

Inbreng COC, TNN en NNID ten behoeve van de internetconsultatie over concept-Wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen

COC Nederland (COC), Transgender Netwerk Nederland (TNN) en Nederlands Netwerk Intersekse (NNID) hebben met belangstelling kennisgenomen van het concept-Wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen. Wij hebben in het bijzonder gekeken naar het voorstel tot wijziging van art. 137d van het Wetboek van Strafrecht.

COC, TNN en NNID kunnen zich goed vinden in het voorstel om de strafmaat bij aanzetten tot haat en discriminatie in art. 137d te verdubbelen. Wij dringen er op aan dat deze wijziging snel wordt doorgevoerd.

We stellen verder voor om het wetsvoorstel aan te vullen door:

- **de strafmaat bij alle discriminatiedelicten in het Wetboek van Strafrecht te verdubbelen**
- **een haatmisdrijfartikel te introduceren**
- **meer duidelijkheid te creëren over het verbod op discriminatie wegens genderidentiteit, -expressie, geslachtskenmerken en seksuele gerichtheid**
- **de aanpak van LHBTI-discriminatie een prioriteit te maken in de Veiligheidsagenda en een actieplan op te stellen**

Wij lichten ons standpunt hieronder toe.

Achtergrond

In Nederland krijgen zeven op de tien lesbiennes, homoseksuelen, bi-, trans- en intersekse personen (LHBTI's) in hun leven te maken met fysiek of verbaal geweld en discriminatie wegens hun identiteit.¹ Van de transgenderpersonen kreeg zelfs bijna de helft (43%) daar *in het afgelopen jaar* mee te maken.² Geweld en discriminatie tegen lesbische, biseksuele en trans vrouwen heeft vaak een seksuele ondertoon,³ terwijl intersekse personen te maken krijgen met ongewenste reacties die voortkomen uit onwetendheid, ongemak en onbegrip.⁴ Alles bij elkaar krijgen in Nederland honderdduizenden mensen te maken met geweld en discriminatie wegens hun seksuele oriëntatie, genderidentiteit en – expressie en geslachtskenmerken.⁵

Daarvan doen jaarlijks tussen de duizend en vijftienhonderd LHBTI's melding of aangifte. In de periode 2011-2016 stroomden gemiddeld 16 LHBTI-gerelateerde specifieke discriminatiezaken in bij het Openbaar Ministerie.⁶ Dat resulteerde jaarlijks in gemiddeld naar schatting 7 veroordelingen door de rechter.⁸ In het algemeen legt de rechter in discriminatiezaken een boete op van tussen 343-422 euro of een taakstraf van 38-56 uur.

¹ Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. WODC/Movisie, 2009.

² Veilig, zolang men het niet merkt... Transgender Netwerk Nederland, oktober 2015, p. 3.

³ Zoenen is gevaarlijk. Onderzoek naar geweld tegen lesbische vrouwen, Movisie 2011.

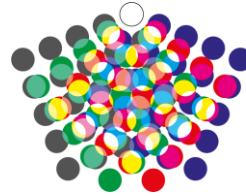
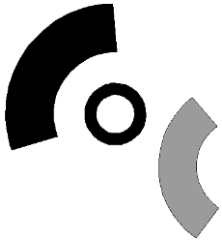
⁴ Leven met intersekse/DSD. Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

⁵ Uitgaande van de voorzichtigte inschatting dat 6 procent van 17 miljoen Nederlanders LHBTI is.

⁶ Gebaseerd op Strafbare discriminatie in beeld, Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie 2011-2015, LECD, 2015, p.15.

⁷ Het gaat hier om gevallen van specifieke discriminatie, het OM houdt pas sinds 2015 bij hoeveel commune delicten met een discriminatoir aspect instromen. In 2015 waren dat er 21 en in 2016 waren het er 30 op grond van seksuele gerichtheid.

⁸ Gebaseerd op Strafbare discriminatie in beeld, Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie 2011-2015, LECD, 2015, p.35. In de periode 2011-2015 sprak de rechter jaarlijks gemiddeld 66 veroordelingen uit wegens specifieke discriminatie. Er is bij het berekenen van het aantal van gemiddeld 7 veroordelingen op grond van specifieke LHBTI-discriminatie per jaar, van uitgegaan dat het percentage veroordelingen op grond van specifieke LHBTI-discriminatie gelijk is aan de instroom van dergelijke zaken bij het OM (gemiddeld 10,2% van de specifieke discriminatiezaken in een jaar). Deze wijze van berekenen is gebruikt omdat het aantal/percentage veroordelingen van de rechter op grond van LHBTI-discriminatie in het onderzoek niet is gespecificeerd.



Wij willen minder discriminatie en geweld tegen LHBTI's en meer veroordelingen van daders, tot hogere straffen. Vanzelfsprekend kan geweld en discriminatie het best worden voorkómen, bijvoorbeeld door in het onderwijs op goede wijze aandacht te besteden aan acceptatie van diversiteit in seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken. Als er toch discriminatie en geweld plaatsvindt, dient er stevig te worden opgetreden. Het verhogen van de strafmaat bij discriminatie is daarbij een belangrijke stap.

We zijn dan ook verheugd dat acht politieke partijen op 7 maart 2017 in COC's Regenboog Stembusakkoord beloofden om het wettelijk discriminatieverbod niet te beperken of te schrappen.⁹ Die belofte is overgenomen in het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Het regeerakkoord stelt over LHBTI's verder dat de overheid actief zal optreden waar de vrijheid om te houden van wie je wilt en om zichtbaar jezelf te kunnen zijn wordt beknot, er gediscrimineerd wordt of mensen niet veilig zijn. En het regeerakkoord bepaalt dat de strafmaat voor aanzetten tot haat en discriminatie (art 137d Sr) wordt verdubbeld.

Het voorliggende concept-wetsvoorstel geeft uitvoering aan dat laatste voornemen. Het kabinet benadrukt met dit voorstel terecht dat het aan de kant staat van mensen die gediscrimineerd worden en het stelt een heldere norm: aanzetten tot haat en discriminatie jegens LHBTI's en andere groepen is onacceptabel. Het wetsvoorstel draagt bij aan maatschappelijke bewustwording en geeft tegelijkertijd ook uiting aan de maatschappelijke onrust die – in het bijzonder in de LHBTI-gemeenschap - bestaat over discriminatie en geweld. Verhoging van de strafmaat heeft een afschrikkende werking en geeft ook ruimte aan de behoefte aan vergelding die slachtoffers van geweld en discriminatie kunnen ervaren.

Suggesties voor aanvulling van het wetsvoorstel

Verdubbel strafmaat bij alle discriminatedelicten

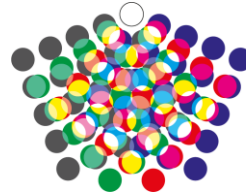
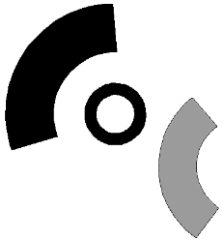
Wij stellen voor om de strafmaat niet alleen te verdubbelen bij *aanzetten* tot haat en discriminatie (art. 137d Sr) maar bij alle strafrechtelijke non-discriminatieartikelen. Dat is consequenter, evenwichtiger en meer in lijn met de wetssystematiek. Waarom immers wél de strafmaat voor het *aanzetten* tot discriminatie verhogen, maar niet die voor discriminatie zelf, het verlenen van (geldelijke) steun aan discriminatie of bijvoorbeeld het discrimineren in een ambt, beroep of bedrijf? Het verdubbelen van de strafmaat bij alle discriminatedelicten past ook goed bij het voornemen uit het regeerakkoord om actief op te treden bij LHBTI-discriminatie en bij het feit dat geweld en discriminatie tegen LHBTI's worden beschouwd als een *high impact crime* in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Concreet stellen we voor om het concept-wetsvoorstel zo aan te passen dat de strafmaat van in elk geval in de artikelen 137c t/m h en 429quater van het Wetboek van Strafrecht wordt verdubbeld.

Introduceer een haatmisdrijfartikel

Om het strafrechtelijk instrumentarium tegen discriminatie verder te optimaliseren, stellen we voor dat u een 'haatmisdrijfartikel' introduceert: een hoger wettelijk strafmaximum voor commune delicten met een discriminatoire achtergrond of met een discriminatoir aspect. Ook daarvan gaat het duidelijke signaal uit dat anti-LHBTI geweld en discriminatie onacceptabel zijn. Het draagt bij aan vergelding voor slachtoffers en kan potentiële daders afschrikken. Het introduceren van een haatmisdrijfartikel kan bijvoorbeeld door art. 304 Sr uit te breiden, dat al een hoger strafmaximum vaststelt voor misdrijven gepleegd tegen bijvoorbeeld familieleden en ambtenaren in functie. Genoemd wetsartikel wordt door het voorliggende concept-wetsvoorstel ook op andere punten uitgebreid. Discriminatie of een discriminatoir aspect kunnen worden toegevoegd als criterium voor een hoger strafmaximum. Volgens de Europese Commissie¹⁰ hebben 24 andere EU-lidstaten al in hun wet vastgelegd dat een discriminatoire achtergrond als strafverzwarende omstandigheid wordt beschouwd, overeenkomstig het

⁹ Het betreft VVD, PvdA, D66, SP, GroenLinks, 50PLUS, Partij voor de Dieren en Artikel 1.

¹⁰ Rapport van de Europese Commissie over de implementatie van KADERBESLUIT 2008/913/JBZ, artikel 4, dd. 21 januari 2014, p.6-7.



EU-Kaderbesluit Racisme en vreemdelingenhaat. Het CERD,¹¹ de Raad van de Europese Unie¹² en het mensenrechtenagentschap van de EU¹³ roepen lidstaten op om brede haatmisdrijfwetgeving te introduceren. Ook ChristenUnie en GroenLinks pleiten voor introductie van een haatmisdrijfartikel in Nederland.

Duidelijkheid over verbod op discriminatie wegens genderidentiteit, - expressie, geslachtskenmerken en seksuele gerichtheid

Zoals hierboven aangegeven, krijgen transgender personen relatief veel te maken met discriminatie. Intersekse personen krijgen te maken met specifieke vormen van discriminatie. Wij vragen u om te overwegen om in het Wetboek van Strafrecht te verduidelijken dat discriminatie van transgender- en intersekse personen verboden is, bijvoorbeeld door genderidentiteit, -expressie, geslachtskenmerken expliciet in de wet te benoemen als verboden discriminatiegronden. Dat verduidelijkt voor trans- en intersekse personen dat de wet ook hen beschermt. Voor normadressaten verheldert het dat het verboden is om trans- en intersekse personen te discrimineren. Dit bevordert de kenbaarheid van de wet en de rechtszekerheid voor genoemde groepen. In de woorden van de concept-memorie van toelichting, dragen dergelijke toegesneden strafbaarstellingen 'bij aan een eenduidige strafrechtelijke aanpak en zorgen [ze] voor herkenbare erkenning van het leed dat slachtoffers wordt aangedaan' (p.6). Om dezelfde reden geven wij u in overweging om de term 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' te vervangen door 'seksuele gerichtheid'. Dat maakt duidelijk dat de strafwet niet alleen homoseksuelen, maar bijvoorbeeld ook lesbische vrouwen, biseksuelen, panseksuelen en aseksuelen beschermt.

Maak van de aanpak van LHBTI-discriminatie een prioriteit in de veiligheidsagenda en stel een actieplan op

Er zijn, naast wetgeving, vanzelfsprekend ook andere overheidsinspanningen nodig om discriminatie van LHBTI's en andere groepen optimaal aan te pakken. Wij vinden het belangrijk dat de aanpak van geweld en discriminatie tegen LHBTI's een topprioriteit blijft van het ministerie van J&V, politie, openbaar ministerie en gemeenten. We stellen daarom voor om het te benoemen tot topprioriteit in de Veiligheidsagenda 2019-2022, net als in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Ook stellen we voor dat de regering een actieplan opstelt tegen anti-LHBTI geweld, overeenkomstig de recente motie van de Tweede Kamer (30420, 273).

Wij hopen dat u bovenstaande suggesties verwerkt in het concept-Wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen. Mocht u naar aanleiding van het bovenstaande nog vragen hebben, aarzel dan niet om contact met ons op te nemen.

12 juni 2018, ref.nr.: 18.039 / 6.30.1

11 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands, 28 augustus 2015

12 Raad van de Europese Unie, 5 en 6 december 2013. Council conclusions on combating hate crime in the European Union.

13 European Union Agency for Fundamental Rights, 2104. Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights. Op p.11 wordt bepleit: 'Enhanced penalties for hate crimes are introduced to stress the added severity of these offences.'