

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 464

Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2025

Antisemitisme is een eeuwenoud kwaad dat helaas steeds weer de kop opsteekt. Dat er mensen zijn in Nederland die te maken hebben met haat, intimidatie, uitsluiting en geweld vanwege hun Joods-zijn, is onacceptabel. Met de Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030 heeft het kabinet een pakket maatregelen gepresenteerd om de veiligheid van Joden in Nederland te vergroten, de voedingsbodem van antisemitisme weg te nemen en het Joodse leven te vieren.¹ Als onderdeel van de strategie en mede ter uitvoering van de motie van de leden Bikker en Ellian² en een eerdere toezegging door mijn voorganger aan uw Kamer³ is in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de strafbaarstelling van antisemitisme in onze omringende landen Frankrijk, België en Duitsland. Dit verkennend onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau De Straffaak dat gespecialiseerd is in strafrecht.

Met deze brief deel ik het verkennende onderzoek met uw Kamer en welke inzichten de verkenning heeft opgeleverd. Hierbij geef ik een korte weergave van de bevindingen van het onderzoek per land en ga ik in op de verschillen met de Nederlandse situatie en of dat aanleiding geeft tot aanpassingen.⁴

1. Bevindingen van het verkennend onderzoek per land

1.1 Frankrijk

Net als in Nederland wordt antisemitisme in Frankrijk beschouwd als een vorm van discriminatie tegen personen op grond van bepaalde persoonskenmerken als (bijvoorbeeld) geloof, afkomst of etniciteit. Dit is strafbaar gesteld in de Code Pénal. Ook het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld tegen personen op

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 30 950, nr. 429.

² Kamerstukken II, 2023-2024, 30 950, nr. 379.

³ Kamerstukken II, 2023-2024, 30 950, nr. 367.

⁴ Voor de volledige wetsteksten in de originele taal en vertaald in het Nederlands verwijs ik naar het verkennend onderzoek en de bijlage daarbij.

grond van onder andere hun afkomst, etnische groep of ras is strafbaar gesteld.

In de Code Pénal is discriminatie gedefinieerd als het maken van onderscheid op basis van (onder andere) afkomst, werkelijk of vermeend behoren tot een bepaalde etnische groep, staat, vermeend ras of een bepaalde godsdienst. Discriminatie is strafbaar als deze tegen een natuurlijk persoon of rechtspersoon wordt gepleegd en bestaat uit één van de specifiek genoemde handelingen in de Code Pénal. Wanneer een delict is begaan met een discriminatoir motief, levert dit een strafverzwarende omstandigheid op. Ook in Nederland is dat het geval. Als discriminatie van overheidswege plaatsvindt is in Frankrijk ook sprake van een strafverzwarende omstandigheid.

Tevens kent Frankrijk – net als Nederland – strafbaarstellingen voor belediging ('injure') en smaad ('diffamation'). In beide gevallen wordt de maximumstraf die de rechter mag opleggen, verhoogd indien het strafbare feit gericht is op een persoon of een groep personen vanwege hun afkomst of hun al dan niet behoren tot een bepaalde etnische groep, staat, ras of godsdienst. De maximumstraffen worden verhoogd met een percentage dat afhangt van de oorspronkelijke maximumstraf. Ook in Nederland is op 1 juli 2025 een aanpassing van het Wetboek van Strafrecht in werking getreden op grond waarvan de maximumstraf met een derde kan worden verhoogd indien het strafbare feit wordt begaan met een discriminatoir oogmerk of voorafgegaan, vergezeld of gevolgd wordt door gedragingen die haat of discriminatie tot uitdrukking brengen.

Feiten waarbij het discriminatoire aspect in de delictsomschrijving besloten ligt, zijn in Frankrijk uitgesloten van de mogelijkheid van strafverhoging. Ook in Nederland is dit het geval (per 1 juli 2025). Tenslotte is het verheerlijken, ontkennen of bagatelliseren van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, waaronder de Holocaust, strafbaar gesteld. Ook in Nederland is dat het geval. Anders dan in Nederland kent Frankrijk aparte strafbepalingen voor discriminatoire handelingen die gedaan worden in toespraken, geschriften, et cetera in de Wet op de Persvrijheid.

1.2 België

Net als in Frankrijk en Nederland wordt in België antisemitisme beschouwd als een vorm van discriminatie en als haat en geweld tegen personen op grond van bepaalde persoonskenmerken als (bijvoorbeeld) geloof, afkomst of etniciteit. In België zijn

strafbepalingen aangaande antisemitisme verdeeld over het Strafwetboek, de Antiracismewet, Antidiscriminatiewet en Negationismewet. In de Antiracismewet worden verschillende gedragingen strafbaar gesteld, onder andere aanzetten tot discriminatie, geweld, haat of segregatie jegens personen, verspreiden van denkbeelden op grond van rassuperioriteit of rassenhaat, verkondigen van discriminatie of segregatie en discriminatie door een openbaar officier of ambtenaar. Discriminatie wordt gedefinieerd als 'elke vorm van opzettelijke directe discriminatie, opzettelijke indirecte discriminatie, opdracht tot discrimineren en intimidatie op grond van een of meer beschermde criteria.' De beschermde criteria zijn nationaliteit, een zogenaamd ras, afkomst of nationale of etnische afstamming. In de Antidiscriminatiewet is ook het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld strafbaar gesteld. In de Negationismewet is ontkenning van de genocide die door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd aangemerkt als een strafbaar feit.

In België geldt dat een discriminerende drijfveer een grond voor strafverzwaring oplevert door de minimum- en/of maximumstraf te verhogen, maar deze geldt in België alleen bij specifieke misdrijven. Bij de meeste van deze specifieke misdrijven betekent dit een verdubbeling van de minimumstraf. Nederland kent geen minimumstraffen, maar per 1 juli 2025 wel een verhoging van de maximumstraf die de rechter mag opleggen. Tevens kent België een systeem van straftoemeting waarin de rechter verplicht is strafverzwarende en strafverzachende factoren in aanmerking te nemen. Een discriminatoire drijfveer moet bij alle misdrijven, behalve discriminatiedelicten, in aanmerking worden genomen als strafverzwarende omstandigheid door de rechter. De bewijslast hiervoor ligt echter hoog. In Nederland is er geen plicht voor de rechter om discriminatoir oogmerk mee te wegen in de straftoemeting, maar is dit wel vaste praktijk.

1.3 Duitsland

In Duitsland bestaat wetgeving op federaal niveau en op deelstatelijk niveau. Strafbepalingen bestaan echter alleen op federaal niveau, zoals in het Wetboek van Strafrecht (Strafgesetzbuch, StGB). In de grondwetten van deelstaten zijn bepalingen opgenomen die discriminatie afwijzen, en in de grondwetten van de deelstaten Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Hamburg en Bremen wordt specifiek het afwijzen van antisemitisme genoemd. Deze grondwetten staan los van het

strafrecht. De deelstaten hebben dus geen lokale bepalingen over de strafbaarheid van (antisemitische) gedragingen.

Net als in Frankrijk, België en Nederland wordt in Duitsland antisemitisme beschouwd als een vorm van discriminatie en als haat en geweld tegen personen op grond van bepaalde persoonskenmerken als (bijvoorbeeld) geloof, afkomst of etniciteit. In het Strafgesetzbuch is aanzetten tot haat vanwege (onder andere) raciale, religieuze of etnische groep strafbaar gesteld, alsmede haatzaaiende belediging, smaad en laster. Voor dit feit geldt een minimumstraf van 3 maanden vrijheidsstraf en een maximumstraf van 5 maanden vrijheidsstraf. Echter, als een vrijheidsstraf van ten hoogste zes maanden in beginsel passend wordt gevonden, geldt als uitgangspunt dat in plaats daarvan een geldboete wordt opgelegd. Bij de uitvoering van de strafbepaling zijn bovendien knelpunten. Zo moet bijvoorbeeld bewezen worden dat de haatzaaiende uitingen zijn gedaan jegens personen die specifiek in Duitsland wonen. Een wetsvoorstel om het artikel te hervormen is afgewezen door het Duitse parlement.

Daarnaast is, net als in Nederland, België en Frankrijk, belediging strafbaar gesteld in het Strafgesetzbuch en is een verbod opgenomen op het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren van de Holocaust. In de wettekst is – in tegenstelling tot Nederland – specifiek een verwijzing opgenomen naar daden van het nationaalsocialistisch bewind in Duitsland.

De Duitse rechter moet bij het opleggen van straffen verplicht rekening houden met “de motieven en doelstellingen van de dader, in het bijzonder racistische, xenofobe, antisemitische, genderspecifieke, tegen de seksuele geaardheid gerichte of andere mensminachtende motieven.” Dit betekent in de praktijk dat een rechter een hogere straf zal opleggen als er sprake is van een dergelijk motief. In 2021 is aan deze bepaling specifiek het motief van antisemitisme toegevoegd. Beoogd werd om in reactie op het toegenomen aantal antisemitische misdrijven in de afgelopen jaren te benadrukken dat ook dit motief strafverhogend moet worden meegewogen, ook al vielen antisemitische motieven eerder reeds onder ‘andere mensminachtende motieven’. De Duitse wetgeving bevat geen definitie van antisemitisme.

2. Conclusies en lessen voor Nederland

De rechtsstelsels van de onderzochte landen overziend kan worden geconcludeerd dat de strafbaarstellingen en strafverzwaring in Nederland, België, Frankrijk en Duitsland in grote lijnen vergelijkbaar zijn. Hier moet worden gedacht aan (groeps-)belediging, aanzetten tot haat, smaad en laster. In Nederland (per 1 juli), Frankrijk, Duitsland en België zorgt een discriminatoir motief voor het verhogen van de minimum- of maximumstraf. Daarbij is in België en Duitsland de rechter verplicht een dergelijk motief in strafverzwarende zin mee te wegen terwijl Frankrijk en Nederland deze plicht voor de rechter in de strafmotivatie niet kennen. Alleen Duitsland kent sinds 2021 een specifiek wettelijk antisemitisch motief, maar dit motief leidde eerder ook al tot strafverhoging als 'mensminachtende motief'. In België en Frankrijk bestaat net als in Nederland antisemitisme niet als zelfstandige discriminatiegrond maar valt het onder discriminatie op grond van ras en/of godsdienst.

Een verschil tussen het Franse stelsel en de stelsels in de andere landen, is dat in Frankrijk onderscheid wordt gemaakt tussen niet-openbare uitingsdelicten en wel openbare uitingsdelicten (in de Wet op de Persvrijheid). In Nederland wordt dit onderscheid niet gemaakt; alle discriminatiedelicten worden strafbaar gesteld in het wetboek van Strafrecht, hoewel in bepaalde gevallen de openbaarheid wel relevant is (zoals bijvoorbeeld bij groepsbelediging).

Uit het onderzoek blijkt niet dat de strafbedreigingen van vergelijkbare delicten in Frankrijk, België en Duitsland hoger zijn dan in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

Concluderend blijkt uit het onderzoek dat met de invoering van de wet discriminatoir aspect als strafverzwarringsgrond van het wetsvoorstel geen grote verschillen meer bestaan tussen de wettelijke strafbaarstelling van antisemitisme in ons stelsel en dat van de omliggende landen.

De minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten