

Vergaderjaar 2004–2005

**28 221**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (strafbaarstelling discriminatie wegens een handicap)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 21 september 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Zij onderschrijven zonder enig voorbehoud dat discriminatie wegens een handicap verwerpelijk is en dat ook bij bestrijding van het maken van een onrechtvaardig onderscheid op grond van een handicap een belangrijke rol is weggelegd voor het strafrecht. Deze leden hadden kennisgenomen van de discussie die heeft plaatsgevonden rondom het door middel van een amendement toegevoegde nieuwe lid van art. 429 quater. Deze leden hadden gerede twijfel of het vanuit wettechnisch oogpunt wel aanvaardbaar is discriminatie wegens een handicap te willen bestrijden door middel van opname van een delictsomschrijving zoals in het voorgestelde nieuwe lid van art. 429 quater neergelegd. Deze leden wilden bij deze kwestie hierna uitvoerig stilstaan.

Deze leden stonden overigens allereerst stil bij het begrip lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Door de minister is aangegeven dat het moet gaan om gebreken of stoornissen die een ieder redelijkerwijze als handicap zal ervaren. Deze leden vroegen zich af of de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht derhalve toelaten dat een onrechtvaardig onderscheid wordt gemaakt tussen personen naar lichamelijke kenmerken zolang het daarbij maar gaat om kenmerken die vrijwel iedereen redelijkerwijze niet als een handicap zal ervaren. Is het bijvoorbeeld toegelaten dat iemand in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding anderen aanzet tot haat tegen of discriminatie van personen die bijvoorbeeld dik of zeer klein zijn, of bijvoorbeeld rood haar hebben. Wordt dit handelen eerst strafbaar indien er sprake is van een objectieve handicap?

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de minister herhaaldelijk gewaarschuwd tegen het opnemen van de grond handicap in de bepalingen die zien op bestrijding van discriminatie in het sociaal economisch verkeer, zoals met name art. 429 quater Sr. Door de minister

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk, (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA), Westerveld (PvdA) en Engels (D66).

is in dit verband gezegd dat een duidelijke begrenzing van gevallen waarin discriminatie op grond van handicap in het sociaal economisch verkeer zich voordoet en waarin deze strafwaardig is te achten vooralsnog niet te geven is. Dit laatste omdat bijvoorbeeld niet steeds is aan te geven in welke situaties het afzien van maatregelen om het werkproces voor personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap toegankelijk te maken, een werkgever strafbaar maken. Ditzelfde geldt naar de indruk van deze leden ook voor ondernemers voor zover het betreft ruimten waarin levering van de goederen of diensten plaatsvindt. Door de minister werd gesignaleerd dat in veel gevallen door aanpassingen in werktijden, werkmateriaal, begeleiding en toegankelijkheid van gebouwen, een persoon met een handicap in staat kan worden gesteld om in het sociaal economisch verkeer op gelijkwaardige wijze te participeren als een persoon die niet een dergelijke handicap heeft. De vraag is echter hoever de verplichting reikt om deze aanpassingen te verrichten.

Verhelderend vonden deze leden in dit verband ook datgene wat de minister heeft betoogd tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De minister wees erop dat het verbieden van discriminatie zoals thans voor een aantal persoonskenmerken in de wet is neergelegd, met name gevallen betreft van ongelijke behandeling van datgene wat in feite gelijk is. De passende remedie kan dan bestaan uit een verbod van een zodanige ongelijke behandeling. In geval van discriminatie wegens een handicap is echter sprake van een wezenlijk ander probleem. In de grote meerderheid van de gevallen zal de discriminatie niet gelegen zijn in het ongelijk behandelen, maar juist in het gelijk behandelen van datgene wat verschillend is, waarbij dat verschil dan wordt veroorzaakt door de handicap. Het opheffen van dat objectieve verschil kan in de praktijk juist met zich meebrengen dat er een voorziening moet worden getroffen om de persoon met de handicap in staat te stellen om op een passende wijze te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Het is echter niet altijd op voorhand duidelijk en/of kenbaar wat die voorziening dient te zijn en wat in dat verband gevegd kan worden van iemand die een ambt, beroep of bedrijf uitoefent. Deze leden hadden de indruk dat op dit punt in onze samenleving ook geen duidelijk uitgekristalliseerde en daarmee vaststaande normen bestaan. Mocht dat anders zijn, dan vernemen deze leden dat gaarne. Deze leden vroegen zich vooralsnog af of door de voorgestelde wijziging van art. 429 quater thans geen vraagstukken aan de strafrechter zullen worden voorgelegd die zich niet lenen om door de strafrechter beslist te worden. Daarbij doet zich dan uiteraard ook het probleem voor dat de minister signaleerde onder punt 5 van de memorie van toelichting, zijnde dat «normadressanten bij voormelde onduidelijkheid hun gedrag niet op de naleving van de norm kunnen richten en derhalve onverhoeds geconfronteerd kunnen worden met strafrechtelijk optreden». In dit verband hadden deze leden ook met instemming kennisgenomen van hetgeen door de minister wordt gesteld op pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag, waarin de minister op de door hem aangegeven argumenten tenslotte concludeert dat «het strafproces niet de weg is om de omvang van deze verplichtingen te bepalen».

Deze leden wilden voormelde enigszins abstracte beschouwingen duidelijk maken aan de hand van een voorbeeld. Stel dat een gehandicapte aangifte doet van strafbaar handelen tegen tien horecabedrijven in zijn directe omgeving, stellende dat hij gediscrimineerd wordt omdat hij niet op een passende wijze met zijn rolstoel die horecabedrijven kan binnenkomen en/of daar gebruik kan maken van de daar aanwezige voorzieningen. In sommige gevallen is de toegangsdeur te smal, of zitten er hoogteverschillen in de ruimten. Soms zit de toiletgroep in de kelder

en/of het restaurant op de eerste verdieping. In bepaalde gevallen zou een zeer simpel te realiseren voorziening toereikend om het probleem op te lossen. In andere gevallen echter niet. In bepaalde gevallen kan weliswaar sprake zijn van een relatief simpele voorziening, doch beschikt de exploitant niet over de benodigde financiële middelen die voorziening te kunnen treffen. In weer andere gevallen is sprake van een monumentaal pand waarvan de vorm niet aangepast mag worden. (Dat laatste is overigens niet een vergezocht voorbeeld nu er blijkens een recente publicatie in de pers een discussie gaande is over een Europese richtlijn die ertoe zou noodzaken dat historische zeilschepen, zogenaamde bruine schepen zoals die op het IJsselmeer rondvaren, toegankelijk gemaakt zouden moeten worden voor rolstoelen.) Dient nu van de strafrechter gevergd te worden dat hij van geval tot geval een afweging gaat maken of van de desbetreffende exploitant al dan niet gevergd kan worden dat hij zijn horecabedrijf aanpast, van welk bestuurlijk oordeel dan de al of niet strafbaarheid van de desbetreffende exploitant zou afhangen. Is dit gewenst c.q. aanvaardbaar? In dit verband vroegen deze leden aandacht voor een recente kort gedinguitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank te 's Gravenhage, waarbij hem de vraag werd voorgelegd of de overheidsmaatregelen waarbij de gehandicapten nog maar beperkt met de taxi kunnen reizen tegen bus- of treintarief, wel aanvaardbaar zijn, mede gelet op het feit dat het openbaar vervoer nu eenmaal niet volledig toegankelijk is voor gehandicapten met een rolstoel. Naar deze leden begrepen hebben, achtte de rechter de desbetreffende (beperkende) maatregelen in beginsel in strijd met de mensenrechten, doch de rechter meende niettemin dat de Staat niet veroordeeld kon worden tot het ongedaan maken van de vervoersbeperkingen aangezien de gevolgen van een en ander voor hem niet te overzien waren.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af wat nu precies bedoeld wordt met de zinsnede «zonder redelijke grond». Dient een en ander, zoals pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag lijkt te stellen, aldus geïnterpreteerd te worden dat de desbetreffende verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten bestaat, tenzij een en ander voor de persoon die het desbetreffende ambt, beroep of bedrijf heeft, een onevenredige belasting zou vormen? Dat zou in de praktijk betekenen dat degene, die uit hoofde van de desbetreffende strafbepaling wordt aangesproken, min of meer dient te bewijzen, althans aannemelijk dient te maken dat er sprake is van een zodanige onevenredige belasting.

Deze leden vroegen zich voorts af of met de omschrijving «de erkenning, het genot of de uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied of op andere terreinen van het maatschappelijk verkeer» in beginsel bedoeld is iedere afname van goederen of diensten van een persoon die in het sociaal economisch verkeer een ambt, beroep of bedrijf uitoefent. Mocht dat niet het geval zijn, welke afname van goederen en diensten valt dan wel onder voormelde omschrijving en welke afname van goederen en diensten niet?

Mochten die in de laatste twee alinea's gestelde vragen bevestigend worden beantwoord, dan lijkt het erop dat de voorgestelde delicts-omschrijving in feite neerkomt op het navolgende: «Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, ten doel heeft of, al dan niet bewust, tot gevolg kan hebben dat ten aanzien van personen met een handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de afname van goederen of diensten van een persoon, die in het sociaal-economisch verkeer een ambt, beroep of bedrijf uitoefent, wordt teniet gedaan of

wordt aangetast, tenzij de laatstgenoemde persoon kan bewijzen, althans aannemelijk kan maken dat het verrichten van doeltreffende aanpassingen en/of het treffen van voorzieningen om zulks te voorkomen, rekening houdende met alle relevante omstandigheden van het geval, voor hem een onevenredige belasting zou vormen.».

Acht de minister dat een bruikbare en aanvaardbare delictsomschrijving, een en ander mede getoetst aan het criterium dat personen in onze samenleving, alvorens met strafrechtelijk ingrijpen geconfronteerd te worden, hadden moeten kunnen weten welk handelen of nalaten van hen geveerd wordt gelet op de desbetreffende strafbaarstelling?

Deze leden wezen er voorts op dat het risico dat de desbetreffende personen lopen indien zij terzake onverhoeds geconfronteerd zouden worden met strafrechtelijk optreden, zich niet beperkt tot een eventuele lichte boete, die dan opgelegd zou kunnen worden, doch verder kan reiken nu immers een in een strafprocedure gewezen vonnis volledige bewijskracht heeft in een civiele procedure die daarna zou kunnen volgen. Het desbetreffende strafvonnis zou immers in rechte overgelegd kunnen worden als bewijs van onrechtmatig optreden met voorts daarop gebaseerd een vordering ertoe strekkende aan de betrokkene een rechterlijk gebod op te leggen de desbetreffende voorzieningen te treffen. Deze leden vroegen zich in gemoede af of zodanige denkbare acties er een bijdrage toe zouden (kunnen) leveren om in onze samenleving het juiste klimaat te creëren om op doeltreffende wijze werk te maken van bestrijding van discriminatie op grond van een handicap.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ook zij stelden een tweetal vragen met betrekking tot artikel 429quater WvS.

Dit artikel vormt het enige onderwerp van advies voor de Raad van State. De Raad adviseert om ook dit artikel aan te vullen met de grond «lichamelijke, psychische of geestelijke handicap», althans om in de toelichting duidelijker te motiveren waarom deze aanvulling thans niet passend is en daarbij aan te geven wanneer en waardoor deze aanvulling wel mogelijk zal zijn. De regering heeft met kracht van argumenten gekozen voor het laatste.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is artikel 429quater alsnog aangevuld door het met algemene stemmen aanvaarde amendement 14 Kalsbeek/Rouvoet. Dit amendement heeft het element «zonder redelijke grond» geïntroduceerd in een toegevoegd derde lid.

De eerste vraag van de leden van deze leden, daarin gesteund door de overige **commissieleden**, was of een redelijkheidstoets door de strafrechter wel thuishoort in een strafrechtelijke bepaling. De strafrechter heeft immers te oordelen over feiten en te onderzoeken of het wettig en overtuigend bewijs is geleverd alvorens tot strafbaarheid te kunnen concluderen. Komt de strafrechter hiermee niet in het vaarwater van de civiele rechter terecht, te meer daar een strafrechtelijk vonnis absolute betekenis toekomt in een eventueel volgend civiel proces?

De tweede vraag van de leden van de VVD-fractie betrof de vereiste omschrijving van een strafbaar feit. Voldoet het geamendeerde artikel 429quater hieraan nu het voor de burger niet aanstonds duidelijk is, of hij

een strafbaar feit pleegt, aangezien dit afhankelijk is van de uitkomst van de redelijkheidstoets door de strafrechter? Ligt strijdigheid met artikel 16 Grondwet (nulla poena-beginsel) hier op de loer?

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Eliane Janssen