

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 28 augustus 2020
Onderwerp Antwoorden Kamervragen over de status en rol van de IHRA-definitie
bij de strafrechtelijke beoordeling of uitlatingen
discriminatorisch zijn

Ons kenmerk
2977027

Uw kenmerk
2020Z13985

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

In antwoord op uw brief van 14 juli 2020 deel ik u mee, dat de schriftelijke vragen van het lid Kuzu (DENK) over de status en rol van de IHRA-definitie bij de strafrechtelijke beoordeling of uitlatingen discriminatorisch zijn, worden beantwoord zoals aangegeven in de bijlage bij deze brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op schriftelijke vragen van het lid Kuzu (DENK) over de status en rol van de IHRA-definitie bij de strafrechtelijke beoordeling of uitlatingen discriminatoir zijn (ingezonden 14 juli 2020, nr. 2020Z13985)

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027

Vraag 1

Herinnert u zich de passage over "toepassen IHRA-definitie" (IHRA: International Holocaust Remembrance Alliance) in uw brief "Kabinetsaanpak van discriminatie" (TK 30950 nr. 185), met daarin de volgende uitspraak: "Dit betekent dat overeenkomst met de lijst met uitingen en gedragingen nimmer automatisch kan leiden tot de conclusie dat sprake is van een strafbare discriminatoire/antisemitische uiting of gedraging"? 1)

Antwoord 1

Ja. Uw citaat en de bronverwijzing zijn correct weergegeven. De door de IHRA geformuleerde werkdefinitie van antisemitisme omvat een juridisch niet-bindende definitie. Of een uiting of een handeling een strafbaar feit is betreft een juridische beoordeling, waarbij wordt getoetst aan het Wetboek van Strafrecht en relevante jurisprudentie.

Vraag 2

Doelt het kabinet met "de lijst met uitingen en gedragingen" op de "hedendaagse voorbeelden van antisemitisme", die aan de IHRA-definitie zijn verbonden? 2) Zo neen, waar doelt het kabinet met deze formulering op? Zo ja, beschouwt en behandelt het kabinet deze voorbeelden als integraal onderdeel van de IHRA-definitie?

Antwoord 2

Ten aanzien van de eerste vraag: Ja. De IHRA illustreert haar werkdefinitie met een niet-limitatieve lijst van voorbeelden van verschijningsvormen van antisemitisme:

- Oproepen tot, bijdragen aan of het rechtvaardigen van het doden van of schade toebrengen aan Joden in naam van een radicale ideologie of een extremistische opvatting van religie.
- Leugenachtige, ontmenselijkende, demoniserende of stereotiepe opmerkingen maken over Joden als zodanig of over de macht van de Joden als collectief geheel. Hierbij gaat het onder meer – maar niet uitsluitend – over de mythe van een wereldwijde Joodse samenzwering of de mythe dat Joden de media, de economie, regeringen of andere maatschappelijke instellingen controleren.
- Joden als volk ervan beschuldigen verantwoordelijk te zijn voor reële of ingebeelde vergripen die zijn gepleegd door één enkel Joods individu of één enkele Joodse groep, of zelfs voor daden die zijn gepleegd door niet-Joden.
- Ontkenning van het feit, de omvang, de mechanismen (bv. de gaskamers) of de doelmatigheid van de genocide op het Joodse volk door het nationaalsocialistische Duitsland en zijn aanhangers en medeplichtigen tijdens de Tweede Wereldoorlog (de Holocaust).
- De Joden als volk of Israël als staat ervan beschuldigen de Holocaust te hebben verzonnen of te overdrijven.
- Joodse burgers ervan beschuldigen zich loyaler op te stellen ten aanzien van Israël of de vermeende prioriteiten van de Joden wereldwijd, dan ten aanzien van de belangen van hun eigen natie.

- Het Joodse volk het recht op zelfbeschikking ontzeggen, bv. door te beweren dat het bestaan van de Staat Israël is ingegeven door racistische overwegingen.
- Met twee maten meten, in die zin dat van de Staat Israël een bepaald gedrag wordt geëist dat niet van andere democratische naties wordt verwacht of verlangd.
- De symbolen en de beeldtaal gebruiken die bij het klassieke antisemitisme horen (bv. de bewering dat Jezus werd vermoord door de Joden of het bloedsprookje) om Israël of de Israëli's te typeren.
- Het huidige beleid van Israël vergelijken met het beleid van de nazi's.
- De Joden collectief verantwoordelijk stellen voor de daden van de Staat Israël.

”

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027

Deze voorbeelden zijn opgenomen om de IHRA te ondersteunen ('to guide IHRA in its work'). De voorbeelden zijn, net als de IHRA-definitie zelf, niet juridisch bindend, maar een hulpmiddel om antisemitisme te herkennen en registreren.

Met betrekking tot de vraag of het kabinet deze voorbeelden als integraal onderdeel van de IHRA-definitie beschouwt, merk ik op dat dit niet het geval is. Het kabinet beschouwt de elementen die worden genoemd in de niet-limitatieve lijst van de IHRA als voorbeelden die, afhankelijk van het kader waarin ze worden toegepast, in meer of mindere mate behulpzaam zouden kunnen zijn om alert te zijn op feiten en omstandigheden die een indicatie zouden kunnen vormen voor discriminerende uitingen of delicten met een discriminatie-aspect. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een aantal voorbeelden dat de IHRA aandraagt, zoals kritiek op staten maar ook politieke discussies, in beginsel beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat er in de strafrechtpraktijk in Nederland een eenduidig en toereikend juridisch toetsingskader bestaat dat bepalend is voor de strafrechtelijke beoordeling of uitlatingen discriminatoir zijn en dat dit kader gebaseerd is op bestaande jurisprudentie, waaronder relevante jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM)?

Antwoord 3

Ja, dat kan ik bevestigen.

Vraag 4

Zo ja, kunt u bevestigen dat de IHRA-definitie op geen enkele wijze door het Openbaar Ministerie en/of de rechter wordt betrokken en/of meegewogen in deze strafrechtelijke beoordeling? Zo nee, wilt u toelichten op welke wijze de IHRA-definitie door het Openbaar Ministerie en/of de rechter wordt betrokken en/of meegewogen in de strafrechtelijke beoordeling of uitlatingen discriminatoir zijn?

Antwoord 4

Gedragingen die overeenkomen met bepaalde voorbeelden van de niet-limitatieve lijst van de IHRA, kunnen voor politie, OM en de rechter behulpzaam zijn om alert te zijn op feiten en omstandigheden die een indicatie zouden kunnen vormen van discriminerende uitingen of delicten met een discriminatie-aspect. Indien sprake is van een mogelijk discriminatie-aspect kan dat voor de politie bijvoorbeeld leiden tot een besluit tot nader onderzoek in een bepaalde zaak, of het stellen van aanvullende vragen aan een verdachte. Indien sprake is van een strafbaar feit, kan de officier van justitie besluiten de verdachte te vervolgen. De officier dient in

het geval van een commuun delict met een discriminatieaspect (een zogenoemd codis-feit) het discriminatieaspect te benadrukken in het requisitoir en een hogere straf te eisen. De rechter kan dit aspect meewegen in de uiteindelijke strafoplegging.

Of een uiting of handeling een strafbaar feit is betreft een juridische beoordeling waarbij wordt getoetst aan het Wetboek van Strafrecht en relevante jurisprudentie. Een uiting of handeling wordt daarbij beoordeeld in het geheel van feiten en omstandigheden en in de context waarin deze is gedaan.

Overeenkomst met de lijst met uitingen en gedragingen zal nimmer automatisch leiden tot de conclusie dat sprake is van een strafbare discriminatoire/antisemitische uiting of gedraging.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027

Vraag 5

Herinnert u zich de volgende uitspraak in de passage "toepassen IHRA-definitie" in genoemde brief: "Vanuit dit uitgangspunt zijn anti-discriminatievoorzieningen, de korpsleiding van de politie en het Parket-Generaal van het openbaar ministerie in het bezit gesteld van de IHRA-werkdefinitie, zodat zij daarmee in de uitoefening van hun taken hun voordeel kunnen doen"? Zo ja: - aan welke "anti-discriminatievoorzieningen" heeft het kabinet de IHRA-definitie beschikbaar gesteld?

- met welke informatie en/of aanwijzingen heeft het kabinet de IHRA-definitie aan genoemde instanties beschikbaar gesteld? Kunt u dit per instantie toelichten?

- welk "voordeel" in relatie tot welke kerntaken beoogt het kabinet per genoemde instantie?

- hoe waarborgt het kabinet dat de IHRA-definitie in "de uitoefening van hun taken" niet alsnog strafrechtelijke relevantie en werking krijgt?

Antwoord 5

Ja. Uw citaat en de bronverwijzing zijn correct weergegeven. De werkdefinitie met toelichting, zoals die is te vinden op de website van de IHRA, is gedeeld met discriminatie.nl (de koepelorganisaties van antidiscriminatievoorzieningen), met de Korpsleiding van de politie en met het Parket-Generaal van het OM. De werkdefinitie kan gebruikt worden als mogelijke signalering voor discriminatie. Zoals ik uiteen heb gezet in de beantwoording van vraag 4 leidt dit niet tot een andere weging van het bepalen of een bepaalde uiting of gedraging als strafbaar moet worden beschouwd, dan wel aanleiding vormt om een hogere straf te eisen. Dit betreft een strafrechtelijke juridische beoordeling.

Vraag 6

Herinnert u zich de volgende uitspraak in de passage "toepassen IHRA-definitie" in genoemde brief: "Het hanteren van de werkdefinitie verandert niets aan het wettige en beleidsmatige beoordelingskader om een uiting of gedraging als discriminatoir en/of als strafbaar te bestempelen"? Zo ja:

- wat bedoelt het kabinet met "wettige beoordelingskader"? Doelt het kabinet daarmee op het "juridische beoordelingskader"?

- wat bedoelt het kabinet met "beleidsmatige beoordelingskader"?

- heeft de IHRA-definitie enige relatie met en/of invloed op wat het kabinet bedoelt en aanduidt met "wettige" en "beleidsmatige" beoordelingskader? Zo ja, welke relatie en/of invloed?

Antwoord 6

Ja. Uw citaat en de bronverwijzing zijn correct weergegeven.

Zoals ik reeds uiteen heb gezet in de beantwoording op de vragen 4 en 5 zal de werkdefinitie niets veranderen aan het beoordelingskader of sprake is van een

strafbaar feit zoals dat voortvloeit uit de wet en de jurisprudentie ("wettige beoordelingskader") en de beleidsregels van het OM zoals bijvoorbeeld de Aanwijzing Discriminatie ("beleidsmatige beoordelingskader"). De IHRA-werkdefinitie kan op onderdelen behulpzaam zijn voor politie, OM en rechter om alert te zijn op feiten en omstandigheden die een indicatie kunnen vormen voor discriminerende uitingen of delicten met een discriminatie-aspect.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027

Vraag 7

Heeft het kabinet kennisgenomen van de recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak "Baldassi et Autres c. France"? 3) Is staand kabinetsbeleid ten aanzien van de "Boycot, Desinvesteringen en Sancties - beweging" (de BDS-beweging) in overeenstemming met deze uitspraak? Zal deze uitspraak voor het kabinet richtinggevend zijn bij toekomstige beleidsvorming en beoordelingen of uitlatingen discriminatoir zijn?

Antwoord 7

Ja, deze uitspraak is mij bekend.

Ten aanzien van antisemitisme en andere vormen van discriminatie staat het beleid van het OM – dat deels in samenspraak met mijn departement tot stand komt, maar waarbij uiteindelijk het College van Procureurs-Generaal de doorslaggevende stem heeft – beschreven in de Aanwijzing Discriminatie. Daarin staat onder andere dat vervolging in beeld komt wanneer uitingen als strafbaar gezien kunnen worden, ook na weging van het recht op vrijheid van meningsuiting, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van artistieke expressie. Deze Aanwijzing is voor het laatst geactualiseerd in 2019.

Het kabinet treedt niet in individuele zaken. OM en rechter wegen jurisprudentie – ook die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – mee in de beoordeling van strafbaarheid.

Vraag 8

Hoe beoordeelt het kabinet dat de Israëlische regering de IHRA-definitie instrumentaliseert en inzet om de BDS-beweging voor Palestijnse rechten categorisch als antisemitisch te bestempelen? 4)

Antwoord 8

De IHRA heeft de definitie van antisemitisme aangenomen als interne werkdefinitie, en het kabinet hecht er aan om de definitie ook als zodanig te beschouwen.

Zoals ik reeds naar voren heb gebracht in het antwoord op vraag 2, worden publieke discussies over politiek en kritiek op staten in beginsel beschermd door de vrijheid van meningsuiting. Het is steeds aan OM en in het dienovereenkomstige geval de rechter om aan de hand van de wet en de jurisprudentie te bepalen waar de grens ligt tussen strafbare uitingen en uitingen die geschaard dienen te worden onder de vrijheid van meningsuiting.

In de brief van 6 juli 2020¹ is het kabinet ingegaan op de uitvoering van de motie Karabulut. Hierin staat ook het beleidsstandpunt van het kabinet ten aanzien van Israël weergegeven.

Vraag 9

Deelt het kabinet de mening dat de Israëlische organisatie "The International Legal Forum" (ILF) de aard en status van de IHRA-definitie onjuist weergeeft, wanneer zij daarover zegt: "For the first time in history, there is a legal definition of antisemitism"? 5) Hoe beoordeelt het kabinet de campagne die ILF wereldwijd heeft gelanceerd om de

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 23 432 nr. 477

IHRA-definitie in wetgeving op te laten nemen en zodoende juridische status te geven? 6)

Antwoord 9

De IHRA heeft de definitie van antisemitisme aangenomen als interne werkdefinitie, en het kabinet hecht er aan om de definitie ook als zodanig te beschouwen. Het staat organisaties uiteraard vrij om ervoor te pleiten om de definitie op te nemen in nationale of EU-wetgeving. Het kabinet is daar in het geval van Nederland of van de EU geen voorstander van.

Vraag 10

Deelt het kabinet de zorgen over het feit dat de IHRA-definitie steeds vaker door organisaties als de Non-governmental Organization Monitor (NGO Monitor) en het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) wordt ingezet om personen en groepen, die binnen de vrijheid van meningsuiting kritiek op de staat Israël uiten, te stigmatiseren als zijnde antisemitisch? 7) Zo neen, waarom niet?

Antwoord 10

Nee, het kabinet heeft daar geen zorgen over. In een gezonde democratie is altijd plaats voor organisaties die het belang van een bepaalde groep bepleiten, uiteraard voor zover die belangenbehartiging zich afspeelt binnen de grenzen van de wet. De vraag waar de grens van de vrijheid van meningsuiting ligt is op diverse vlakken een zeer actueel politiek debat, waarbij het kabinet eraan hecht dat er ruimte bestaat om tegengestelde meningen voor het voetlicht te brengen.

Vraag 11

Is het kabinet op de hoogte van incidenten waarbij de IHRA-definitie is ingezet om de Europese Unie, het Hof van Justitie van de Europese Unie en voormalig minister van Buitenlandse Zaken Koenders van antisemitisme te betichten, op grond van de beschuldiging dat Israël zou zijn blootgesteld aan "dubbele maatstaven", hetgeen één van de "hedendaagse voorbeelden van antisemitisme" is die aan de IHRA-definitie zijn verbonden? 8) Hoe beoordeelt het kabinet deze en soortgelijke beschuldigingen?

Antwoord 11

Het kabinet is van mening dat in een volwassen democratie ruimte moet zijn voor het debat over de reikwijdte van het begrip antisemitisme. Het debat dient daarbij plaats te vinden onbeslecht te worden op grond van inhoudelijke argumenten. Ten overvloede merkt het kabinet op dat ons rechtsstelsel, waar het voeren van debat in ruime mate wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting, ook goede rechtsbescherming kent in geval van het zonder goede juridische gronden openbaar beschuldigen van mensen, nu dit strafbare feiten kan opleveren zoals smaad of belediging.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027

Vraag 12
Wilt u deze vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 12

Ja, dat heb ik bij deze gedaan.

- 1) https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z11045&did=2020D23864
- 2) <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definitionantisemitism>
- 3) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-202756%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-202756%22]})
- 4) <https://4il.org.il/wp-content/uploads/2019/09/MSA-report-Behind-the-Mask.pdf>
- 5) <https://www.ilfngo.org/ihra>
- 6) <https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/275227>
- 7) <https://rightsforum.org/nieuws/cidi-monitor-propageert-omstreden-ihra-definitie-van-antisemitisme/>
- 8) <https://www.thelawfareproject.org/releases/2019/11/12/eus-highest-court-opens-pandoras-box-ofpoliticised-product-labelling;>
[https://elnetwork.eu/country/eu/european-leadership-network-eln-net-press-release-regarding-the-european-court-of-justice-decision-on-labeling-israeli-products/;](https://elnetwork.eu/country/eu/european-leadership-network-eln-net-press-release-regarding-the-european-court-of-justice-decision-on-labeling-israeli-products/)
[https://ejpress.org/israeli-winery-at-center-of-eu-court-ruling-on-labeling-refuses-to-back-down/;](https://ejpress.org/israeli-winery-at-center-of-eu-court-ruling-on-labeling-refuses-to-back-down/)
<http://www.israelnationalnews.com/Articles/Article.aspx/18995>

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
28 augustus 2020

Ons kenmerk
2977027