

Vergaderjaar 2000–2001

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. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Discriminatie is moreel verwerpelijk, bedreigt de stabiliteit van de samenleving en is in strijd met de Grondwet. Racisme dient direct en duidelijk te worden veroordeeld en bestreden.

Aldus zijn in het regeerakkoord de uitgangspunten van het beleid ter voorkoming van vooroordelen, discriminatie en racisme verwoord. Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit een van de voornemens van het regeerakkoord ter uitvoering van dit beleid. Nederland staat met zijn anti-discriminatiebeleid niet alleen. Artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verheft discriminatiebestrijding tot voorwerp van optreden van de Europese Unie. Verder omschrijft artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals dit luidt sinds het Verdrag van Amsterdam, het doel van de Unie als: «de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door (...) voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.» De Europese Raad heeft deze doelstelling in oktober 1999 in Finland onderstreept door op te roepen «de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat op te voeren».

In de regeringsnota «Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 2) is het beleid ter voorkoming van vooroordelen, discriminatie en racisme uitgewerkt in een actieprogramma. Het tegengaan van deze verschijnselen vindt langs twee hoofdlijnen plaats: preventie (scholing, educatie, beeldvorming, gedragscodes, trainingen intercultureel management) en het optreden tegen discriminerende en racistische gedragingen (via bemiddelingsvoorzieningen en sancties). In de nota zijn uitgewerkte voornemens opgenomen betreffende het beleid op dit terrein van 1999 tot en met 2002. Een van die voornemens, zoals ook reeds neergelegd in het regeerakkoord, betreft de verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voornemen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot toepassing van extra dwangmiddelen ter ondersteuning van de aanpak van de structurele vormen van discriminatie.

Waar in het vervolg van deze toelichting gesproken wordt van «discriminatie» wordt daaronder mede racisme begrepen. Ook het Wetboek van Strafrecht noemt ras als een van de gronden die (strafbare) discriminatie

kunnen opleveren, naast godsdienst, levensovertuiging, geslacht en seksuele gerichtheid.

Een voorontwerp van dit voorstel is ter consultatie aan een aantal instanties gezonden. Commentaar werd ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, Lize (een samenwerkingsverband van een aantal Zuideuropese gemeenschappen) en het Inspraakorgaan Turken tezamen met het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs en het Surinaams Inspraak Orgaan (de laatste vier genoemde organisaties zijn lid van het Landelijk Overleg Minderheden)¹. Onder deze instanties bestaat brede steun voor de strafmaatverhoging en de motivering daarvoor.² Het openbaar ministerie doet in zijn advies nog enkele suggesties tot aanpassing van het voorstel in verband met de opsporing daarvan. Deze suggesties, op mijn advies nog nader toegelicht in een aparte brief, hebben geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel, die hieronder nader zal worden toegelicht.

2. Doelstelling en achtergronden van de voorgestelde strafmaatverhoging

Voor het voorkomen en bestrijden van discriminatie is het van groot belang dat de overheid – naast het treffen van maatregelen in de preventieve sfeer – duidelijk aangeeft wat de normen zijn waaraan iedere ingezetene zich heeft te houden, en wat de grenzen zijn van het toelaatbare. In aansluiting daarop is het van belang dat de overheid bij overschrijding van die normen en grenzen door personen, groepen of organisaties duidelijk en consequent reageert teneinde daarover afkeuring tot uitdrukking te brengen. In het kader van deze afkeurende reactie vervult het strafrecht een belangrijke rol vanwege zijn normmarkerende werking. Dit komt tot uitdrukking in het beleid van het openbaar ministerie. In de Aanwijzing discriminatie, vastgesteld door het College van procureurs-generaal op 24 februari 1999 (Stcrt. 1999, 61), staat te lezen «dat volhard wordt in een actieve opstelling van het OM en de politie.» Het OM stimuleert aldus een actief opsporingsbeleid in discriminatiezaken en hoofdregel is dat bij overtreding van de discriminatiebepalingen altijd een strafrechtelijke reactie volgt, in beginsel dagvaarding en alleen in lichtere zaken eventueel een transactie. Naast het OM en de politie, die tot taak hebben de anti-discriminatiebepalingen van het Wetboek van Strafrecht (Sr) te handhaven, dient ook de wetgever waakzaam te zijn teneinde te waarborgen dat de strafwet actueel blijft en zijn normmarkerende werking blijft behouden. De betrokken strafbepalingen zijn in de huidige vorm betrekkelijk jong; in 1971 werd discriminatie wegens ras, godsdienst of levensovertuiging uitdrukkelijk strafbaar gesteld, in 1991 de discriminatie wegens seksuele gerichtheid en geslacht. De aanvankelijke scepsis over de rol en het effect van het strafrecht op het terrein van de discriminatiebestrijding hebben naar de indruk van het kabinet inmiddels plaats gemaakt voor consensus dat het strafrecht een nuttige, aanvullende rol kan spelen. De artikelen 137c en volgende blijken adequaat te functioneren en worden in de praktijk van de strafrechtspleging regelmatig toegepast.

Vastgesteld moet worden dat de maatschappelijke context waarin die strafbepalingen functioneren, de afgelopen decennia nogal is veranderd. Daarbij zij in het bijzonder gewezen op de opkomst van extreem-rechtse groeperingen. De programma's van dergelijke groeperingen worden in niet onbelangrijke mate bepaald door discriminatoire denkbeelden. Zij kunnen een voedingsbodem vinden in de problemen (o.a. werkloosheid en criminaliteit) die bestaan in achterstandsbuurten in de steden en in problemen die samenhangen met de komst van vluchtelingen en asielzoekers. De opkomst van extreem-rechts heeft de samenleving geconfronteerd met een min of meer georganiseerde vorm van discriminatie,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Een uitzondering moet worden gemaakt voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De NVvR kiest ervoor geen oordeel uit te spreken over de voorgestelde strafmaatverhoging nu hier sprake is van een politieke keuze en een politieke vertaling van een maatschappelijke wens naar wetgeving.

waarbij soms ook gewelddadig optreden niet werd en wordt geschuwd. Gelukkig lijken de betekenis en daadkracht van extreem-rechts in Nederland momenteel gering. Bij de laatste parlaments- en gemeenteraadsverkiezingen in 1998 zijn de partijen met extreem-rechtse denkbeelden nagenoeg verdwenen (in de Tweede Kamer zelfs geheel). Niettemin past hier waakzaamheid. Oplevingen van extreem-rechtse groeperingen zijn steeds weer mogelijk, bijvoorbeeld wanneer nieuwe wegen worden gevonden voor het uitdragen van hun ideeën. In dit verband kan worden gewezen op de grote mogelijkheden die Internet biedt voor het verspreiden van ideeën en meningen. De keerzijde hiervan is dat ook strafbare uitingen op relatief gemakkelijke en goedkope wijze en – indien gewenst – zonder de eigen identiteit te hoeven prijsgeven onder de aandacht van een groot publiek kunnen worden gebracht. De praktijk van Internet laat zien dat dit geen verwaarloosbaar probleem is. Het Jaarverslag 1998/1999 van het Meldpunt Discriminatie Internet maakt gewag van een stijging van het aantal strafbare uitingen op Internet in het algemeen en het aantal antisemitische uitingen in het bijzonder. De indruk bestaat dat onder degenen die zich op Internet schuldig maken aan discriminatie, een aantal personen zit die dit stelselmatig en bij herhaling doet. Dit wordt bevorderd door het laagdrempelige en anonieme karakter van dit medium.

Waakzaamheid is dus geboden ter voorkoming dat discriminatie structurele vormen aanneemt. Structurele discriminatie is immers aanzienlijk gevaarlijker dan de incidentele discriminatoire uiting, met een eenmalig karakter en afkomstig van een of enkele losse individuen, hoe verwerpelijk de incidentele uiting ook is en hoe zeer die ook een afkeurende reactie verdient. Waar discriminatie een stelselmatig karakter krijgt – door de herhaling van bepaalde negatieve uitingen door steeds dezelfde personen of groepen, door de bewuste samenwerking daarbij van meer personen of door het georganiseerde of zelfs beroepsmatige karakter ervan – is sprake van een ernstige bedreiging van de rechtsstaat en de daarin geldende beginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel.

Discriminatie en het aanzetten tot haat of discriminatie zijn strafbaar gesteld in de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De daarop gestelde straffen zijn relatief bescheiden te noemen. Op de meer ernstige feiten van de artikelen 137c en 137d Sr staat een maximumgevangenisstraf van een jaar en een geldboete van de derde categorie (ten hoogste tienduizend gulden). De achterliggende gedachte is dat de kracht van het strafrecht bij dit soort delicten vooral schuilt in een consequente en duidelijke reactie, tot uitdrukking komend in vervolging door het openbaar ministerie en veroordeling door de rechter, en niet zozeer in de hoogte van de op te leggen straffen. Dit uitgangspunt wordt nog steeds als juist beschouwd. De rechtspraak laat zien dat de huidige strafmaxima in discriminatiezaken toereikend zijn en dat de maximumstraffen zelden of nooit worden opgelegd.

De hoogte van het wettelijk strafmaximum dient echter niet alleen beoordeeld te worden aan de hand van de vraag of zij de rechter in iedere concrete zaak – óók in de ernstigste gevallen – voldoende armslag biedt. Daarnaast dient het wettelijk strafmaximum ook een adequaat oriëntatiepunt te zijn voor de rechterlijke straftoemeting, waarbij de wetgever ernaar dient te streven een duidelijke relatie te leggen tussen enerzijds de hoogte van het strafmaximum en anderzijds de ernst en strafwaardigheid van het strafbaargestelde gedrag in abstracto. In dit opzicht en mede in het licht van de bovenbeschreven ontwikkelingen acht de regering het thans aangewezen om in de strafbepalingen betreffende discriminatie een onderscheid te maken tussen wat hierboven is genoemd de incidentele vorm van discriminatie enerzijds en de structurele vormen van discriminatie anderzijds. Thans gelden de strafmaxima voor beide vormen van discriminatie gelijkelijk, terwijl de strafwaardigheid en de gevaarstelling

voor het gelijkheidsbeginsel naar het oordeel van het kabinet duidelijk verschillen en bij de structurele vormen groter zijn. Vanwege de normmarkerende doelstelling en werking van het strafrecht acht de Regering het van belang dat het onderscheid tussen incidentele en structurele vormen van discriminatie in de strafwet – in het bijzonder in de toepasselijke strafmaxima – tot uitdrukking wordt gebracht. Dit wordt overigens niet uitsluitend wenselijk geacht vanwege de bestrijding van rassendiscriminatie – zoals de Nederlandse Orde van Advocaten in haar advies veronderstelt –, maar ook met het oog op de andere strafbare vormen van discriminatie, zoals discriminatie wegens godsdienst of geslacht. Het belang van dit voorstel is zoals gezegd vooral gelegen in de normmarkerende werking van het strafrecht. Van het openbaar ministerie mag worden verwacht dat het in zijn vervolgings- en requireerbeleid hiermee rekening zal houden en dat het in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gekwalificeerde variant van het betrokken strafbare feit zal tenlasteleggen (waarbij uiteraard het basisdelict als subsidiair feit ten laste kan worden gelegd). Overigens zijn in het huidige strafvorderingsbeleid van het OM de factoren «georganiseerd verband» en «medeplegen» reeds strafverhogende omstandigheden (Richtlijn voor strafvordering discriminatie d.d. 5 januari 1999, Stcrt. 1999, 62). Voorts zal de wettelijke strafmaatverhoging voor de rechter een duidelijk signaal zijn om in zijn uitspraak en in de straftoemeting tot uitdrukking te brengen dat structurele vormen van discriminatie en racisme zeer laakbaar zijn en een gevaar vormen voor de democratische rechtsstaat. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak onderschrijft in haar advies dat de strafmaximumverhoging een belangrijk oriëntatiepunt zal zijn voor de rechterlijke straftoemeting. Behalve door het strafvorderingsbeleid van het OM zal de voorgestelde wetwijziging ook ondersteund moeten worden door een actief opsporingsbeleid. Een aantal minderhedenorganisaties wijst hier in zijn commentaar op het wetsontwerp terecht op (Lize en het Inspraakorgaan Turken tezamen met het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs en het Surinaams Inspraak Orgaan). Ik verwijs in dit verband naar hetgeen eerder in deze paragraaf over de Aanwijzing discriminatie van het OM is gezegd.

3. Voorgestelde wijzigingen

3.1. Strafmaatverhoging

De regering stelt voor aan de artikelen 137c, 137d, 137e en 137g een lid toe te voegen, waarbij een hogere maximumstraf wordt gesteld op het tot beroep of gewoonte maken van de in die artikelen omschreven feiten of het door twee of meer verenigde personen plegen van dergelijke feiten. Voorgesteld wordt een verdubbeling van de maximumgevangenisstraf; bij de artikelen 137c en 137d Sr resulteert dit in een verhoging tot twee jaren en bij de artikelen 137e en 137g tot één jaar. Verder vindt ten aanzien van de genoemde artikelen een verhoging van de maximumgeldboete plaats tot de vierde categorie (25 000 gulden).

Het gaat in dit wetsvoorstel om de volgende strafbare feiten: het doen van openlijke discriminatoire (art. 137c Sr) of tot haat of discriminatie of gewelddadig optreden aanzettende uitlatingen (art. 137d), het openbaar maken van dergelijke uitlatingen dan wel het aan een ander ongevraagd doen toekomen of het verspreiden of het ter openbaarmaking of verspreiding in voorraad hebben van een voorwerp waarin een dergelijke uitlating is vervat (art. 137e), alsmede het in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineren (art. 137g). In het oorspronkelijk ontwerp van dit voorstel was laatstgenoemde strafbepaling niet opgenomen. Artikel 137g heeft betrekking op een andersoortige vorm van discriminatie dan de artikelen 137c tot en met e, namelijk discriminatie in

het sociaal-economisch verkeer. Deze vorm van discriminatie bestaat niet per se uit bepaalde discriminatoire uitingen, maar omvat elke behandeling die in strijd is met het gelijkheidsbeginsel (zie voor de omschrijving van «discriminatie» art. 90quater Sr). Artikel 137g is beperkt tot discriminatie wegens ras. Naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie wordt thans voorgesteld om ook artikel 137g aan te vullen met een strafverzwarringsgrond. Het OM sprak zijn bevreemding uit over het feit dat deze bepaling niet was meegenomen in het voorstel. Daarbij verwees het naar recent onderzoek naar het toelatingsbeleid van portiers van disco's in Rotterdam, dat heeft uitgewezen dat het in artikel 137g beschreven strafbare feit veelvuldig wordt gepleegd.

Ik heb afgezien van het opnemen van een strafverzwarringsgrond in de artikelen 137f (het deelnemen of geldelijke of andere stoffelijke steun verlenen aan activiteiten gericht op discriminatie) en 429quater (de overtredingsvariant van art. 137g). Dit zijn naar het wettelijk strafmaximum gemeten van de discriminatiebepalingen (met een maximumgevangenisstraf van resp. drie en twee maanden). Verdubbeling van de straffen voor de structurele variant van deze feiten zou mijns inziens uit een oogpunt van normmarkerende werking van de discriminatiebepalingen van het Wetboek van Strafrecht nauwelijks toegevoegde waarde hebben.

3.2. Extra dwangmiddelen

Het oorspronkelijke voorstel voorzag alleen in een strafmaatverhoging. Het openbaar ministerie heeft in zijn advies op dit voorstel de mogelijkheid bepleit van toepassing van een aantal dwangmiddelen «ter vermindering van het gevaar van symboolwetgeving». Dit is voor mij aanleiding geweest om het OM om een inventarisatie van de problemen op dit punt te vragen. Dit heeft geresulteerd in een nader advies van het OM.

In dit advies geeft het OM aan dat in het verleden in een aantal discriminatiezaken de beschikbaarheid van bepaalde dwangmiddelen werd gemist. Hierbij ging het onder andere om de mogelijkheid van het aftappen van telecommunicatie en het aanhouden van de verdachte buiten heterdaad. Wat het laatste punt betreft zijn politie en OM nu afhankelijk van de bereidwilligheid van de verdachte om naar het bureau te komen voor een verhoor. Dit leidt tot situaties dat verdachten niet verschijnen, waardoor een adequaat optreden van de politie en het OM bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt. Hierdoor ontstaat een ongewenst afbreukrisico van de strafzaak, terwijl genoemd risico in discriminatiezaken toch al vrij hoog is. Juist in discriminatiezaken is de verklaring van de verdachte belangrijk, omdat zij beter zicht kan geven op de motieven van de verdachte en inzicht kan geven in de context waarin een bepaalde uitlating is gedaan. Deze context is van groot belang voor de betekenis van uitlatingen in discriminatiezaken. Als voorbeeld van genoemd risico geeft het OM de strafzaak tegen de voorzitter van de Volksnationalisten Nederland (VNN), die op 13 juli 1999 door de politierechter was veroordeeld voor discriminerende teksten op de homepage van VNN. Ter zitting van het gerechtshof is de zaak voor onbepaalde tijd aangehouden om opheldering te krijgen over een (groot) aantal vragen met betrekking tot de homepage van VNN en van VNN zelf. De meeste vragen had de verdachte relatief makkelijk zelf kunnen beantwoorden indien hij in een eerder stadium door de politie zou zijn verhoord. Dit was echter niet gebeurd omdat hij niet op een uitnodiging van de politie wenste in te gaan.

Een ander voorbeeld van een ongewenst afbreukrisico betreft een zaak waarin iemand zich al enige tijd bezig heeft gehouden met discriminerende uitlatingen op internet en daarmee doorgaat, ook nadat de politie hem heeft uitgenodigd om op het politiebureau te verschijnen. Slechts door een heterdaad te creëren kon in dit geval de verdachte worden

aangehouden; de uitlatingen waren op internet opgeslagen en konden via een zoekmachine op het scherm worden gebracht. De rechter heeft zich nog niet over deze constructie uitgelaten.

Het OM geeft als tweede reden voor de rechtvaardiging van extra dwangmiddelen aan dat er een internationale verplichting is om een actief opsporing- en vervolgingsbeleid na te streven. Door het ontbreken van de aanhoudingsbevoegdheid buiten heterdaad kan daaraan niet optimaal worden voldaan.

De argumenten van het OM zijn mijn inziens overtuigend. Het gebrek aan dwangmiddelen leidt tot problemen voor de opsporing. Deze problemen zullen toenemen als gevolg van het (toenemende) gebruik van internet. Dit is onwenselijk gelet op de uitgangspunten bij de aanpak van discriminatie zoals die in de inleiding zijn weergegeven. Ik zie dan ook reden om de toepassing van extra dwangmiddelen mogelijk te maken ten aanzien van discriminatiebepalingen, zij het alleen wat betreft de structurele vormen ervan. De ingrijpendheid van de dwangmiddelen dient immers in redelijke verhouding te staan tot de ernst van het strafbare feit met betrekking waartoe het dwangmiddel kan worden toegepast. Daarnaast is ten aanzien van de personen die beroepsmatig of uit gewoonte discrimineren van belang, dat juist zij (zullen) proberen zich te onttrekken aan het opsporingssysteem en daarmee een adequaat optreden te verhinderen.

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

De voorgestelde gronden voor strafverhoging zijn het «een beroep» of «een gewoonte» maken van de in de betrokken artikelen omschreven feiten of het «door twee of meer verenigde personen» plegen van die feiten.

Deze strafverzwarringsgronden hebben de betekenis die zij ook elders in het Wetboek hebben. De termen «beroep of gewoonte» komen bijvoorbeeld voor in de artikelen 197c (illegale vreemdelingen arbeid laten verrichten), 240b, derde lid, (verspreiden, vervaardigen enz. van kinderporno) en 326a (flessentrekkerij). Het «door twee of meer verenigde personen» plegen van feiten komt onder andere voor in artikel 311, eerste lid, onder 4 (diefstal in vereniging) en – iets anders geredigeerd – in artikel 197a, derde lid (een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij enz. het illegaal zich toegang verschaffen tot of verblijven in Nederland, begaan «in vereniging door meerdere personen»).

Onder «gewoonte» pleegt de rechtspraak te verstaan: een pluraliteit van feiten die niet slechts toevallig op elkaar volgen, maar onderling in zeker verband staan, zowel wat betreft de (objectieve) aard van de feiten als wat betreft de (subjectieve) gerichtheid van de dader: de neiging van de dader om het feit steeds weer te begaan (vgl. de standaard-interpretatie van het begrip «gewoonte», gegeven in aantekening 11 op artikel 250 van het Wetboek van Strafrecht, in T. J. Noyon, G. E. Langemeijer en J. Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, supplement 91, p. 773). De pluraliteit van feiten onderscheidt de «gewoonte» van het «beroep». Het kenmerkende dáárvan ligt niet in de herhaling, maar in het oogmerk om te herhalen, teneinde zich aldus een bron van inkomsten te verschaffen (zie Noyon-Langemeijer-Remmelink, t.a.p.). Bij «beroep» gaat het dus om de wil om eenzelfde feit stelselmatig uit winstbejag of om in het onderhoud te voorzien te begaan. Daarvoor kan één daad voldoende zijn, mits deze wijst op het vaste voornemen hetzelfde feit nogmaals te begaan met het oog op financieel gewin. In discriminatiezaken kan worden gedacht aan verkopers van discriminatoire of haatopwekkende voorwerpen (namaak-attributen van de Duitse SS) of aan rechts-extremistische organisaties die sommige van hun leden betalen voor het verrichten van bepaalde werkzaamheden. Daarbij is niet vereist dat de betrokkene in het kader van zijn beroep zich uitsluitend met strafbare feiten bezighoudt, noch dat er een rechtstreeks

verband is tussen de strafbare feiten en de bron van inkomsten; die inkomsten kunnen voortvloeien uit op zichzelf legale arbeid.

Overigens is in het voorgestelde artikel 137g, tweede lid, het «een beroep maken van» als strafverhogende omstandigheid niet opgenomen. In het eerste lid is namelijk al sprake van (discriminatie) «in de uitoefening van een beroep». Weliswaar heeft de term «beroep» daar vooral de functie om het strafrechtelijk gesanctioneerde discriminatieverbod uit te breiden tot de private sfeer van de arbeid en duidt hij niet per se op stelselmatigheid. In de praktijk lijkt het «een beroep maken van discriminatie in de uitoefening van een beroep» echter een moeilijk toepasbare constructie met nauwelijks toegevoegde waarde.

Het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie vreest in zijn commentaar op het wetsontwerp bewijsrechtelijke problemen ten aanzien van de begrippen «beroep of gewoonte». Ik deel die vrees niet. Het gaat hier zoals gezegd om in het Wetboek van Strafrecht ingeburgerde begrippen. Van belang vind ik ook dat het openbaar ministerie blijkens zijn advies op dit punt geen problemen voorziet.

De strafverzwarringsgrond «door twee of meer verenigde personen» duidt op de deelnemingsfiguur van medeplegen. Zie voor het «in vereniging» plegen van strafbare feiten ook artikel 46 Sr. De term veronderstelt de actuele betrokkenheid bij de discriminatoire uiting van twee of meer personen, die binnen hun samenwerkingsverband de uiting billijkten en aanvaardden, terwijl het min of meer toevallig is wie van die personen de uiting feitelijk kenbaar maakte. Zie de principiële beschouwingen dienaangaande in Kamerstukken II 1990/91, 22 268, nr. 3, p. 17, en 1991/92, 22 268, nr. 5, p. 9–10. In deze beschouwingen is uiteengezet waarom juist groeps-optredens strafrechtelijk bijzondere aandacht verdienen, vooral wegens de katalyserende werking die dat optreden heeft op de deelhebbers. De ene persoon wordt door de ander meegesleept en terugtreding is bijna niet meer mogelijk zonder gezichtsverlies. Het zich distantiëren van wat binnen het collectief bon ton is, is erg moeilijk. Het openbaar ministerie heeft in zijn advies opgemerkt dat het in vereniging plegen van discriminatie ook reeds omvat de incidentele samenwerking van twee personen. Het begrip «in vereniging» duidt dus niet per definitie op stelselmatigheid, noch op een groepsoptreden. Dit zou pleiten voor een lager strafmaximum dan bij «beroep of gewoonte». Op zichzelf heeft het OM gelijk dat «in vereniging» niet per definitie stelselmatigheid impliceert. Niettemin hecht ik eraan het verenigingselement als grond voor strafverzwaring in de wet tot uitdrukking te brengen en op één lijn te stellen met «beroep of gewoonte», vanwege de grotere impact die de betrokkenheid van meer personen bij discriminatoire uitingen in het algemeen zal hebben.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals