

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 28 maart 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel dat discriminatie wegens een handicap strafbaar stelt. Deze leden menen dat met dit wetsvoorstel een goede nadere invulling is gegeven aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie en dat artikel 1 van de Grondwet op deze wijze verdere betekenis krijgt. Discriminatie op grond van het hebben van een handicap is een kwalijk verschijnsel dat effectief en krachtig moet worden bestreden. Het strafrecht kan daarbij een middel zijn, maar uiteraard niet het enige.

Deze leden wijzen erop dat zij zich binnenkort in de plenaire vergadering buigen over het wetsvoorstel dat de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie verhoogt (27 792). Zij gaan er vanuit dat, mocht dat voorstel tot wet verheven worden, deze hogere strafmaat ook van toepassing wordt op discriminatie wegens een handicap, wanneer het onderhavige wetsvoorstel tevens wordt aangenomen. Bij het nadere schriftelijk overleg naar aanleiding van het wetsvoorstel tot verhoging van de strafmaat hebben deze leden de discongruentie aan de orde gesteld tussen enerzijds de discriminatiegronden in de limitatieve bepaling van artikel 1 van de Grondwet en anderzijds de discriminatiegronden die zijn opgenomen in artikel 137 van het Wetboek van Strafrecht. Het verheugt deze leden dat deze discongruentie door middel van dit wetsvoorstel wordt verminderd, uitgaande van de veronderstelling dat de toe te voegen discriminatiegrond wegens het hebben van een handicap een invulling is van het begrip discriminatie «op welke grond dan ook» dat is opgenomen in artikel 1 van de Grondwet. De discussie over de vraag of bedoelde, door de regering betwiste, incongruentie bestaat en de betekenis daarvan voeren deze leden uiteraard verder tijdens het debat over het wetsvoorstel

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter Rabbiae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolaï (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature PvdA.

Pvl. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

tot verhoging van de strafmaat, maar kan de regering reeds aangeven of zij na toevoeging van discriminatie op grond van het hebben van een handicap voornemens is andere discriminatiegronden aan het strafrecht toe te voegen? Zo nee, waarin ligt het kennelijke verschil in ernst met bijvoorbeeld discriminatie op grond van politieke overtuiging? Het college van procureurs-generaal schrijft in haar – overigens grotendeels instemmende – advies bij dit wetsvoorstel dat het beter ware geweest uitvoeriger te motiveren waarom, bijvoorbeeld op grond van historische ontwikkelingen en de vraag hoe het thans is gesteld met de discriminatie van gehandicapten, voor het onderhavige wetsvoorstel is gekozen. Is de regering dat met het college eens? Waarom is inderdaad niet nader onderbouwd en toegelicht dat discriminatie voorkomt «in verschillende vormen en in verschillende sectoren in het maatschappelijk leven». Het college van procureurs-generaal noemt het onderhavige wetsvoorstel trouwens «symboolwetgeving». Kan de regering dat met kracht van argumenten bestrijden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat discriminatie op welke grond dan ook ontoelaatbaar is. Dit standpunt geldt vanzelfsprekend ook als het gaat om discriminatie van gehandicapten. De regering verwijst naar gegevens waaruit blijkt dat het nu nog voorkomt dat er een onge-rechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen mensen op grond van hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Terecht moet worden geconcludeerd dat zulks een verwerpelijk verschijnsel is dat direct en duidelijk bestreden moet worden. Eén van de geëigende instrumenten daartoe is het strafrecht. Het voorliggende wetsvoorstel wil bereiken dat strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen diegene die personen wegens hun handicap discrimineert. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dit uitgangspunt. Zij hebben dan ook met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Met belangstelling nemen de leden van de CDA-fractie kennis van voorliggend voorstel. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de strekking van het voorstel. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat discriminatie wegens een handicap strafbaar stelt. De leden van de fractie van D66 hebben over het voorstel nog enige opmerkingen en vragen. Nederland is een ontwikkelingsland als het gaat om voorzieningen voor gehandicapten, concludeerde een aantal Tweede-Kamerleden enige tijd terug na een werkbezoek aan de Verenigde Staten. Met wetsvoorstellen als het voorliggende en met veel aanvullende maatregelen is het mogelijk de achterstand in te halen, menen de leden van de D66-fractie. Op het gebied van regelgeving verwijst de regering onder meer naar de ontwikkeling van een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, op EU Richtlijn 2000/78/EG, op de Wet verbetering poortwachter en op de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Welke andere wetgeving staat op stapel om de positie van gehandicapten te verbeteren? Wat is de stand van zaken rondom de opnemings van een handicap als discriminatiegrond in artikel 1 Grondwet zoals verzocht in de motie Rouvoet/Van Vliet (28 000XVI, 63), zo vragen de leden van de fractie van D66. Wat is de opvatting van de regering over het bij een eventuele Grondwetswijziging tevens toevoegen van seksuele voorkeur als discriminatiegrond?

De leden van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden onderschrijven de bedoeling van het wetsvoorstel om de anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht ook van toepassing

te maken op discriminatie van of geweld tegen personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Ongerechtvaardigd onderscheid tussen mensen moet worden uitgebannen, aldus de leden. Daarbij is het evenwicht tussen het verbod op discriminatie en vrijheid van meningsuiting van groot belang en vergt de uiterste prudentie van de wetgever.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, strekkend tot strafbaarstelling van discriminatie wegens een handicap. Zij zijn verheugd dat de regering hiermee haar toezegging de motie Rouvoet/Van der Staaij (26 800 VI, 34) uit te voeren, gestand doet.

Gelet op de eerdere standpuntbepalingen van de fractie van de ChristenUnie (en de beide voorgangers daarvan) in debatten over gehandicapten-discriminatie zal het weinig verwondering wekken, dat de leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen instemmen met de algemene strekking van het voorliggende wetsvoorstel. In beginsel stuit het vastleggen van het verbod op gehandicapten-discriminatie in het strafrecht immers niet snel op wezenlijk andere problemen, dan de huidige reeds in het strafrecht opgenomen non-discriminatiegronden.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft de leden van de fractie van de ChristenUnie aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel om de strafrechtelijke bepalingen ter bestrijding van discriminatie uit te breiden met de discriminatiegrond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap». Zij stellen het op prijs dat op deze wijze uitwerking is gegeven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Rouvoet en Van der Staaij van 3 november 1999 (26 800 V, nr. 34). Zij hebben er evenwel behoefte aan enige vragen ter verduidelijking voor te leggen.

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

De regering acht een sluitende definitie van het begrip «handicap», bijvoorbeeld in het wetsvoorstel Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronisch ziekte, wenselijk noch noodzakelijk. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dit nader toe te lichten. Is het bieden van zo'n sluitende definitie eerder onmogelijk of eerder onwenselijk? Deze leden vragen de regering voorts waarom, in gevolg de definitie in Het Groot Woordenboek der Nederlandse taal, de enkele term «handicap» niet voldoende is voor het begrippenkader in dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel beoogt de waardigheid van groepen mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap te beschermen. Daarbij is het volgens de regering wel van belang dat gedrag pas strafbaar is als er sprake is van «voldoende objectiveerbare handicaps» en het moet «om meer gaan dan de subjectieve beleving van een individu». De leden van de PvdA-fractie vragen de regering deze gehanteerde begrippen nader toe te lichten. Wie beslist of een handicap voldoende objectiveerbaar is? Op welke grond acht de regering het hanteren van deze begrippen werkbaar? Waarom wordt hier het begrip handicap in relatie met het strafrecht wel gedefinieerd, terwijl eerder wordt geconcludeerd dat het geven van een definitie wenselijk noch noodzakelijk is en dat de rechtspraak de discriminatiegronden nader kan invullen? De regering benadrukt in de memorie van toelichting dat het moet gaan om discriminatie van groepen mensen. Betekent dat dat tegen discriminatie van een individu in beginsel geen bescherming wordt geboden? Kan de regering tevens de vraag beantwoorden wat zij, in het licht van dit wetsvoorstel, verstaat onder een «vermeende handicap»?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering voorts nader toe te lichten waarom zij de suggestie van de Chronisch Ziekten en Gehandicapten Raad om ook een voorziening te treffen met betrekking tot ongebo-
renen niet overneemt, omdat het probleem zich vanzelf zou oplossen.

Anders dan de regering, zijn de leden van de VVD-fractie er voornsog niet van overtuigd dat het begrippenpaar «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» een zodanig voldoende omljnde inhoud heeft dat het een voldoende duidelijk richtsnoer voor de rechter biedt. Een nadere precisering lijkt noodzakelijk te zijn. Is de regering van oordeel dat het begrippenpaar «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap» voldoende objectiveerbaar is? Kan de regering nader aangeven op grond van welke criteria de rechter kan toetsen of feitelijk sprake is van een handicap? Is het criterium «wat in het maatschappelijk verkeer in het algemeen onder handicap wordt verstaan» daartoe steeds voldoende? Is een en ander al voldoende uitgekristalliseerd? Het is denkbaar dat in een groep personen met dezelfde handicap een aantal van die personen die handicap niet als zodanig ervaart of wil ervaren. Is dit gegeven van belang bij genoemde rechterlijke toetsing? Op welke grond kan een persoon strafrechtelijk worden vervolgd die zich discriminerend uitlaat over gehandicapten als zodanig, zonder dat hij daarbij een nadere precisering van enige handicap noemt? Op welke grond kan een persoon strafrechtelijk worden vervolgd die zich discriminerend uitlaat over personen met een chronische ziekte?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat ook in dit wetsvoorstel het niet mogelijk lijkt te komen tot een afbakening van het begrip «handicap». Dit in verband met het gegeven dat naast de grote verschillen en aandoe-
ningen ook de omgevingsfactoren mede bepalen of een aandoening of gebrek als handicap ervaren wordt. Dit is niet uniek voor het Wetboek van Strafrecht. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of dan wel het hanteren van het begrip «handicap» volstaat, nu binnen de belangen-
organisaties veelal het begrip «beperking» wordt gehanteerd?

Bij de strafrechtelijke bestrijding van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap staat het belang van de groep, waartoe slachtoffers behoren, én de mate waarin de maatschappij geschokt is door de gedraging voorop. Het begrip «maatschappij schokkend» laat echter meerdere interpretaties toe. Kan de regering nadere criteria aangeven, waaraan het begrip «maat-
schappij schokkend» kan worden getoetst en tevens vanuit welk norm-
stellend kader deze criteria voortvloeien. Kan erop vertrouwd worden, dat wat in dit verband als «maatschappij schokkend» wordt ervaren, over een aantal jaren nog dezelfde waarde heeft?

In tegenstelling tot het wetsvoorstel gelijke behandeling van gehandi-
capten wordt in dit wetsvoorstel gekozen voor een nadere definiëring van het begrip handicap en chronische ziekten, namelijk lichamelijke, psychi-
sche of verstandelijke handicap. Kan het verschil nader worden toegelicht, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zou het juist in het strafrecht niet wenselijker zijn om af te zien van een nadere omschrijving – en het dus bij het begrip handicap te laten? Wat er bedoeld wordt met handicap is in algemene zin immers wel duidelijk; wat de strekking is van de strafbaarstelling eveneens, maar een exacte omschrijving is vrijwel niet te geven. Zij verwijzen hierbij naar onder meer het verdrag van Amsterdam waar ook alleen van handicap wordt gesproken en waar dit dus kennelijk voldoende wordt geacht.

Overigens is een exacte omschrijving evenmin te geven ten aanzien van bijvoorbeeld het begrip ras, maar dit terzijde, merken deze leden op.

De vraag is hier vooral, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie of, in de zin van het strafrecht, het begrippensamenstel lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wezenlijk iets toevoegt aan het enkele begrip handicap als zodanig. Mogelijk zou het omgekeerde zelfs het geval kunnen zijn, namelijk dat blijkt dat het begrippensamenstel leidt tot een ongewenste inperking van de bescherming tegen discriminatie wegens een handicap, die de wetgever beoogt te bieden. De leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen in dit verband naar de discussie die in de voorbereiding is gevoerd met de CG-raad rondom het advies om expliciet de bescherming van ongeborenen tegen discriminatie wegens een handicap in de wet op te nemen. De raad is er kennelijk niet van overtuigd dat het wetsvoorstel ongeborenen bescherming tegen gehandicap-tendiscriminatie biedt. Het lijkt deze leden dat die vrees juist is ingegeven omdat gekozen is voor die uitgebreidere omschrijving.

Als nader voorbeeld van het mogelijk ongewenst inperkende gevolg van de omschrijving lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap noemen deze leden de lengte of omvang van iemand. Algemeen wordt dit niet (direct) als lichamelijke handicap gezien; in omstandigheden kan men zich evenwel wel voorstellen dat er sprake kan zijn van niet gerechtvaardigde onderscheid, mogelijk ook strafwaardige discriminatie op basis van deze gronden.

In dit kader geven deze leden overigens aan er begrip voor te hebben niet de omschrijving «vermeende handicap» in het strafrecht op te nemen, maar het begrip handicap als zodanig zou kunnen volstaan.

Deze leden vragen tenslotte op dit punt welke begrippen in vergelijkbare wetgeving in het buitenland zijn gebezigd.

In de memorie van toelichting (bladzijde 4) wordt toegelicht waarom in het wetsvoorstel de toevoeging «werkelijk of vermeend» niet is opgenomen. Hoewel de leden van de SGP-fractie zich op zichzelf wel in het standpunt kunnen vinden, vragen zij om een toelichting op de zin die luidt: «In de gevallen waarop de delictsomschrijvingen 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.» Tevens vragen deze leden om een toelichting op de reactie van de regering op het advies van de Chronische Zieken en Gehandicapten Raad Nederland ten aanzien van de bescherming van ongeborenen tegen discriminatie op grond van een handicap. Meent de regering met de opmerking dat het geschetste probleem zich oplost in het feit dat gedragingen als omvat in de onderhavige strafbepalingen zich al dan niet impliciet ook op geborenen met een handicap richten, recht te doen aan de bedoeling van de CG-Raad? Kan met de ontworpen strafbepalingen op afdoende wijze worden opgetreden tegen oproepen aan het adres van een niet-gehandicapte om een kind met – waarschijnlijk – een handicap niet geboren te laten worden?

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

Discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer wordt vooralsnog niet strafbaar gesteld. In de artikelen 137g en 429quater wordt het hebben van een handicap niet als discriminatiegrond toegevoegd. Volgens de regering is hiervoor gekozen omdat «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. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dit uitvoeriger te motiveren. Het is volgens de regering nog onvoldoende duidelijk in welke gevallen er sprake is van discriminatie en in welke gevallen er sprake is van een «wezenlijk functievereiste». Deze leden zijn het met de regering eens dat dit onderscheid soms vaag is,

maar kan de beoordeling daarvan niet aan de rechter worden overgelaten? Ook in andere gevallen van discriminatie wegens een handicap moet de rechter immers toetsen of er sprake is van strafbare feiten. Is de regering niet bang dat nu discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer voorlopig niet strafbaar wordt, discriminatie op de werkvloer, bijvoorbeeld bij sollicitaties, niet of niet afdoende wordt bestreden? Welke andere middelen wendt de regering hiervoor aan? Kan, zo vragen deze leden de regering motiveren waarom discriminatie wegens een handicap niet en de andere in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht genoemde discriminatiegronden, wel aanleiding zijn voor strafbaarstelling?

De regering is van mening dat voordat de toepassing van het strafrecht aan de orde kan komen, eerst «de normen voor de omgang met gehandicapten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf» zich moeten «uitkristalliseren». Op welke wijze, en op welke termijn, zal dat naar de verwachting van de regering gebeuren? De regering memoreert terecht aan de op handen zijnde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, die «een belangrijke stap» is in de «individuele rechtsbescherming van de burger met een handicap». Betekent dit dat na de inwerkingtreding van deze wet, de regering wel overweegt discriminatie op grond van handicap op te nemen in de artikelen 137g en/of 429quater van het Wetboek van Strafrecht, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering heeft er voor gekozen om de artikelen 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht niet aan te vullen met een bepaling terzake discriminatie wegens een handicap. Zij stelt dat nog onvoldoende duidelijk af te bakenen is in welke concrete gevallen sprake is van het maken van een verboden onderscheid. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven wanneer zij voornemens is om het aangekondigde wetsvoorstel «Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte» in te dienen. De regering stelt dat in genoemd wetsvoorstel zal worden vastgelegd wat in de verschillende sectoren onder gelijke behandeling moet worden verstaan. Zal de regering, na deze klaarblijkelijk voldoende duidelijke afbakening, gelijktijdig met het indienen van genoemd wetsvoorstel ook een wetsvoorstel indienen strekkende tot aanvulling van de artikelen 137g en 429quater Wetboek van Strafrecht in bovengemelde zin? Zo neen, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen welke termijn de regering nodig acht om het niet aanpassen van artikel 429quater Wetboek van Strafrecht in het licht van de recente wetgeving verbetering poortwachter en de ervaring die daarmee moet worden opgedaan, te evalueren.

Staatssecretaris Vliegenthart stelde onlangs dat het nog te vaak voorkomt dat gehandicapten wel worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek, maar dat men zodra men binnenkomt te horen krijgt «sorry, wij hebben u niet nodig». Niet altijd is discriminatie van gehandicapten zo expliciet; vaak worden mensen formeel op andere gronden afgewezen. Toch stelt de regering af te willen zien van opnemings van bepalingen die zien op de bestrijding van discriminatie in het sociaal-economisch verkeer. De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom wordt afgezien van opnemings van een dergelijke bepaling, terwijl tegelijkertijd als reden daarvoor wordt aangevoerd dat het slechts «vooralsnog» ingewikkeld is een duidelijke begrenzing te geven van discriminatie op grond van handicap in het sociaal economische verkeer? Welke inspanning levert de regering om die begrenzing tot stand te brengen en alsnog tot een dergelijke bepaling te komen, afgezien van de uitvoering van verplichtingen die EU Richtlijn 2000/78/EG met zich meebrengt? Welke «adequate juridische middelen» als bedoeld in deze Richtlijn stelt de regering voor? De regering vindt het

strafbaar stellen van het niet-naleven van de verplichting tot het verrichten van doelmatige aanpassingen voor gehandicapten geen geëigend middel. De leden van de fractie van D66 vragen de regering welke geëigende middelen zij als alternatief voorstelt.

Wetgeving alleen voldoet niet om discriminatie van gehandicapten te voorkomen. Kan de regering de leden van de D66-fractie aangeven welk flankerend beleid zij voert om discriminatie van gehandicapten tegen te gaan?

Met de Raad van State vragen de leden van de GroenLinks-fractie waarom de regering gekozen heeft voor het buiten beschouwing laten van artikel 429quater Wetboek van Strafrecht. Juist in arbeidsverhoudingen in het sociaal-economische verkeer, denk bijvoorbeeld aan sollicitaties, spelen lastige vragen met betrekking tot dit onderwerp. De stelling van de regering dat er geen duidelijke begrenzing van strafwaardig te achten discriminatie vergt naar de mening van de leden een uitgebreidere motivatie. Het verzoek van de leden is dat de regering deze geeft.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat de regering er voor heeft gekozen af te zien van opnemings van het begrip (lichamelijke, psychische of verstandelijke) handicap in artikel 137g en 429quater Wetboek van Strafrecht. Als meest belangrijke reden wordt gegeven dat onvoldoende af te bakenen zou zijn wanneer sprake is van het maken van een verboden onderscheid en in welke gevallen sprake is van het stellen van een wezenlijk functievereiste, terwijl voorts onduidelijk zou zijn in hoeverre het al dan niet treffen van maatregelen op de werkplek om de arbeid toegankelijk te maken voor een gehandicapte, strafwaardig zou moeten zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan niet overtuigd te zijn van de argumentatie die in hun ogen op onderdelen overigens ook onjuist is. Zo is het verwarrend te spreken van verboden onderscheid in het kader van het strafrecht. De term onderscheid is relevant in het kader van de AWGB-wetgeving; in het strafrecht gaat het om discriminatie. Dan is artikel 90quater van belang, dat het begrip discriminatie nader definieert, en waarvan in de parlementaire behandeling onder meer nader is gezegd van kabinetswege dat het moet gaan om een «krenkende» handeling. Van belang is voorts dat de discriminatie «ten doel ten doel heeft 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 tenietgedaan of aangeast.» Met andere woorden: daarin zit het afwegingskader aan de hand waarvan kan worden gezien wanneer sprake is van het stellen van een wezenlijk functievereiste dan wel van discriminatie in de zin van het strafrecht. Zij vragen de regering om de gemaakte keuze in dit licht te heroverwegen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting gemotiveerd ingaat op de opmerking van de Raad van State dat het standpunt om artikel 429quater WvSr niet aan te passen niet direct overtuigend is. De in het nader rapport en de memorie van toelichting gegeven nadere toelichting van dit standpunt kan, naar de mening van deze leden, slechts overtuigen indien duidelijk is wat een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte zal behelzen. Kan, vóórdat het onderhavige wetsvoorstel tot afhandeling zal komen, reeds inzicht worden geboden ten aanzien van de wijze waarop in genoemd, in voorbereiding zijnd wetsvoorstel de bestrijding van discriminatie in het sociaal-economisch verkeer vorm zal worden gegeven?

4. Handhaving en kosten

De leden van de PvdA-fractie stellen tenslotte enkele vragen over de handhaving van het onderhavige wetsvoorstel. De regering verwacht dat het wetsvoorstel niet leidt tot «bijzondere handhavingsproblemen». De regering verwacht geen «significante toename» in het aantal aangiften in verband met de invoering van de onderhavige wetgeving. Waar is deze verwachting op gebaseerd? Deze leden hebben er in het recente verleden meermaals op gewezen dat, ondanks verbeteringen, er nog steeds problemen zijn met aangifte, opsporing en vervolging bij discriminatie. Een van de belangrijkste oorzaken hiervoor is, zoals ook de regering heeft erkend, de werkdruk bij politie, openbaar ministerie en de rechtelijke macht. Worden in verband met deze wetgeving maatregelen getroffen, teneinde de werkdruk en het achterstallige werk bij genoemde organen te beteugelen? Zo nee, is de regering bereid het aantal aangiften nauwlettend te volgen en genoemde maatregelen zo nodig op een later tijdstip te treffen? Deze leden wijzen erop dat de Nederlandse vereniging voor rechtspraak in haar advies waarschuwt voor de handhaafbaarheid van de beoogde wetgeving. De vereniging deelt de mening van de regering dat een significante toename zal uitblijven geenszins. De regering noemt het advies van de vereniging «technisch», hetgeen volgens deze leden geen juiste typering is voor dit serieuze aandachtspunt. Kan de regering alsnog nader ingaan op dit deel van het advies van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak? Is de regering het met deze leden eens dat het onderhavige wetsvoorstel staat of valt met effectiviteit en dat daardoor de handhaving ervan de grootst mogelijke aandacht moet krijgen?

Bij de overtreding van discriminatiebepalingen is «hoofregel» dat «altijd een strafrechtelijke reactie volgt» en dat zaken «in beginsel niet door middel van een transactie» worden afgedaan. Deze leden vragen hoe deze stelling is te rijmen met de uitspraken van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel ter verhoging van de strafmaat, waaruit blijkt dat in de jaren 1998, 1999 en 2000 respectievelijk 27, 38 en 32 procent van de discriminatiezaken werd geseponeerd (27 792 nr. 5, bladzijde 3).

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Als belangrijkste taken van dit centrum worden genoemd de organisatie van expertise op het terrein van de bestrijding van discriminatie en advisering in concrete strafzaken. Kan de regering nader onderbouwen op welke wijze dat centrum invulling geeft aan die taken? Kan de regering een overzicht geven van het aantal gevoerde discriminatie-strafzaken in de laatste drie jaren? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering in dat overzicht, voor zover mogelijk, ook een onderscheid te maken naar de aard van de betreffende discriminatie (bijvoorbeeld naar ras of godsdienst). Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen een vervolging wegens discriminatie heeft geleid tot een strafrechtelijke veroordeling? Is er sprake van een toename van het aantal discriminatie-aangiften? Zo ja, op welke wijze wordt hierin tegemoetgekomen? Kent de politie ook een vergelijkbaar expertisecentrum? Zo ja, kan de regering aangeven op welke wijze dat centrum bijdraagt in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie?

Zoals de regering stelt is een specifiek vervolgingsbeleid voor de aanpak van discriminatie-zaken ontwikkeld. Zullen discriminatiezaken op grond van een handicap herkenbaar worden geregistreerd, opdat evaluatie kan plaatsvinden van de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van D66-fractie.

De gunstige situatie voor gehandicapten in de Verenigde Staten is voor een belangrijk deel te danken aan de Rehabilitation Act (1973) en in het

bijzonder Sectie 504 daarvan, waarin wordt gesteld dat gehandicapten op geen enkele wijze mogen worden gediscrimineerd bij de uitvoering van welk Federaal overheidsprogramma dan ook. Het gehele openbare leven is sindsdien aan gehandicapten aangepast. In de decennia na de invoering van deze regelgeving ontstond in de Verenigde Staten een langsepende discussie over de afweging tussen de gelijke rechten van gehandicapten om deel te nemen aan het openbare leven enerzijds en de hoge kosten – miljarden dollars – die de aanpassingen met zich meebrachten anderzijds (zie bijvoorbeeld: F. Fischer, 1995). De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij voorstander is van regelgeving zoals die in de Verenigde Staten bestaat en om een voorzet voor een discussie als hiervoor bedoeld.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Bregman