

Vergaderjaar 2001–2002

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Gehandicapten worden geconfronteerd met achterstelling en discriminatie. Uit gegevens, die de Gehandicaptenraad verstrekte aan mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is af te leiden dat het ook nu nog voorkomt dat ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen mensen op grond van hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Dit vormt een verwerpelijk verschijnsel, dat direct en duidelijk bestreden moet worden. Dat is ook één van de uitgangspunten van het beleid van de regering ter voorkoming van vooroordelen, discriminatie en racisme. Bij de uitvoering van dit beleid wordt gebruik gemaakt van uiteenlopende handhavingsmethoden. Als sluitstuk van het handhavingsbeleid komt naar het oordeel van de regering ook het strafrecht een rol toe bij de bestrijding van gedragingen die groepen van mensen krenken in verband met hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.

Ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft duidelijk aangegeven dat bij de bestrijding van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een handicap voor het strafrecht een rol is weggelegd. Dit bracht deze Kamer mede tot uitdrukking door de motie van haar leden Rouvoet en Van der Staaij tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 2000 aan te nemen. In deze motie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 34) werd de regering verzocht naast een voorstel voor een Wet gelijke behandeling gehandicapten, ook een wetsvoorstel tot strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht van discriminatie van gehandicapten voor te bereiden. Mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reageerde ik met mijn brief van 8 maart 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 60) op deze motie. Ik heb toegezegd een wetsvoorstel voor te bereiden strekkende tot toevoeging van de grond handicap aan de artikelen 137c tot en met 137e van het Wetboek van Strafrecht.

Discriminatie komt voor in verschillende vormen en in verschillende sectoren in het maatschappelijk leven. Dit wetsvoorstel strekt tot toevoeging van de grond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» aan de artikelen 137c tot en met 137f van het Wetboek van Strafrecht. Hoewel artikel 137f niet in mijn brief van 8 maart 2000 was opgenomen zal

ook deze bepaling worden aangevuld in verband met de samenhang daarvan met de artikelen 137c tot en met 137e. Doel van de artikelen 137c tot en met 137f is primair afkeuring tot uitdrukking te brengen over beledigende of tot haat, discriminatie of geweld aanzettende uitingen. Zij stellen een heel directe vorm van discriminatie strafbaar, bestaande uit uitingen in woord, beeld of geschrift waarbij op veelal onverbloemde wijze de waardigheid van mensen wordt gekrenkt op grond van een bepaald kenmerk zoals ras of seksuele gerichtheid. Wezenlijk voor de meeste van de strafbaar gestelde gedragingen is verder dat zij gericht zijn op openbaarmaking of verspreiding van de uitlating. Discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer komt aan de orde in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

In artikel 137c van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen op grond van hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap strafbaar te stellen. Het in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen personen of goederen van mensen op grond van handicap wordt verboden in artikel 137d. Het anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving openbaar maken van uitlatingen, waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze beledigend zijn voor een groep mensen op grond van hun handicap of aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen op grond van een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap wordt strafbaar gesteld in artikel 137e. In artikel 137f tenslotte wordt deelneming of geldelijke of andere stoffelijke steunverlening aan activiteiten gericht op discriminatie wegens handicap verboden.

Met opneming van de grond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» in de artikelen 137c tot en met 137f wordt de verwerpelijkheid van het in het openbaar krenken en aantasten van de waardigheid van een groep mensen op grond van hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap tot uitdrukking gebracht en wordt het mogelijk in aangegeven gevallen daartegen strafrechtelijk op te treden. Het strafrecht vormt zo een middel om ook deze vormen van discriminatie tegen te gaan.

Een ontwerp van het onderhavige voorstel is voor advies aan een aantal organisaties voorgelegd. Daarop zijn reacties¹ ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Federatie van Ouderverenigingen, de Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) en het College van procureurs-generaal. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak gaf aan waardering te hebben voor het streven van de wetgever te willen komen tot de bescherming van personen met een handicap. De NVvR kan zich geheel verenigen met het voorstel van wet en volstond met drie opmerkingen voornamelijk van technische aard. De Nederlandse Orde van Advocaten kan zich geheel in het concept-wetsvoorstel vinden. Het College van procureurs-generaal gaf aan geen bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel. Wel gaf het ontwerp het College aanleiding tot een technische opmerking. De Federatie van Ouderverenigingen en de CG-Raad achten een meeromvattende strafbaarstelling dan voorgesteld gewenst en maakten tevens enkele opmerkingen over de gehanteerde begrippen. Daarop wordt hierna in deze toelichting ingegaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Het begrip «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap»

Evenals bij de voorbereiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gezocht naar mogelijkheden om het begrip handicap af te bakenen. In regelgeving bestaat geen uniforme definitie van dit begrip. Als een wettelijke regeling een omschrijving van het begrip handicap bevat is deze toegeschreven op het onderwerp van de regeling. Dit is niet verwonderlijk gezien de grote verschillen in aandoeningen en gebreken die een handicap kunnen vormen, en de beleving daarvan. Of een aandoening of gebrek als handicap wordt ervaren is bovendien sterk afhankelijk van de houding van anderen en van omgevingsfactoren. In de voortgangsnotitie Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten en chronisch zieken van 29 juni 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 24 170, nr. 55) stelt het kabinet dat een sluitende definitie van het begrip handicap in die wet vooralsnog noodzakelijk noch wenselijk is. Ook richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 (PbEG L 303) tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep bevat geen definitie. Dit wetsvoorstel bevat geen nadere omschrijving van het begrip lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Dit is niet uniek voor het Wetboek van Strafrecht. Bij de andere in de aan de orde zijnde strafbepalingen opgenomen gronden is evenmin een nadere omschrijving opgenomen, terwijl zich ook ten aanzien van die gronden interpretatievragen kunnen voordoen. De rechtspraak heeft aan die gronden nader invulling gegeven.

In Het Groot Woordenboek der Nederlandse taal (dertiende herziene druk) is het begrip handicap omschreven als nadelige positie als gevolg van een lichamelijk of geestelijk gebrek of als gevolg van invaliditeit. Bij de toepassing van het in de strafwet geïntroduceerde begrip «handicap» dient voorop te staan wat in het maatschappelijk verkeer in het algemeen onder handicap wordt verstaan. Aanvankelijk werd gekozen voor opnemings van het samenstel van de termen «geestelijke of lichamelijke handicap». In reactie op het voor advies toegezonden ontwerp van dit wetsvoorstel merkten de geraadpleegde belangenorganisaties van gehandicapten op dat het samenstel «geestelijke of lichamelijke handicap» door gehandicapten en hun directe omgeving niet meer gebruikt wordt en dat dit begrippenpaar in hun beleving niet alle stoornissen omvat. Met name verstandelijk gehandicapten zouden zich niet beschermd voelen. Om die reden is gezocht naar een andere in een strafbepaling bruikbare aanduiding. Uiteindelijk is deze gevonden in het begrippenpaar «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap». Dit samenstel heeft een voldoende omliggende inhoud en biedt daarmee de rechter een voldoende duidelijk richtsnoer.

Ook het karakter van de onderhavige strafbepalingen kan richting geven aan de interpretatie van het begrip «handicap» in de context van het strafrecht. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk beoogd de waardigheid van *groepen* mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap te beschermen, conform de ratio van de artikelen 137c e.v. zoals deze artikelen thans luiden (artikel 137c spreekt van een «groep», 137e van «mensen» (meervoud)). Bij de strafrechtelijke bestrijding van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap staan het belang van de groep, waartoe de slachtoffers behoren, en de mate waarin de maatschappij geschokt is door de gedraging voorop. Weliswaar zijn de gevoelswereld van een persoon en de situatie waarin deze verkeert belangrijk voor het antwoord op de vraag of die persoon een beperking als handicap ervaart, maar doelstelling van de strafbaarstelling is bescherming van de waardigheid van groepen mensen met een lichamelijke,

psychische of verstandelijke handicap. Dat impliceert dat alleen het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van *voldoende objectiveerbare* handicaps strafbaar is. Het moet om meer gaan dan de subjectieve beleving van een individu en wel om gebreken of stoornissen die ieder redelijkerwijs als handicap zal ervaren. De ernst van de aantasting van de menselijke waardigheid kan bij de beslissing om tot strafrechtelijk optreden over te gaan een belangrijke factor vormen.

In dit wetsvoorstel wordt een andere terminologie gehanteerd dan in het concept-voorstel houdende een wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het concept-voorstel voor de wet gelijke behandeling beoogt bescherming te bieden tegen ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte. De begrippen «werkelijk of vermeend» zijn in dit wetsvoorstel niet overgenomen omdat zij niet bruikbaar zijn in de situaties waarop de strafbaarstelling ziet. In het kader van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte spelen andere vragen dan in de situaties waarop de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht zien. Denkbaar is dat een werknemer een beroep doet op de Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte omdat hij zich in zijn werksituatie anders behandelt voelt omdat zijn omgeving ten onrechte denkt dat hij een handicap heeft. In de gevallen waarop de delictsoomschrijvingen van de artikelen 137c tot en met 137f zien speelt een vermeende handicap geen rol omdat de beledigende gedraging zich in zo'n geval ook richt op mensen, die de handicap daadwerkelijk hebben. Bovendien bieden de begrippen werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte te weinig afbakening om te gebruiken in een delictsoomschrijving in het Wetboek van Strafrecht. Introductie van deze begrippen in het Wetboek van Strafrecht houdt een onnodig risico in dat de strafzaak in een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging eindigt. Als dat vaak voorkomt kan dat afbreuk doen aan de normatieve kracht van deze strafbepalingen.

In zijn commentaar op een ontwerp voor dit wetsvoorstel adviseert de Chronische Zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) de bescherming van ongeborenen tegen discriminatie op grond van een handicap expliciet in de wet op te nemen om daarmee oproepen met de strekking kinderen met een handicap niet geboren te laten worden te bestrijden. Het door de CG-Raad geschetste probleem lost zich op in het feit dat gedragingen als omvat in de onderhavige strafbepalingen waarmee ongeborenen op een handicap worden aangesproken zich gewoonlijk al dan niet impliciet ook op geboren met een handicap richten. Zo zijn beledigende uitingen gericht tegen ongeborenen met een handicap onder artikel 137c ook strafbaar, omdat de beledigende uiting zich gewoonlijk ook richt op geboren met een handicap. Overigens kunnen vergelijkbare vragen zich in beginsel op dezelfde wijze voordoen bij discriminatie op de gronden, die thans in de artikelen 137c tot en met 137f zijn opgenomen.

3. Discriminatie op grond van lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap in het sociaal-economisch verkeer

In de artikelen 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht is discriminatie bij de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf strafbaar gesteld. Ingevolge artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht wordt onder discriminatie in de zin van deze bepalingen verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

In mijn brief van 8 maart 2000, waarmee ik reageerde op de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de heren Rouvoet en Van der Staaij heb ik aangegeven af te willen zien van opnemings van de grond handicap in de bepalingen, die zien op de bestrijding van discriminatie in het sociaal-economisch verkeer (artikel 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht). 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, is vooralsnog niet te geven. Het is onder meer nog onvoldoende duidelijk af te bakenen in welke concrete gevallen sprake is van het maken van een verboden onderscheid en in welke gevallen sprake is van het stellen van een wezenlijk functievereiste. Ook is niet 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 maakt. Normadressaten kunnen bij die onduidelijkheid hun gedrag niet op naleving van de norm richten en kunnen onverhoeds geconfronteerd worden met strafrechtelijk optreden.

Voordat toepassing van het strafrecht aan de orde kan komen dienen de normen voor de omgang met gehandicapten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zich uit te kristalliseren. Gewenst gedrag kan beter bevorderd worden met middelen die daartoe meer geëigend zijn. Ik wijs als voorbeeld op het volgende. Een werkgever is op grond van artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek verplicht zich als een goed werkgever te gedragen en voor een goede relatie tussen werknemers onderling te zorgen. De verplichtingen van de werkgever omvatten mede de zorg voor gehandicapten en het tegengaan van discriminatie. Op grond van de recente Wet verbetering poortwachter is de werkgever onder meer verplicht om arbeidsongeschikte werknemers in staat te stellen eigen of andere passende arbeid te verrichten (artikel 658a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Bij de handhaving van de zorgplicht van de werkgever spelen ook de medezeggenschapsorganen een belangrijke rol. De ondernemingsraad werkt ingevolge artikel 12 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 samen met de werkgever bij de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid. Bovendien kan deze raad de werkgever aanspreken op zijn verantwoordelijkheid voor een goede werksfeer, die niet nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van zijn medewerkers.

Ook wijs ik er in dit verband op dat onder de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor een aantal beleidsterreinen een voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt voorbereid. De belangrijkste doelstelling daarvan is de bestrijding van discriminatie op grond van handicap in het sociaal-economisch verkeer. In het wetsvoorstel wordt vastgelegd wat in de verschillende sectoren onder gelijke behandeling moet worden verstaan (zie de brief van 29 juni 2000 over dit onderwerp aan de Tweede Kamer). Daarnaast bevat het wetsvoorstel de verplichting doelmatige aanpassingen te verrichten. Deze voorgenomen wetgeving is een belangrijke stap in de individuele rechtsbescherming van de burger met een handicap.

Tezamen met maatregelen gericht op noodzakelijke voorzieningen voor mensen met een handicap zal dit bijdragen aan het bevorderen van participatie en zelfstandig functioneren van mensen met een handicap in het sociaal-economisch verkeer. De Chronisch Ziekten en Gehandicapten Raad Nederland stelt voor de verplichting doeltreffende aanpassingen te verrichten niet alleen op te nemen in het voorstel voor de Wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, maar de niet-naleving van die verplichting ook als zelfstandig strafbaar feit op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht en de proce-

dure bij de strafrechter zijn naar mijn oordeel niet de geëigende middelen om iets dergelijks af te dwingen.

Ook internationaal doen zich ten aanzien van de bestrijding van discriminatie van gehandicapten in het sociaal-economisch verkeer belangrijke ontwikkelingen voor, in het bijzonder in de Europese Unie. Ik wijs in dit verband in het bijzonder op richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 (PbEG L 303) tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Een van de speerpunten van deze richtlijn is discriminatie op grond van handicap op het terrein van de arbeid uit te bannen. Naast het verbod op discriminatie op grond van handicap bevat de richtlijn de aanbeveling om waar mogelijk redelijke aanpassingen te bewerkstelligen en onheuse bejegening tegen te gaan. De richtlijn verplicht de lidstaten niet tot strafrechtelijke handhaving, maar tot toekenning van adequate juridische middelen aan personen die menen in relatie tot de arbeid gediscrimineerd te zijn om daar tegen op te komen.

4. Handhaving en kosten

De inhoud van dit wetsvoorstel lijkt niet te leiden tot bijzondere handhavingsproblemen. Politie en justitie beschikken over voldoende ervaring met de toepassing van de artikelen 137c tot en met 137f. Binnen het openbaar ministerie is specifiek vervolgingsbeleid voor de aanpak van discriminatie-zaken ontwikkeld. Dit beleid komt tot uitdrukking in de Aanwijzing discriminatie (Stcrt. 1999, 61), die op 24 februari 1999 door het College van procureurs-generaal is vastgesteld. Hoofddregel is dat bij overtreding van discriminatiebepalingen altijd een strafrechtelijke reactie volgt. In beginsel worden zaken niet door middel van een transactie afgedaan maar ter zitting van de strafrechter aangebracht. De bestrijding van discriminatie van gehandicapten zal langs dezelfde lijnen kunnen geschieden. Bij de bestrijding van strafbaar gestelde vormen van discriminatie op grond van handicap komt een belangrijke rol toe aan het netwerk dat binnen het OM op het gebied van de bestrijding van discriminatie bestaat. Dit netwerk omvat naast officieren van justitie en advocaten-generaal belast met anti-discriminatiezaken ook het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie. De belangrijkste taken van dit centrum zijn organisatie van expertise op het terrein van de bestrijding van discriminatie en advisering in concrete strafzaken. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vraagt in haar advies aandacht voor de mogelijkheid dat psychisch of verstandelijk gehandicapten behoefte hebben aan een bijzondere vorm van ondersteuning bij het doen van aangifte. Ik meen dat de anti-discriminatiebureau's ook in deze gevallen aan het slachtoffer ondersteuning kunnen bieden. Voorts is de verwachting dat daarbij ook belangenorganisaties van mensen met een handicap zoals de Federatie van Ouderverenigingen en de CG-Raad een rol kunnen spelen. Naar verwachting zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet tot een dermate groot aantal aangiften leiden dat dit een significante toename in het aantal gevallen waarin politie en justitie optreden op grond van de artikelen 137c tot en met 137f tot gevolg heeft.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals