



Aanwijzing discriminatie

Rechtskarakter: Aanwijzing in de zin van artikel 130 lid 6 Wet RO

Van: College van Procureurs-Generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2018A009

Datum inwerkingtreding: 01-01-2019

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing discriminatie (2007A010)

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering discriminatie (2015R001), Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001), Aanwijzing slachtofferzorg (2018A005)

Wetsbepalingen: Artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater Sr; commune delicten met een discriminatieaspect

Bijlage(n): –

SAMENVATTING

Deze aanwijzing geeft een kader en regels voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Het betreft de strafrechtelijke discriminatiebepalingen (artikel 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht) en commune delicten met een discriminatieaspect.

Uitgangspunten zijn:

- Iedere burger moet zich een volwaardig burger weten en voelen, en gevrijwaard blijven van discriminatoire uitlatingen en handelingen. Het vervolgen van discriminatie geschiedt in het kader van de beschermde belangen die de wetgever met die strafbaarstellingen heeft beoogd: bescherming van de openbare orde, bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en bescherming van individuele personen;
- Vervolging komt in beeld wanneer uitingen in als strafbaar gezien kunnen worden, ook na weging met de vrijheid van meningsuiting, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van artistieke expressie;
- Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het Openbaar Ministerie (OM) daartoe bij bewijsbare en strafbare discriminatie opportuniteit heeft. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging in eerste instantie niet voor de hand; een reactie vanuit het strafrecht kan echter ook zonder aangifte wenselijk of zelfs vereist zijn ter bescherming van de belangen die de wetgever met de discriminatieartikelen heeft willen beschermen. Wegingsfactoren met hun achtergrond in de te beschermen rechtsbelangen, de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de rol van het OM als schakel in de bredere aanpak van discriminatie kunnen een corrigerende werking hebben op het uitgangspunt of van belang zijn indien een selectie gemaakt moet worden in verband met het grote aantal strafbare uitingen;
- De strafrechtelijke inzet moet steeds in het licht van de bredere aanpak van discriminatie worden gezien. In het geval dat andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen geven zal voor strafrechtelijke inzet minder snel plaats zijn. Dit maakt het van belang effectieve contacten te onderhouden met andere instanties in de aanpak.

1. ACHTERGROND

1.1 Beschermd belang

Iedere burger moet zich een volwaardig burger weten en voelen en gevrijwaard blijven van discriminatoire uitlatingen en handelingen. Wanneer iemand als niet gelijkwaardig wordt behandeld betekent dat niet alleen een inbreuk op diens rechten, maar op de rechten van alle burgers. Discriminatie staat de aanspraak op gelijkheid en daarmee het onbelemmerd maatschappelijk functioneren van burgers in de weg, en maakt het afhankelijk van de groep waartoe men toevallig behoort. Daarnaast zorgen discriminerende uitingen voor een gevoel van onveiligheid in de samenleving. Stelselmatige discriminatoire uitingen en uitingen die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld, kunnen leiden tot verstoring van de openbare orde, tot gewelddadigheden en vergaande conflicten. Discriminatie raakt zo niet alleen individuele personen, maar ontwricht de gehele maatschappij.

Aan het OM is als taak het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde toebedeeld. Ten aanzien van discriminatie wordt deze taak in eerste instantie ingekaderd door de strafrechtelijke discriminatiebepalingen en de beschermde belangen die de wetgever met die strafbaarstellingen heeft beoogd: bescherming van de openbare orde, bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en bescherming van individuele personen.



1.2 Discriminatiefeiten en commune delicten met een discriminatieaspect

Deze aanwijzing heeft allereerst betrekking op *discriminatiefeiten*; de specifieke discriminatiedelicten in de artikelen 137c, 137d, 137e, 137f, 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De definitie van discriminatie in het strafrecht is vastgelegd in artikel 90quater Sr. De discriminatieartikelen kunnen worden onderverdeeld in uitingsdelicten (artikel 137c, 137d en 137e Sr) en uitsluitingsdelicten (artikel 137g en 429quater Sr).

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

1.3 Kader taakstelling OM

Discriminatiezaken zijn vaak complex vanwege de spanning tussen de strafbaarheid van discriminatie en grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting (waaronder de vrijheid van artistieke expressie) en de godsdienstvrijheid. Vervolgning komt pas in beeld wanneer uitingen die in eerste instantie als *strafbaar* gezien kunnen worden dat ook nog zijn na weging met verscheidene grondrechten.

Het OM zet zich ervoor in om strafbare discriminatie tegen te gaan. Binnen het OM is er een Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD). Bij elk parket is een officier van justitie met de portefeuille discriminatie aangesteld.

1.4 Samenwerking en netwerk

Discriminatie vraagt om een brede aanpak, waarbij (overheids)instanties met verschillende achtergronden, doelstellingen en verantwoordelijkheden, zich vanuit meerdere disciplines inzetten tegen discriminatie. De strafrechtelijke inzet wordt steeds in het licht van de bredere aanpak van discriminatie gezien.

Elke instantie handelt vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Om tot de meest passende en effectieve aanpak te komen is goed overleg en afstemming relevant. Dit maakt het van belang goede contacten te onderhouden met andere (overheids)instanties die het bestrijden van discriminatie en het bevorderen van gelijkheid tot taak hebben, op zowel landelijk als op regionaal niveau.

1.5 Maatschappelijke onrust en communicatie

Het gaat bij discriminatie regelmatig om zeer gevoelige aangelegenheden en uitingen die onrust hebben veroorzaakt. Niet alleen vanuit individuele personen of groepen, maar vanuit de gehele samenleving zal daardoor in veel gevallen aandacht zijn voor het verloop van een zaak. Door het hanteren van een actief persbeleid, waarbij naar de buitenwereld wordt gecommuniceerd of een onderzoek loopt, vervolging wordt ingesteld of een zaak voor de rechter is of wordt gebracht, wordt aan een ieder in de maatschappij inzichtelijk gemaakt waar en hoe wordt opgetreden.

2. AANSTURING VAN DE OPSPORING

2.1 Aangiften en meldingen

Het OM draagt de politie op aangiften betreffende discriminatie in beginsel op te nemen en in behandeling te nemen, tenzij hierover in een concreet geval of in categorie van gevallen andere afspraken zijn gemaakt met het OM. Het is een verantwoordelijkheid van de politie om slachtoffers goed op de hoogte te stellen van het verschil tussen het doen van aangifte en een melding

2.2 Discriminatiefeiten: opsporingsonderzoek

Het uitgangspunt is dat opsporingsonderzoek wordt verricht bij discriminatiefeiten. In alle gevallen dat bij de politie het voornemen bestaat om van dit uitgangspunt af te wijken, voert de politie hierover overleg met een ter zake van discriminatie kundige vertegenwoordiger van het betreffende parket.

2.3 Commune delicten met een discriminatieaspect (codis-feiten)

Bij commune delicten, met name als het gaat om geweldsdelicten, is het mogelijk aanwezig zijn van



een discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie voor opsporing en vervolging.

De politie dient bij een aangifte of melding van een algemeen delict alert te zijn op eventuele discriminatie-aspecten, ook indien deze door de aangever zelf niet direct als discriminerend worden aangemerkt. In het proces-verbaal c.q. de mutatie moeten de omstandigheden van het voorval die kunnen wijzen op een discriminatie-aspect expliciet worden vermeld.

Van belang is het grensgebied tussen artikel 137c (discriminatoire belediging in het openbaar van een groep mensen) en de artikelen 266 en 267 Sr (respectievelijk eenvoudige belediging en belediging van o.a. bijzondere functionarissen, waaronder bijvoorbeeld politieambtenaren). Wanneer enige twijfel bestaat over welk van deze artikelen van toepassing is, moet de aangifte mede als klacht worden opgenomen, zoals bedoeld in artikel 269 Sr (binnen drie maanden, zie artikel 66 Sr).

2.4 Internet en sociale media

De snelheid waarmee het internet en sociale media veranderen maakt het voor het strafrechtelijke traject noodzakelijk om uitingen en andere relevante informatie zo snel mogelijk vast te leggen, of reeds bij een aangifte bijgevoegd te krijgen. Het OM draagt de politie op onder meer het volgende vast te leggen: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de uiting

3. VERVOLGING

De in dit hoofdstuk opgenomen uitgangspunten en regels gelden zowel voor discriminatiefeiten als voor codis-feiten, tenzij anders vermeld.

Indien een discriminatiezaak wordt aangemeld bij ZSM geldt deze aanwijzing onverkort. Bij aanmelding van een discriminatiefeit bij ZSM dient altijd overlegd te worden met een ter zake van discriminatie kundige medewerker van het parket over de vraag of de zaak zich leent voor een ZSM-behandeling.

3.1 Uitgangspunt vervolging

Het vervolgen van discriminatie geschiedt in het kader van de beschermde belangen die de wetgever met de strafbaarstelling van discriminatie heeft beoogd: bescherming van de openbare orde, bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en bescherming van individuele personen.

De ernst van discriminatiefeiten, alsmede de daarmee gepaard gaande maatschappelijke onrust in relatie tot de complexe relatie met grondrechten (die zowel tot de conclusie kunnen leiden dat er strafrechtelijk moet worden vervolgd als tot de conclusie dat geen sprake is van een strafbaar feit) maken een zorgvuldige vervolgingsafweging gewenst waarbij hierna volgende wegingsfactoren dienen te worden betrokken.

Wanneer aangifte is gedaan, is dat een duidelijk signaal dat de betreffende strafbare gedraging impact heeft gehad en dat ten aanzien daarvan vanuit de maatschappij om een reactie door het OM wordt gevraagd. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging in eerste instantie niet voor de hand; een reactie vanuit het strafrecht kan echter ook zonder aangifte wenselijk of zelfs vereist zijn ter bescherming van de belangen die de wetgever met de discriminatieartikelen heeft willen beschermen. Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het Openbaar Ministerie (OM) daartoe bij bewijsbare en strafbare discriminatie opportuniteit heeft. In beide omstandigheden – wel of geen aangifte – moet het OM bij de vervolgingsbeslissing oog houden voor de brede aanpak van discriminatie; meegewogen wordt dat in sommige gevallen andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen bieden.

Met betrekking tot codis-feiten geldt dat het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie vormt dat een strafrechtelijke reactie moet volgen. Bij de vervolgingsafweging dient het beleid te worden betrokken dat geldt voor de betreffende commune delicten zonder discriminatieaspect. Daarnaast dienen ook bij die feiten de hierna volgende wegingsfactoren bij de beslissing tot vervolging betrokken te worden.

3.2 Wegingsfactoren

In alle gevallen spelen onderstaande factoren een rol bij de weging of vervolging bij strafbare en bewijsbare feiten opportuun is. Daarnaast zijn de wegingsfactoren van belang indien een selectie gemaakt moet worden in verband met het grote aantal strafbare uitingen waarvan aangifte is gedaan of bij uitingen die, bijvoorbeeld, onderdeel zijn van een groter geheel zoals een discussie of een



website over een bepaald onderwerp (denk hierbij aan uitingen op internet en sociale media).

Waar een strafbaar en bewijsbaar discriminatiefait of codis-feit een grote maatschappelijke impact heeft (gehad) neemt de opportuniteit tot vervolging toe. Deze impact maakt immers dat de inbreuk op het beschermde belang groter is, of dat daarvoor meer gevaar te verwachten is. De volgende wegingsfactoren spelen een rol bij de vraag of er sprake is van een grote maatschappelijke impact:

- De ernst van het feit;
- Verspreiding in plaats en tijd (reikwijdte) binnen de Nederlandse rechtsorde;
- Omstandigheden (hoeveelheid en stelselmatigheid);
- Maatschappelijke onrust bij (delen van) de bevolking.

Aan de andere kant dient bij de beslissing tot vervolging meegewogen te worden:

- De repercussies die de verdachte als gevolg van zijn strafbaar handelen reeds heeft ondervonden;
- Of toenadering heeft plaatsgevonden tussen de verdachte en de groep of het slachtoffer waartegen het discriminatiefait of codis-feit was gericht.

In het geval dat andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming aan de genoemde rechtsbelangen kunnen geven, zal voor strafrechtelijke inzet minder snel plaats zijn.

Wanneer uitingen of gedragingen tot gevolg hebben dat personen of groepen de facto niet meer kunnen deelnemen aan het maatschappelijk debat en zich niet meer veilig voelen, wordt afbreuk gedaan aan het maatschappelijk debat. Strafrechtelijk ingrijpen kan dan geboden zijn. Anderzijds moet niet uit het oog worden verloren dat niet (strafrechtelijk) ingrijpen in bepaalde situaties eveneens kan bijdragen aan de bescherming van het debat; ook het in vrijheid kunnen deelnemen aan een publieke discussie over maatschappelijke of politieke vraagstukken dient bij de beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan als factor te worden gewogen.

3.3 Afdoening

Indien sprake is van een bewijsbaar en strafbaar discriminatiefait of codis-feit en opportuniteit tot vervolging aanwezig wordt geacht, dient te worden overwogen of dagvaarding, meer in het bijzonder a) een voor eenieder toegankelijke behandeling van de zaak ter zitting, en b) een uitspraak van een rechter, bijdraagt aan de in deze aanwijzing gestelde doelen. Daarnaast dient overwogen te worden of er een belang is om het publiek te informeren over de afdoening. Wanneer dit belang een minder grote rol speelt kan worden afgezien van een dagvaarding en in plaats daarvan een strafbeschikking worden opgelegd.

Wanneer de officier van justitie besluit om niet (verder) te vervolgen, oftewel te seponeren, dan wel onder voorwaarden te seponeren, worden aangevers en slachtoffers door de officier van justitie (schriftelijk) gemotiveerd op de hoogte gebracht van de beslissing.

In alle gevallen dat bij een bewijsbaar en strafbaar discriminatiefait wordt overwogen om niet te vervolgen, dient de officier van justitie zijn voorgenomen beslissing (tijdig en beargumenteerd) ter toetsing voor te leggen aan het LECD.

Alle discriminatiezaken dienen voortvarend te worden afgedaan.

3.4 Requisitoir en strafmaat

In de strafmaat en de toonzetting van het requisitoir dient de maatschappelijke afwijzing van discriminatie duidelijk naar voren te komen.

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

3.5 Hoger beroep

Als het OM om een veroordeling vraagt en dit in eerste aanleg of in hoger beroep wordt afgewezen, dient appel respectievelijk cassatie te worden overwogen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Er wordt vooraf overleg gepleegd met de portefeuillehouder discriminatie bij het Ressortsparket en indien dit in de rede ligt met het LECD



4. REGISTRATIE EN RAPPORTAGE

4.1 Registratie

Het OM registreert alle mogelijk vervolgbare discriminatiefeiten en codis-feiten in het eigen bedrijfs-processensysteem.

4.2 Rapportageverplichting

Het LECD brengt jaarlijks een rapportage uit waarin wordt gerapporteerd over de discriminatiezaken bij het OM. Hierin worden tenminste gegevens opgenomen over de instroom en afdoening van discriminatiefeiten, de wijze van plegen, de discriminatiegrond, waar het feit heeft plaatsgevonden, en de achtergrond van de verdachte.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing zijn geldig vanaf de datum van inwerkingtreding.