



Aanwijzing discriminatie

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 6 Wet RO

Van: College van Procureurs-Generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2025A003

Datum inwerkingtreding: 21-07-2025

Publicatie in Stcrt.:

Vervallen: Aanwijzing discriminatie (2018A009)

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering discriminatie (2015R001), Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (PM), Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001)

Wetsbepalingen: Artt. 137c tot en met 137g en 429quater Sr; strafbare feiten met een discriminatie-aspect ex art. 44bis Sr

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), in deze aanwijzing aangeduid als specifieke discriminatiefeiten, en strafbare feiten met een discriminatieaspect (omschreven in artikel 44bis Sr), in deze aanwijzing aangeduid als strafbare feiten met een discriminatieaspect.

1. ACHTERGROND

1.1. *Beschermd belang*

Discriminatie is een uiting van onverdraagzaamheid tegenover bepaalde mensen en groepen vanwege hun persoonskenmerken. Het komt op verschillende manieren en op allerlei maatschappelijke terreinen tot uiting. In verschillende wetten zijn daarom regels opgenomen om de samenleving tegen discriminatie te beschermen. Het openbaar ministerie (OM) is belast met de aanpak van de vormen van discriminatie die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

Discriminatie is niet zonder gevolgen. Mensen kunnen hierdoor ervaren dat zij niet zichzelf kunnen zijn of dat zij vanwege hun persoonskenmerken worden belemmerd in hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Discriminatie kan er ook toe leiden dat groepen door anderen als minderwaardig worden gezien en zelfs dat geweld tegen hen legitiem wordt geacht. Het vormt daarmee een bedreiging van de openbare orde. Discriminatie raakt zodoende niet alleen individuen of groepen mensen met gemeenschappelijke kenmerken, maar de gehele maatschappij. Met de strafbaarstelling van discriminatie heeft de wetgever op het oog gehad individuele personen, het onbelemmerd maatschappelijk functioneren van individuen en groepen, en de openbare orde te beschermen. Gelet op deze beschermde belangen geeft het OM prioriteit aan de strafrechtelijke aanpak van discriminatie.

1.2. *Specifieke discriminatiefeiten en strafbare feiten met een discriminatieaspect*

Deze aanwijzing heeft allereerst betrekking op *specifieke discriminatiefeiten*; de specifieke discriminatiedelicten in de artikelen 137c, 137d, 137e, 137f, 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Deze discriminatiedelicten kunnen worden onderverdeeld in uitingsdelicten (artikel 137c, 137d en 137e Sr) en uitsluitingsdelicten (artikel 137g en 429quater Sr). De strafrechtelijke definitie van discriminatie is vastgelegd in artikel 90quater lid 1 Sr.

Deze aanwijzing ziet daarnaast op *strafbare feiten met een discriminatieaspect*, als bedoeld in artikel 44bis Sr. Het gaat dan om alle strafbare feiten die zijn begaan met een discriminatoir oogmerk (bedoeld in artikel 90quater lid 2 Sr) dan wel bestaan uit, worden voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door gedragingen die haat of discriminatie van een groep mensen (als genoemd in artikel 44bis Sr) tot uitdrukking brengen.

1.3. *Kader taakstelling OM*

Het OM is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Binnen diezelfde rechtsorde zijn grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, het demonstratierecht en de vrijheid van godsdienst van fundamenteel belang. Bij de uitleg van deze rechten speelt het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een belangrijke rol. Gegeven zijn taak kan het OM inzake de



strafbaarheid van uitingen daarom niet te snel optreden als scheidsrechter in het maatschappelijk debat. Vervolging komt pas in beeld wanneer uitingen die in eerste instantie als *strafbaar* gezien kunnen worden dat ook nog zijn na weging met verscheidene grondrechten, zoals hiervoor aangehaald. 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

De bestrijding van discriminatie vraagt om een brede aanpak, waarbij (overheids)instanties met verschillende achtergronden, doelstellingen en verantwoordelijkheden, zich vanuit meerdere disciplines inspannen tegen discriminatie. Het strafrecht zal bij de aanpak van discriminatie doorgaans als sluitstuk fungeren, omdat gedragsverandering vaak beter kan worden bereikt met andere dan strafrechtelijke middelen. De strafrechtelijke inzet wordt dus steeds in het licht van de bredere aanpak van discriminatie gezien. Om tot de meest passende en effectieve aanpak te komen, zijn goed overleg en afstemming met andere overheidsinstanties en particuliere instanties die het bestrijden van discriminatie en het bevorderen van gelijkheid tot taak hebben – ook daar waar het strafbare discriminatie betreft – noodzakelijk, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Daartoe voeren de portefeuillehouders discriminatie op de verschillende arrondissementsparketten op reguliere basis overleg met de gemeentelijke anti-discriminatievoorziening(en) en discriminatiespecialisten van de politie in hun regio. Het LECD werkt daarnaast nauw samen met het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie van de Politie (ECAD-P).

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 is er daardoor in veel gevallen aandacht voor het verloop van een zaak. Door het hanteren van een actief persbeleid, waarbij proactief wordt gecommuniceerd of een onderzoek loopt en of vervolging wordt ingesteld, wordt aan de maatschappij inzichtelijk gemaakt waar en hoe wordt opgetreden.

2. AANSTURING VAN DE OPSPORING

2.1. Na aangifte volgt opsporingsonderzoek

In beginsel neemt de politie elke aangifte van discriminatie op en volgt er na elke aangifte een opsporingsonderzoek. Dit uitgangspunt geldt niet wanneer er alleen melding van discriminatie wordt gemaakt en de melder daarmee aangeeft het bij die melding te willen laten. De politie informeert slachtoffers over het verschil tussen het doen van aangifte en het doen van een melding, nu het vergroten van de aangiftetbereidheid in de samenleving prioriteit heeft.

In voorkomende gevallen kan het OM ook zonder dat aangifte is gedaan, overgaan tot (ambtshalve) vervolging, zie 3.2. hierna.

Wanneer de politie na aangifte de inschatting maakt dat een opsporingsonderzoek achterwege kan blijven in een concreet geval of in een categorie van gevallen, neemt de politie contact op met een ter zake van discriminatie kundige vertegenwoordiger van het betreffende parket voor overleg.

2.2. Strafbare feiten met een discriminatieaspect

Bij de weging van strafbare feiten is de aanwezigheid van een discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie voor opsporing en vervolging.

Het is van belang dat de politie vroegtijdig signaleert dat sprake is van een discriminatieaspect en daarmee dat artikel 44bis Sr van toepassing is. De politie is daarom bij een aangifte of melding van een strafbaar feit alert op eventuele discriminatieaspecten, ook indien deze feiten en omstandigheden door de aangever zelf niet direct als discriminerend worden aangemerkt. De feiten en omstandigheden van het voorval die kunnen wijzen op een discriminatieaspect, worden expliciet vermeld in het proces-verbaal of de mutatie.

Van belang is het grensgebied tussen artikel 137c (discriminatoire belediging in het openbaar van een groep mensen) en artikel 266 Sr (eenvoudige belediging). 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).

2.3. Internet en sociale media

Discriminatoire uitingsdelicten worden veel via het internet en op sociale media gepleegd. Om een aantal redenen maakt dat de toepassing van het strafrecht complex. De plegers zijn relatief anoniem en kunnen overal ter wereld hun uitingen doen, niet gehinderd door landsgrenzen. Het gaat om laagdrempelige media: uitgingen zijn eenvoudig te plaatsen én overal en herhaald waar te nemen. Het aantal potentieel strafbare online gedane uitingen is enorm groot. Het is met andere woorden onmogelijk om alle strafbare uitingen te vervolgen.

Desalniettemin moet er worden opgetreden wanneer de grenzen van het strafrecht worden overschreden. Ook online moet de inzet van het strafrecht steeds worden gezien in de brede aanpak van discriminatie. Zo hebben bijvoorbeeld online platforms en (hosters van) websites hierin een eigen verantwoordelijkheid, waarbij kan worden gedacht aan bijstelling van algoritmes of het handhaven van de gebruikersvoorwaarden. Daarnaast zijn er partners die over een passender of minder ingrijpend (bestuursrechtelijk) instrumentarium dan het strafrecht beschikken.

Faciliterende instanties, zoals platforms, websites of hostingproviders die hun verantwoordelijkheden niet nemen, kunnen onder bepaalde omstandigheden strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden.

Het OM kan degenen, die die online uitingen van discriminatie plaatsen ook zonder aangifte opsporen en vervolgen.

Bij een verdachte die een groot aantal uitingen heeft gedaan kan de officier van justitie ervoor kiezen om de vervolging te richten op een evenwichtige selectie van strafbare uitingen. Hetzelfde geldt in geval van een opsporingsonderzoek waarbij veel verdachten in beeld komen.

Vanwege de vluchtigheid van online gedane uitingen, is het snel vastleggen ervan van belang voor de bewijsbaarheid.

3. VERVOLGING

De in dit hoofdstuk opgenomen uitgangspunten en regels gelden zowel voor *specifieke discriminatiefeiten* als voor *strafbare feiten met een discriminatieaspect*, tenzij anders vermeld. Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden onder de overkoepelende term discriminatiefeiten beide categorieën van strafbare feiten begrepen.

Wordt een discriminatiefeit aangemeld bij ZSM dan geldt deze aanwijzing onverkort. Bij aanmelding van een discriminatiefeit bij ZSM vindt altijd overleg plaats met een ter zake van discriminatie kundige medewerker van het parket over de vraag of de zaak zich leent voor een ZSM-behandeling. Voor strafbare feiten met een discriminatieaspect is van belang dat de opsporingsambtenaar deze zo snel als mogelijk en herkenbaar aan het OM voorlegt.

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 – vaak in relatie tot grondrechten – maken een zorgvuldige vervolgingsafweging gewenst. Daarbij betreft de officier van justitie de onder 3.2. genoemde wegingsfactoren.

Wanneer aangifte is gedaan, is dat een duidelijk signaal dat de betreffende (strafbare) discriminatoire gedraging impact heeft gehad en wordt ten aanzien daarvan om een reactie van het OM gevraagd. Strafrechtelijk ingrijpen na een aangifte is gezien de beschermde belangen en de lage aangiftelbereidheid het uitgangspunt. 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 voor ogen stonden. Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, de officier van justitie bij bewijsbare en strafbare discriminatie vervolging instelt. 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 meer aangewezen (kunnen) zijn.

Bij de afweging om discriminatiefeiten te vervolgen, kan de reden dat daarmee een verdachte opnieuw een podium wordt geboden voor het verspreiden van discriminatoir gedachtegoed, geen argument zijn om niet te vervolgen.

De aanwezigheid van een discriminatieaspect bij strafbare feiten vormt een zwaarwegende indicatie

voor een strafrechtelijke reactie. Bij de vervolgingsafweging wordt het beleid betrokken dat geldt voor de betreffende strafbare feiten zonder discriminatieaspect. Daarnaast worden bij strafbare feiten met een discriminatieaspect ook de onder 3.2. genoemde wegingsfactoren bij de ambtshalve beslissing tot vervolging betrokken.

3.2. Wegingsfactoren voor ambtshalve vervolging

Onderstaande factoren kunnen een rol spelen bij de weging of vervolging bij strafbare en bewijsbare discriminatiefeiten opportuun is, met name indien de officier van justitie overweegt om over te gaan tot ambtshalve vervolging:

- De ernst van de gedraging en de omstandigheden waaronder deze is verricht;
- De mate van maatschappelijke onrust bij (delen van) de bevolking;
- De omstandigheid dat er sprake is van doelbewuste verspreiding van discriminatoir gedachtegoed;
- De hoeveelheid en stelselmatigheid van de gedragingen;
- Het belang van normstellend optreden en de mate waarin de waardigheid van de getroffen gemeenschap is aangetast;
- De hoedanigheid van de verdachte, waaronder het bereik dat de verdachte heeft gehad met diens gedraging en de eventuele antecedenten op het gebied van geweldsdelicten en/of discriminatiefeiten;
- De hoedanigheid van het slachtoffer, waaronder of het gaat om een persoon die het publieke belang dient;
- De repercussies die de verdachte als gevolg van het strafbaar handelen heeft ondervonden;
- De vraag of niet-strafrechtelijk ingrijpen meer voor de hand ligt of al heeft plaatsgevonden.

3.3. Afdoening

Indien sprake is van een bewijsbaar en strafbaar discriminatiefeit en vervolging in de rede ligt, wordt 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 wordt overwogen 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, brengt de officier van justitie aangevers en slachtoffers schriftelijk gemotiveerd op de hoogte van de beslissing.

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

Alle discriminatiefeiten worden geprioriteerd afgedaan.

3.4. Tenlastelegging en requisitoir

In de toonzetting van het requisitoir en de strafmaat komt de maatschappelijke afwijzing van discriminatie duidelijk naar voren.

In het geval van strafbare feiten met een discriminatieaspect wordt het discriminatieaspect opgenomen in de tenlastelegging. In het requisitoir of bij het OM-hoorgesprek wordt dit discriminatieaspect benadrukt, en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis of de straftoemeting betrokken. Voor zover het discriminatieaspect is meegenomen in strafvorderingsrichtlijnen die betrekking hebben op de betreffende strafbare feiten, wordt daarbij gehandeld met inachtneming van deze strafvorderingsrichtlijnen.¹

3.5. Hoger beroep

Wanneer de rechter niet meegaat in een vordering tot een veroordeling ter zake van een discriminatiefeit door het OM, overlegt de zaaksofficier van justitie met de landelijk specialist discriminatie bij het ressortsparket en/of het LECD over het instellen van appèl. Als in hoger beroep geen veroordeling

¹ Wanneer een discriminatoir aspect bewezen kan worden geacht, kan de op dat feit gestelde tijdelijke gevangenisstraf of hechtenis met een derde worden verhoogd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze strafverhogende omstandigheid ook doorwerkt in de straf(eis) indien het gaat om een geldboete of taakstraf, en ook van toepassing is bij vervolging middels een strafbeschikking. Handelingen TK 2024/2025, nr. 38, item 13, p.38-13-7, 38-13-14.



volgt, worden de mogelijkheden voor cassatie overwogen. De advocaat-generaal overlegt hierover met de cassatiedesk bij het ressortsparket en zo nodig met het LECD.

4. REGISTRATIE EN RAPPORTAGE

Het OM registreert alle ingestroomde discriminatiefeiten als zodanig in het bedrijfsprocessensysteem. Wanneer sprake is van verdenking en/of vervolging van strafbare feiten met een discriminatieaspect, wordt het discriminatieaspect als strafverzwarringsgrond geregistreerd. De aanwezigheid van een discriminatieaspect wordt ook geregistreerd bij zaken die worden afgedaan met een strafbeschikking of die leiden tot een (voorwaardelijk) sepot.

Het LECD rapporteert jaarlijks over de afhandeling van discriminatiefeiten door het OM. De rapportage gaat in algemene termen in op de hoogte van de instroom en de wijze van afdoening van discriminatiefeiten, de wijze van plegen, de discriminatiegrond, waar het feit heeft plaatsgevonden en eventuele bijzonderheden met betrekking tot de verdachte.

OVERGANGSRECHT

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