaling over structurele vormen van discriminatie een argument om hiervoor een hogere strafmaat in te voeren dan het geval is bij de thans bestaande bepalingen. In het huidige strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie vormen de factoren «georganiseerd verband» en «medeplegen» reeds een strafverzwarende omstandigheid. Brengt de verhoging van de strafmaat voor structurele vormen van discriminatie met zich mee dat het strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie nog eens wordt aangescherpt?

De GroenLinks-fractie vraagt zich af wat de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel is. Onduidelijk blijft wat onder «beroep of gewoonte» moet worden verstaan. Elders in het Wetboek van Strafrecht is de term gewoonte ingevuld als een pluraliteit van feiten die niet slechts toevallig op elkaar volgen, maar onderling in zeker verband staan. Dat verband kan objectief zijn wat de aard der feiten betreft en subjectief wat de psychische gerichtheid van de dader aangaat. Onder «beroep» wordt verstaan het oogmerk om inkomsten te verwerven. In een aantal gevallen kunnen personen inkomsten verwerven met het opzettelijk beledigen en discrimineren van bevolkingsgroepen. Aan de ene kant kunnen democratisch gekozen volksvertegenwoordigers van rechts-extremistische signatuur (CP '86 en de CD bijvoorbeeld) in het parlement en decentrale overheden bezoldigd hun ideeën uitdragen. Hoe verwerpelijk wellicht ook het uitgedragen gedachtegoed het gaat hier wel om in de Grondwet verankerde burgerlijke vrijheden. Worden de kwalificerende strafbepalingen waarop dit wetsvoorstel ziet, toegepast dan rijst, afgezien van de parlementaire

onschendbaarheid, de vraag of de (decentrale) democratie geen schade wordt toegebracht. Aan de andere kant zijn er bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden waarvan de portiers personen die tot een bepaalde bevolkingsgroep behoren de toegang tot de betreffende etablissementen weigerden. In de praktijk is duidelijk geworden dat aangiften van discriminatie in dergelijke gevallen zelden door politiefunctionarissen worden onderzocht. De vraag rijst dan wat een strafmaatverhoging voor meerwaarde heeft als er toch slechts bij uitzondering rechtsgevolg op aangiften volgt. Naast de opname van een gekwalificeerde vorm van belediging en discriminatie zouden de bestaande richtlijnen voor politie en Openbaar Ministerie wellicht aangepast moeten worden.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel 1

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af 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. Ware het, zo vragen deze leden, omwille van de systematiek van het Wetboek niet beter geweest de wettelijke bepalingen inzake strafbare belediging en discriminatie integraal te herzien?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Stahlie