

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. 6**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 27 december 2001

In de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> bestond er bij de leden van onderstaande fracties behoefte de minister van Justitie een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen over de uitlatingen van de strafrechtsgeleerde A. Ellian, gedaan in de uitzendingen van Netwerk van 18 en 23 september jl., om in een algemene delictomschrijving het zaaien van haat strafbaar te stellen. Deze vragen alsmede de daarop bij brief van 21 december 2001 door de minister gegeven antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
Bregman

<sup>1</sup> 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), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), 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), Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C. Çörüz (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), Arib (PvdA).

## Vragen

### PvdA-fractie

De onderstaande inbreng is een nadere bijdrage aan het verslag bij voornoemd wetsvoorstel. Het eerste verslag is op 18 september vastgesteld. Tot het nader verslag is vorige week in de procedurevergadering besloten, mede in het licht van de gebeurtenissen in de Verenigde Staten en de implicaties daarvan.

De leden van de fractie van de PvdA maken graag gebruik van de mogelijkheid nadere vragen en opmerkingen te maken aangaande het wetsvoorstel dat beoogt de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie te verhogen.

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt sinds 1983 discriminatie «wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook». Het zijn naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie tamelijk heldere bewoordingen. Discriminatie «op welke grond dan ook» is op grond van artikel 1 van de Grondwet verboden. Er is allereerst sprake van een limitatieve opsomming van gronden waarop gediscrimineerd kan worden, die als het ware wordt «afgerond» door de algemene zinsnede «of op welke grond dan ook». Deze laatste, cruciale bewoordingen stonden trouwens niet in het aanvankelijke voorstel tot grondwetsherziening, maar zijn dankzij een amendement aan de limitatieve opsomming toegevoegd. Discriminatie op alle gronden is dus *verboden* volgens de Grondwet, menen de leden van de PvdA-fractie. Maar deze leden vragen of alle vormen van discriminatie dientengevolge ook *strafbaar* zijn gesteld. Zij vrezen dat dat niet zo is, en willen de regering daarom graag het volgende voorleggen.

De strafbaarheid van discriminatie is vastgelegd in de artikelen 137 c t/m g (en artikel 90quater) van het Wetboek van Strafrecht. Op een tweetal belangrijke punten wijkt de formulering in deze artikelen af van die van artikel 1 van de Grondwet. Allereerst is er een verschil in inhoud van de limitatieve opsomming van discriminatiegronden in beide wetten. De limitatieve bepaling in artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Die in de artikelen van het Wetboek van Strafrecht rept over ras, godsdienst, levensovertuiging (allen vanaf 1971 strafbaar), geslacht en hetero- of homoseksuele gerichtheid (vanaf 1991 strafbaar). De leden van de fractie van de PvdA concluderen dat discriminatie op grond van politieke overtuiging wel verboden is volgens de Grondwet, maar niet strafbaar is volgens het Wetboek van Strafrecht. Omgekeerd is discriminatie op grond van seksuele geaardheid wel strafbaar gesteld, maar (nog) niet opgenomen in de limitatieve opsomming in artikel 1 van de Grondwet. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat deze incongruentie tussen de beide opsommingen verwarrend is en ongedaan moet worden gemaakt?

Een tweede, fundamenteel probleem vinden de leden van de fractie van de PvdA het volgende. De artikelen 37c t/m g van het Wetboek van Strafrecht kennen, in tegenstelling tot artikel 1 van de Grondwet, alleen de voornoemde limitatieve opsomming en niet de algemene formulering «op welke grond dan ook». Is de regering met deze leden van mening dat hierdoor alle vormen van discriminatie die buiten de in het Wetboek van Strafrecht genoemde gronden vallen wel verboden, maar niet strafbaar zijn? Deze leden erkennen dat de in de limitatieve opsomming genoemde begrippen ruim kunnen worden uitgelegd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat discriminatie strafbaar stelt (september 1968) rekt de regering (overeenkomstig het Internationaal Verdrag van New York tegen rassendiscriminatie) de betekenis van het woord «ras» op naar

«huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming». Het woord ras moet, volgens deze memorie van toelichting, «naar de kennelijke strekking» van de in het Internationale Verdrag genoemde definities worden uitgelegd. De Hoge Raad heeft deze uitleg in 1976 nog eens bevestigd. Kan ervan worden uitgegaan dat de regering nog steeds meent dat het begrip «ras» als zodanig moet worden uitgelegd? Is de regering van mening dat ook discriminatie op grond van het feit dat iemand Europeaan is, onder deze definitie valt?

Hoezeer definities van begrippen ook kunnen worden opgerekt, volgens de leden van de fractie van de PvdA blijven er altijd vormen van discriminatie (bijvoorbeeld op grond van politieke overtuiging) die thans niet strafbaar zijn. Is de regering het met deze leden eens? Vindt de regering dit ook een onwenselijke inconsistentie en is zij voornemens initiatieven te ontplooiën om een einde te maken aan deze inconsistentie? Kan de regering tevens de vraag beantwoorden of er zwaarwegende (juridische) redenen zijn die zich verzetten tegen het opnemen van een bepaling als «op welke grond dan ook» in het Wetboek van Strafrecht?

### **VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben in verband met recente uitlatingen van strafrechtdeskundigen nog enkele aanvullende vragen aan de regering over de reikwijdte en effectiviteit van het strafrechtelijk instrumentarium om te kunnen optreden tegen discriminatie en aanzetten tot haat. Deze leden verwijzen onder meer naar uitzendingen van Netwerk op 18 en 23 september jl., waarin docent strafrecht aan de UvA, dhr. A. Ellian een algemene delictsomschrijving bepleitte om het zaaien van haat strafbaar te stellen. In zijn ogen schiet het Nederlandse Wetboek van Strafrecht tekort om fundamentalistische propaganda met succes een halt toe te roepen. Als voorbeeld noemde hij stelselmatige uitlatingen van sommige fundamentalistische imam's waarbij Europeanen worden gediskwalificeerd als minder dan een varken of hond. De bestaande anti-discriminatiebepalingen 137c, d en verder zouden zich vanwege de redactie beperken tot beledigende uitlatingen over ras, seksuele geaardheid of religie. Daarom zou de Nederlandse overheid hier niet tegen kunnen optreden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierop in te gaan.

Met verwijzing naar vaste jurisprudentie over de uitleg van het VN-verdrag tegen rassendiscriminatie menen de leden van de VVD-fractie dat wel degelijk op basis van genoemde artikelen strafrechtelijk kan en moet worden opgetreden tegen dergelijke extremistische uitingen. Zo heeft de Hoge Raad op 15 juni 1976, NJ 1976, 551 al uitgemaakt dat de kennelijke strekking van het begrip «ras» in artikel 1 van dat VN-verdrag, mede moet worden verstaan: huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Onder «afkomst en nationale of etnische afstamming» moet naar het oordeel van deze leden ook het zijn van Europeaan worden verstaan. Zeker nu het begrip «Europees burgerschap» de laatste decennia een zekere ontwikkeling heeft doorgemaakt. Bovendien beperken de anti-discriminatieartikelen zich niet tot minderheidsgroeperingen. Discriminatie of aanzet tot haat is in hun ogen derhalve ook strafbaar wanneer het zich richt tegen meerderheidsgroeperingen. Fundamentalistische propaganda waarbij haat wordt gezaaid en respect voor anderen met voeten wordt getreden, kan en moet dan ook stevig worden aangepakt vinden deze leden. Zij vragen of de regering deze opvatting deelt en hoe zij hieraan gestalte geeft.

De leden van de VVD-fractie zien overigens wel een discrepantie tussen de formulering van artikel 1 van de Grondwet en de vertaling daarvan in de artikelen 137 c, d en verder van het Wetboek van Strafrecht. Zo is het begrip «geslacht» wel vertaald in artikel 137d en verder maar niet in artikel 137c. De toevoeging «of op welke grond dan ook» is in het geheel

niet vertaald in de strafrechtelijke anti-discriminatiebepalingen. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom genoemd begrip en toevoeging uit artikel 1 van de Grondwet geen vertaling in het strafrecht heeft gekregen. Was dat een omissie of een welbewuste keuze? En voor zover dat een welbewuste keuze is geweest, zijn de argumenten van destijds nog steeds steekhoudend om bepaalde vormen van discriminatie en aanzetten tot haat buiten het strafrecht te houden? Zij vragen de regering die al dan niet bewuste keuze aan een heroverweging te onderwerpen; de Kamer alle pro's en contra's van de diverse mogelijkheden (zoals uitbreiding van de limitatieve opsomming, open aanvulling door toevoeging van de zinsnede «of op welke grond dan ook» of een algemene delictsomschrijving) op een rijtje te zetten en zo nodig met concrete voorstellen te komen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering dan ook uitgebreid stil te staan bij de mogelijkheden en onmogelijkheden die het Nederlandse recht biedt om extremistische uitlatingen die discrimineren en/of aanzetten tot haat, strafrechtelijk aan te pakken. Voorts vragen zij uiteen te zetten welk beleid het OM ter zake voert; tot welke resultaat dit in rechte leidt en welke verbeteringen mogelijk zijn. Een rechtsvergelijkend overzicht zou daarbij zeer welkom zijn.

### **CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van het lid Weekers van 24 september jongstleden, waarin om een reactie van de minister wordt gevraagd met betrekking tot de vraag om een algemene delictsomschrijving om het zaaien van haat strafbaar te stellen. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de aan de orde gestelde problematiek. In aanvulling daarop vragen deze leden of de minister in dit kader ook op incidentele uitingen van aanzetten tot haat wil reageren. Deze leden wijzen hierbij met name op uitingen die via internet worden verspreid en waarvan vanwege het anonieme karakter in veel gevallen niet kan worden aangetoond dat er van twee of meer verenigde personen sprake is.

### **D66-fractie**

In uitzendingen van Netwerk op 18 en 23 september 2001 bepleitte de strafrechtsgeleerde A. Ellian een algemene delictsomschrijving om het zaaien van haat strafbaar te stellen; discriminerende of hatelijke uitlatingen over «het Westen» of «Europeanen» zouden dan ook onder het bereik van de verbodsbepaling komen te vallen. Volgens het lid Weekers is een dergelijke delictsomschrijving niet nodig omdat extremistische uitingen ook op grond van reeds bestaande bepalingen kunnen worden aangepakt. Wat is de opvatting van de regering in deze, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Is de regering met deze leden van mening dat een te zeer opgerekte strafbaarstelling ongewenst is? Hoe verhoudt zich het voorstel van Ellian tot de vrijheid van meningsuiting? Is een minimum vereiste voor strafbaarstelling niet dat de discriminerende en haatdragende uitlatingen ook werkelijk een helder definieerbare groep kunnen beledigen? Is belediging op grond van (supra-) nationaliteit niet te ver gezocht, zo vragen de leden van de D66-fractie.

### **GroenLinks-fractie**

Naar aanleiding van de brief van het lid Weekers van 24 september 2001 inzake het verzoek om reactie van de minister van Justitie op de uitlatingen van universitair docent aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam Afshin Ellian reageren de leden van de

fractie van GroenLinks instemmend op zijn idee om een algemene delictsomschrijving om het zaaien van haat strafbaar te stellen te concipiëren. Reeds in de bijdrage aan het verslag hebben de leden van de GroenLinks-fractie erop gewezen dat het wellicht tijd is om de artikelen inzake de strafbaarstelling van discriminatie en belediging te heroverwegen. Ten overvloede wordt er wel op gewezen dat er reeds een strafbaarstelling van het aanzetten tot haat in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen.

## **Antwoord**

### **PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie stelden terecht vast, dat ingevolge artikel 1 Grondwet discriminatie op welke grond dan ook verboden is. Zij vroegen vervolgens of alle vormen van discriminatie ook strafbaar gesteld zijn. Zij vreesden dat zulks niet zo is, en wilden in verband daarmee een aantal zaken voorleggen. In de eerste plaats concludeerden zij dat discriminatie op grond van politieke overtuiging wel verboden is volgens de Grondwet, maar niet strafbaar. Omgekeerd is discriminatie op grond van seksuele geaardheid wel strafbaar gesteld maar niet opgenomen in de limitatieve opsomming in artikel 1 van de Grondwet. De aan het woord zijnde leden wilden weten of de regering het met hen eens is dat deze incongruentie tussen de beide opsommingen verwarrend is en ongedaan moet worden gemaakt.

Met de aan het woord zijnde leden kan worden vastgesteld dat de artikelen in het Wetboek van Strafrecht inzake discriminatie (de artikelen 137–137g alsmede artikel 429quater Sr) een limitatieve opsomming van discriminatiegronden kennen. Als strafrechtelijke discriminatiegronden zijn erkend: ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, alsmede hetero- of homoseksuele gerichtheid. Inzake het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van discriminatie wegens een handicap is inmiddels advies van de Raad van State ontvangen.

Uit de keuze voor een limitatieve opsomming van discriminatiegronden alsmede de formulering van deze gronden blijkt dat volgens de wetgever niet elke grond voor onderscheid tot strafrechtelijke aansprakelijkheid dient te kunnen leiden. Dat is bij de behandeling van wetsvoorstellen op dit terrein ook wel expliciet gebleken; zo is de oorspronkelijk voorgestelde discriminatiegrond «seksuele gerichtheid» destijds bij Nota van Wijziging welbewust verengd tot de in de wet opgenomen discriminatiegrond «homo- of heteroseksuele gerichtheid» (vgl. Kamerstukken II 1988–1989, 20 239, nrs. 5 en 6 herdruk). Verder blijkt uit de onderhavige strafbaarstellingen dat de wetgever onderscheid maakt tussen de discriminatiegronden: niet elke discriminatiegrond komt in elk artikel voor. Zo is de discriminatiegrond «geslacht» niet opgenomen in artikel 137c Sr, dat op de opzettelijke belediging van een groep mensen ziet. Strafbare uitlatingen over vrouwen of mannen zou de vrijheid van meningsuiting te zeer beperken (vgl. Kamerstukken II 1987–1988, 20 239, nr. 3, en Kamerstukken II 1988–1989, 20 239, nr. 5). Verder is onderscheid gemaakt bij het verbod dat het meest direct correspondeert met het verbod van de Grondwet: het verbod op discriminatie van personen in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. Uit artikel 429quater Sr vloeit voort dat een groot aantal discriminatiegronden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid uit hoofde van overtreding kunnen leiden. Alleen opzettelijke discriminatie wegens ras kan ingevolge artikel 137g Sr tot vervolging wegens misdrijf leiden.

Het wettelijk systeem van de strafbaarstellingen inzake discriminatie weerspiegelt aldus de opvatting van de wetgever, dat niet elke groep in onze samenleving evenveel bescherming behoeft (vgl. Kamerstukken II 1967–1968, 9724, nr. 3, p. 5). Niet elke grond voor het maken van onderscheid ligt even gevoelig en rechtvaardigt de inzet van het strafrechtelijk appa-

raat. Deze gedachte houd ik onverminderd voor juist. De onderhavige strafbaarstellingen raken aan grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, die voor onze samenleving van essentieel belang zijn, en die ook in het EVRM worden beschermd. Mede in dat perspectief dienen de grenzen van de strafwet niet zonder noodzaak verruimd te worden. Een limitatieve opsomming van discriminatiegronden, die per strafbaarstelling kan verschillen, spoort met dat uitgangspunt. Inderdaad kent de Grondwet inzake discriminatie een ander uitgangspunt; dat past bij de andere strekking die het grondwettelijk discriminatieverbod heeft. Het grondwettelijk discriminatieverbod valt te duiden als een uitgangspunt bij de inrichting van onze samenleving dat door zowel overheid als burgers gerespecteerd dient te worden. Het wordt ook zeker niet alleen strafrechtelijk verwerkelijk; de Algemene wet gelijke behandeling is in dat opzicht bijvoorbeeld eveneens van groot belang. Ook in laatstgenoemde wet wordt het maken van onderscheid overigens uitgewerkt en nader genormeerd. Ik meen, samenvattend, dan ook dat de verschillen tussen Grondwet en strafwet geen aanleiding geven tot verwarring, en niet getypeerd kunnen worden als een incongruentie die ongedaan gemaakt dient te worden.

Voorts wilden de aan het woord zijnde leden weten of alle vormen van discriminatie die buiten de in het Wetboek van Strafrecht genoemde gronden vallen wel verboden, maar niet strafbaar zijn. Zij erkenden daarbij, dat de in de limitatieve opsomming genoemde begrippen ruim kunnen worden uitgelegd, en memoreerden daarbij met name de interpretatie van het begrip «ras». Zij wilden weten of de regering nog steeds van mening is dat het begrip «ras» moet worden uitgelegd zoals destijds in de memorie van toelichting is omschreven, en in 1976 door de Hoge Raad is bevestigd. Ook wilden zij weten of de regering van mening is dat ook discriminatie op grond van het feit dat iemand Europeaan is, onder deze definitie valt.

Het ligt inderdaad in de rede, aan te nemen dat discriminatie op grond van het feit dat iemand Europeaan is, onder de discriminatiegrond «ras» valt. In artikel 1 van het Internationaal Verdrag ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie wordt naast «ras» ook genoemd: «huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming». Die opsomming is niet expliciet in de wet opgenomen; zoals de aan het woord zijnde leden memoreerden, is door de regering destijds evenwel aangegeven dat het begrip «ras» naar de kennelijke strekking van deze opsomming dient te worden uitgelegd (Kamerstukken II 1967–1968, 9724, nr. 3, p. 4). Bij deze begripsvorming heeft de Hoge Raad zich in het arrest HR 15 juni 1976, NJ 1976, 551 aangesloten. Dat maakt aannemelijk dat discriminatie op grond van het feit dat iemand «Europeaan» is, een term die is op te vatten als een verzamelbegrip van nationale afstammingen, ook onder de strafwet kan vallen.

De aan het woord zijnde leden stelden vervolgens dat er altijd vormen van discriminatie (bijvoorbeeld op grond van politieke overtuiging) blijven die thans niet strafbaar zijn, en wilden weten of de regering dat met hen eens is. Zij informeerden of de regering dit een onwenselijke inconsistentie vindt, en voornemens is initiatieven te ontplooien om aan deze inconsistentie een einde te maken. Tenslotte wilden zij weten of er zwaarwegende (juridische) redenen zijn die zich verzetten tegen het opnemen van een bepaling als «op welke grond dan ook» in het Wetboek van Strafrecht. Uit het voorgaande vloeit voort dat er inderdaad vormen van onderscheid (bijvoorbeeld op grond van politieke overtuiging) zijn die thans niet tot strafbaarheid aanleiding kunnen geven, maar dat zulks niet een incongruentie of inconsistentie ten opzichte van het grondwettelijk discriminatieverbod of andere wettelijke regelingen inzake discriminatie oplevert. Verder liggen in het voorgaande een aantal argumenten besloten tegen uitbreiding van de bestaande strafbaarstellingen tot alle

gronden waarop onderscheid gemaakt kan worden. Er zijn geen aanwijzingen dat een dergelijke uitbreiding noodzakelijk zou zijn om discriminatie van «Europeanen» strafrechtelijk tegen te kunnen gaan. Het spanningsveld tussen de onderhavige strafbaarstellingen en grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst zou door een dergelijke uitbreiding sterk worden vergroot. Tussen deze beide argumenten bestaat bovendien verband: het EHRM eist dat een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting «noodzakelijk in een democratische samenleving» is. Bij veel gronden tot onderscheid die bij uitbreiding tot «welke grond dan ook» onder de strafwet zouden vallen, kan de maatschappelijke noodzaak van strafrechtelijke bescherming betwijfeld worden. Niet voor niets maken juist uitlatingen die onderscheid maken naar ras, geloofsovertuiging en homo- of heteroseksualiteit in de samenleving zoveel verontwaardiging los.

Graag verwijs ik voor een nadere toelichting van het verband tussen nationale strafbaarstellingen en – door het EVRM beschermde – grondrechten nog naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel, waarin op verzoek van de leden van de fractie van D66 een uiteenzetting dienaangaande is opgenomen.

### **VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering, in te gaan op opmerkingen van dhr. A. Ellian, die stelde dat het Nederlandse Wetboek van Strafrecht tekortschiet om fundamentalistische propaganda met succes een halt toe te roepen. Graag geef ik gevolg aan dit verzoek.

Daarbij kan vooropgesteld worden dat de wetsgeschiedenis van en de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake de discriminatiebepalingen aanleiding geven, te veronderstellen dat discriminatie van «Europeanen» onder de reikwijdte van de discriminatiegrond «ras» valt. De aan het woord zijnde leden verwijzen in dit verband terecht naar het arrest HR 15 juni 1976, NJ 1976, 551. Met hen kan verder worden vastgesteld dat de redactie van de discriminatieartikelen zich niet beperkt tot minderheids-groeperingen. Ik verwijs de aan het woord zijnde leden in dit verband nog naar het antwoord, gegeven op een vraag van de leden van de PvdA-fractie met hetzelfde onderwerp.

De aan het woord zijnde leden gaven aan van mening te zijn dat fundamentalistische propaganda waarbij haat wordt gezaaid en respect voor anderen met voeten wordt getreden, stevig kan en moet worden aangepakt. Zij vroegen of de regering deze opvatting deelt, en hoe zij hieraan gestalte geeft. Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat strafvervolging mogelijk is in gevallen waarin haat wordt gezaaid op basis van ras, godsdienst, levensovertuiging en homo- of heteroseksuele gerichtheid. De vraag of strafvervolging in een concreet geval in de rede ligt, zal door het Openbaar Ministerie van geval tot geval dienen te worden beoordeeld. De recente beslissing om tot vervolging van dhr. El Moumni over te gaan, illustreert dat ook het Openbaar Ministerie rechterlijke oordeelsvorming in zaken waarin de verdenking van dergelijke haatzaai-uitingen rijst, van groot belang acht. Dat uitgangspunt komt mij juist voor.

De leden van de VVD-fractie gaven vervolgens aan een discrepantie te signaleren tussen de formulering van artikel 1 van de Grondwet en de vertaling daarvan in de artikelen 137c e.v. Sr. Zij signaleerden terecht dat het begrip «geslacht» wel in artikel 137d Sr is opgenomen, maar niet in artikel 137c Sr, en dat de toevoeging «op welke grond dan ook» in het geheel niet in de strafrechtelijke anti-discriminatiebepalingen is opgenomen. Zij vroegen of in dit verband sprake is van een omissie of van een welbewuste keuze. Voor zover van een welbewuste keuze sprake was, wilden de aan het woord zijnde leden weten of de argumenten van

destijds nog steeds steekhoudend zijn. Zij vroegen de regering die al dan niet bewuste keuze aan een heroverweging te onderwerpen, en de Tweede Kamer alle pro's en contra's van diverse mogelijkheden tot wetswijziging (zoals uitbreiding van de limitatieve opsomming, open aanvulling door toevoeging van de zinsnede «of op welke grond dan ook» dan wel een algemene delictsomschrijving) aan te geven.

Uit het in antwoord op vragen dienaangaande van de leden van de PvdA-fractie gestelde volgt, dat sprake is van een welbewuste keuze die bij enkele wetswijzigingen in de laatste decennia telkenmale is herbevestigd. Belediging op grond van geslacht is inderdaad op grond van een expliciete afweging niet strafbaar gesteld. Zoals in antwoord op een verwante vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven houd ik de gedachte achter het discriminatiestrafrecht dat niet elke grond voor het maken van onderscheid even gevoelig ligt en de inzet van het strafrechtelijk apparaat rechtvaardigt, onverminderd voor juist. Daarbij leidt uitbreiding van de bestaande discriminatiegronden met een toevoeging «op welke grond dan ook» ertoe dat het spanningsveld met in het EVRM beschermde grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst toeneemt. Bij veel gronden tot onderscheid die bij uitbreiding tot «welke grond dan ook» onder de strafwet zouden vallen, kan een maatschappelijke noodzaak tot strafrechtelijke bescherming betwijfeld worden. Een dergelijke uitbreiding komt mij daarom, als aangegeven, niet wenselijk voor.

Bij een algemene delictsomschrijving, een tweede optie die door de leden van de VVD-fractie wordt genoemd, wordt het verband met de discriminatiegronden geheel losgelaten. Daarmee wordt evenwel niet alleen een beperking, maar ook een rechtvaardiging van de mogelijkheden tot bestraffing prijsgegeven. Juist de omstandigheid dat het aanzetten tot haat verband houdt met één van de in de wet aangegeven discriminatiegronden rechtvaardigt strafrechtstoepassing, vanwege de grote maatschappelijke gevoeligheid van dergelijke uitlatingen. Een algemene strafbaarstelling van uitlatingen die haat zaaien ligt niet voor de hand, ook in aanmerking genomen dat het koesteren van haat op zichzelf niet strafbaar is, en een zo ruime strafbaarstelling een overspanning van het strafrecht zou betekenen. Wordt het verband met de discriminatiegronden losgelaten, dan zal het verband met de «maatschappelijke gevoeligheid» derhalve op andere wijze in de delictsomschrijving dienen te worden verwoord. De inperking van de strafbaarheid die daaruit voortvloeit valt evenwel niet noodzakelijkerwijs te prefereren boven een limitatieve opsomming van discriminatiegronden.

Een vergelijking met een bepaling uit het Duitse Strafgesetzbuch kan het voorgaande illustreren. Paragraaf 130 StGb bepaalt: «Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,

1. zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt- oder Willkürmassnahmen gegen sie auffordert oder
2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.»

Deze bepaling kent geen limitatieve opsomming van discriminatiegronden. Zij stelt blijkens de aanhef echter wel de eis dat de gewraakte uitlatingen, vrij vertaald, geëigend moet zijn om de «openlijke vrede» te verstoren. Die eis heeft een vergelijkbare functie als de opsomming van discriminatiegronden in de Nederlandse strafbaarstellingen. Beide eisen beogen, slechts de maatschappelijk gevoelige uitlatingen te selecteren; zij selecteren evenwel op iets andere wijze. De Nederlandse bepaling heeft daarbij uit oogpunt van normstelling en bewijsbaarheid voordelen. Zij maakt duidelijk dat het aanzetten tot haat wegens ras, godsdienst, levensovertuiging en homo- of heteroseksuele gerichtheid onder geen enkele omstandigheid aanvaardbaar is. Bewijs dat de uitlating daadwerkelijk tot versterking van de «openlijke vrede» zou kunnen leiden, is niet vereist.



Toevoeging van discriminatiegronden aan de gronden welke in de verschillende strafbepalingen zijn opgenomen, ligt in de rede als een maatschappelijke noodzaak daartoe onderkend wordt. Thans wordt, als bekend, een dergelijke wijziging overwogen ten aanzien van discriminatie wegens een handicap. Een wijziging van de discriminatiegronden is, zo blijkt uit het eerder gestelde, evenwel niet noodzakelijk om strafvervolgning in te kunnen stellen terzake van de uitlatingen waar de aan het woord zijnde leden de aandacht voor vroegen.

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie de regering om uitgebreid stil te staan bij de mogelijkheden en onmogelijkheden die het Nederlandse recht biedt om extremistische uitlatingen die discrimineren en/of aanzetten tot haat strafrechtelijk aan te pakken. Ook vroegen zij om een uiteenzetting van het beleid van het OM ter zake; zij wilden weten tot welk resultaat dit beleid in rechte leidt en welke verbeteringen mogelijk zijn. Graag verwijs ik deze leden voor een antwoord op deze vragen naar de Nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet inzake structurele vormen van discriminatie, dat gelijktijdig met deze brief aan de Voorzitter van Uw Kamer is gezonden. In verband met strafbaarstellingen in andere landen verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar de in het voorgaande opgenomen strafbaarstelling in Duitsland. Een algemene op het zaaien van haat toegesneden strafbaarstelling in België en Frankrijk is mij niet bekend. Wel kennen Frankrijk en België met de Nederlandse strafbaarstelling vergelijkbare voorzieningen.

Artikel 24 van de Franse Loi sur la presse luidt: «(...) Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'une groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 30 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.»

Artikel 1 van de Belgische Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, luidt als volgt:

«Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig frank tot duizend frank of met een van die straffen alleen wordt gestraft:

- «1e. hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon wegens zijn ras, zijn huidskleur, zijn afkomst of zijn nationale of etnische afstamming;
- 2e. hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek aanzet tot discriminatie, rassenscheiding, haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het ras, de huidskleur, de afkomst of de nationale of etnische afstamming van deze leden of van sommigen onder hen;
- 3e. hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek publiciteit geeft aan zijn voornemen tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon wegens zijn ras, huidskleur, afstemming, afkomst of nationaliteit;
- 4e. hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek publiciteit geeft aan zijn voornemen tot discriminatie, haat of geweld of segregatie jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het ras, de huidskleur, de afkomst of de nationaliteit van deze leden of van sommigen onder hen.»

Artikel 444 van het Strafwetboek van België, waarnaar in het hiervoor weergegeven artikel wordt verwezen, luidt als volgt:

«De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zesentwintig frank tot tweehonderd frank, wanneer de tenlasteleggingen geschieden:

Hetzij in openbare bijeenkomsten of plaatsen;

Hetzij in tegenwoordigheid van verscheidene personen, in een plaats die niet openbaar is, maar toegankelijk voor een aantal personen die het recht hebben er te vergaderen of ze te bezoeken;  
Hetzij om het even welke plaats, in tegenwoordigheid van de beledigde en voor getuigen;  
Hetzij door geschriften, al dan niet gedrukt, door prenten of zinnebeelden, die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld worden;  
Hetzij ten slotte door geschriften, die niet openbaar gemaakt, maar aan verscheidene personen toegestuurd of meegedeeld worden.»

### **CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of zij wilde ingaan op incidentele uitingen van aanzetten tot haat. Zij wezen daarbij met name op uitingen die via internet worden verspreid en waarvan vanwege het anonieme karakter in veel gevallen niet kan worden aangetoond dat van twee of meer verenigde personen sprake is. Graag verwijs ik deze leden voor een antwoord op deze vragen naar de Nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet inzake structurele vormen van discriminatie, die gelijktijdig met deze brief aan de Voorzitter van Uw Kamer is gezonden.

### **D66**

De leden van de fractie van D66 informeerden of de regering het standpunt deelt dat een algemene delictsomschrijving die het zaaien van haat strafbaar stelt overbodig is. Graag verwijs ik deze leden dienaangaande naar de antwoorden, gegeven op vragen van de leden van de fracties van PvdA en VVD.

Voorts informeerden deze leden, of de regering met deze leden van mening is dat een te zeer opgerekte strafbaarstelling ongewenst is. Zij informeerden hoe het voorstel van dhr. Ellian zich verhoudt tot de vrijheid van meningsuiting, en wilden weten of een minimumvereiste voor strafbaarstelling niet is dat de discriminerende en haatdragende uitdrukkingen ook werkelijk een helder definieerbare groep kunnen beledigen. Ook wilden zij weten of belediging op grond van (supra-)nationaliteit niet te ver gezocht is.

Met deze leden kan worden ingestemd, dat een te zeer opgerekte strafbaarstelling ongewenst is, ook in het licht van de vrijheid van meningsuiting. In antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA en VVD is mede tegen deze achtergrond het belang van een limitatieve opsomming van discriminatiegronden onder woorden gebracht, die ertoe leidt dat de strafwet slechts op haatdragende uitdrukkingen ziet die een helder definieerbare groep betreffen. Met het voorgaande is echter niet gezegd dat belediging op grond van (supra-)nationaliteit niet onder de grenzen van de strafwet zou dienen te vallen. De jurisprudentie van de Hoge Raad wijst voor belediging op grond van nationaliteit ook het tegendeel uit; gewezen kan onder meer worden op HR 29 maart 1983, NJ 1983, 532, waar van belediging van personen van een aantal nationaliteiten sprake was. Die jurisprudentie geeft grond voor de verwachting dat ook belediging (etc.) van Europeanen, als verzamelbegrip van een aantal nationaliteiten, binnen de grenzen van de strafwet valt.

### **GroenLinks-fractie**

De leden van de fractie van GroenLinks gaven aan, in te stemmen met het idee om een algemene delictsomschrijving inzake het zaaien van haat te concipiëren. Zij wezen er daarbij evenwel tevens op dat er reeds een strafbaarstelling van het aanzetten tot haat in het Wetboek van Strafrecht is

opgenomen. Ik hoop deze leden in de antwoorden gegeven op vragen van andere leden, in het bijzonder de leden van de fracties van PvdA en VVD, ervan te hebben overtuigd dat het niet wenselijk is de strafbaarstelling die thans in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, voor een algemene strafbaarstelling van haatzaai-uitingen in te ruilen.