

## Broekers-Knol

onderhandelingen over een financiële zekerheidsvereenkomst tot overdracht tussen financiële ondernemingen en gewone ondernemingen, bijvoorbeeld uit het midden- en kleinbedrijf, en ondernemingen onderling. De "zwakkere" partij zal zich onvermijdelijk moeten schikken in hetgeen de "sterkere" partij bij de onderhandelingen bereid is af te spreken. De heer Wagemakers noemde al de standaardcontracten. De opmerking op pagina 16 van de nadere memorie van antwoord, de op één na laatste alinea, kan ons helaas niet overtuigen.

Wij vragen daarom de minister nogmaals waarom hij het nodig heeft geoordeeld om in het wetsvoorstel het toepassingsgebied van de financiële zekerheidsvereenkomst uit te breiden tot financiële zekerheidsvereenkomsten tussen financiële instellingen en gewone ondernemingen en tussen gewone ondernemingen onderling. Ligt het niet veel meer voor de hand, met het oog op het doel van de Richtlijn, namelijk het bevorderen van de liquiditeit op de financiële markten, het wetsvoorstel te beperken tot de financiële ondernemingen? Is de minister er niet met de leden van de VVD-fractie van overtuigd dat mogelijke negatieve gevolgen van het wetsvoorstel, zowel in economisch opzicht (de scheve verhouding tussen zekerheidsgever en zekerheidsnemer) als in juridisch opzicht (doorkruisen van het goederenrechtelijk systeem), voorkomen worden als het wetsvoorstel slechts van toepassing is op financiële ondernemingen? Is de minister bereid het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen?

Mevrouw de voorzitter, ik rond af. Het wetsvoorstel Financiële zekerheidsvereenkomsten betreft een lastige materie. De Richtlijn moet geïmplementeerd worden. Daarover bestaat geen misverstand. We moeten echter voorkomen dat we ons achter een wetsvoorstel scharen dat meer problemen oproept dan dat het oplost.

Wij wachten de beantwoording van de minister met belangstelling af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.15 uur tot 14.45 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (28221).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA):  
Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie heeft met instemming en waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel dat de bescherming van het strafrecht tegen discriminatie doet uitstrekken tot mensen met een handicap. Strafrechtelijke belediging bevindt zich op het snijvlak van de vrijheid van meningsuiting en de bescherming tegen scheldkanonnades of puur grievende kwalificaties. In een tijd waarin kunnen zeggen wat je denkt wel tot het hoogste goed verheven lijkt, hebben burgers behoefte aan signalen van de overheid dat niet alles ongestraft gezegd kan worden en die vrijheid zijn begrenzing vindt in het recht van ieder mens om zich in zijn menselijke waardigheid gerespecteerd te weten.

Beledigende, puur om het kwetsen gedane uitlatingen wegens ras of seksuele gerichtheid zijn strafbaar en behoren dat ook te zijn. Weliswaar is het strafrecht in de trits bepalingen die mensen tegen discriminatie beschermen het sluitstuk, het uiterste redmiddel, maar het is wel een sluitstuk dat in deze pluriforme en verhardende samenleving niet gemist kan worden. Dit uitgangspunt moet, behalve voor ras en seksuele gerichtheid ook gelden voor het hebben van een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Mijn fractie onderschrijft de toevoeging van deze woorden aan de artikelen 137c t/m f dan ook van harte en spreekt de wens uit dat de waarde hiervan vooral symbolisch zal zijn, dat wil zeggen dat zij hoopt dat het beroep hierop in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt.

Mijn fractie staat eveneens achter het initiatief vanuit de Tweede Kamer, waarom overigens ook door de Raad van State was verzocht, om

tot een strafbaarstelling te komen van discriminatie op deze grond in het sociaal-economisch verkeer. Zij spreekt haar waardering uit voor het vele werk dat door de initiatiefnemers in de Tweede Kamer is verzet om dit thema onder de aandacht van de regering te brengen, haar vervolgens te overtuigen van nut en noodzaak van deze toevoeging en ten slotte om ervoor te zorgen dat het hier thans als een voldragen wetsvoorstel ter beoordeling voorligt. Misschien moet ik zeggen: een bijna voldragen wetsvoorstel.

Het thema heeft namelijk van de initiatiefnemers veel werk en denkkracht geleverd. De reden is niet zozeer dat er over het onderwerp zelf verschil van mening bestaat, maar dat de wijze van formulering minder eenvoudig is dan bij de strafbaarstelling van grievende beledigingen. Bij het tweede lid van artikel 429 quater gaat het niet om het verbieden of strafbaar stellen van maatschappelijk verwerpelijk handelen, maar de mogelijk discriminatoire aantasting van iemands grondrecht om op voet van gelijkheid aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen, bestaat uit nalaten, terwijl handelen geboden zou zijn.

Het in dit verband meest gebruikte voorbeeld is dat van een gehandicapte die zich de toegang tot een openbare gelegenheid ontzegd ziet, doordat de eigenaar verzuimt de gelegenheid rolstoeltoegankelijk te maken. Is dat nalaten waarvan de gehandicapte evenveel last heeft als een weigering om iemand vanwege zijn huidskleur toe te laten, even verwerpelijk? Is dat altijd en in alle gevallen strafbare discriminatie? Het antwoord op die vraag is niet een ondubbelzinnig en volmondig ja. Het hangt er maar vanaf hoeveel moeite en kosten de ondernemer zich moet getroosten om deze voor sommige mensen onneembare barrière te slechten. Onder omstandigheden kan er voor het nalaten, voor het niet-doen wat in termen van gelijkberechtiging wenselijk zou zijn, een te rechtvaardigen, te respecteren reden zijn. Dat element beoogt de toevoeging "zonder redelijke grond" tot uitdrukking te brengen. Het is vervolgens aan de strafrechter om uit te maken of er voor het nalaten waarover geklaagd wordt, zo'n redelijke grond heeft bestaan. Anders gezegd: dient de gehandicapte dit uitstotende effect als een fact of life te aanvaarden of dient de onderne-

## Westerveld

mer dit koste wat het kost weg te nemen.

Ook in die gedachtegang kan mijn fractie zich vinden. Zij is kennelijk wat minder dan anderen in dit huis beducht voor een door de strafrechter te hanteren redelijkheidstoets of voor de afwezigheid van legaliteit. Naar haar oordeel is de rechtspraak lenig genoeg om hierin een aanvaardbare uitweg te vinden. Wanneer dat aspect zijn weerslag had gevonden in een dit opzicht deugdelijk wetsvoorstel, was dit voor mijn fractie zonder discussie doorgegaan. Helaas is dat niet het geval. Naar ons oordeel is de formulering kreupel en roept daarmee misverstanden op, ook voor de rechtspraak. Wat zegt namelijk artikel 429quater, tweede lid? De bepaling verklaart strafbaar hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap 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 aangetast. Die definitie van het begrip "discriminatie" is, zoals de minister in de memorie van antwoord aangaf, ontleend aan het internationaal verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie.

Wat bedoelt artikel 429quater, tweede lid? Die bepaling suggereert dat een handelen of nalaten dat ten doel heeft om gehandicapten op deze wijze te bejegenen, onder omstandigheden verschoonbaar kan zijn. Er kan immers voor een dergelijk doelgericht handelen of nalaten een redelijke grond bestaan. Naar ons oordeel is dat nooit de bedoeling geweest van de maatschappelijke organisaties die op strafbaarstelling hebben aangedrongen. Als wij de Kamerstukken over dit onderwerp erop naslaan, blijkt dat dit ook nooit de bedoeling is geweest van de initiatiefnemers van deze bepaling, ten eerste omdat van deze formulering de suggestie uitgaat dat het aantasten of het tenietdoen van iemands recht om op voet van gelijkheid mee te doen, minder ernstig is als dit geschiedt vanwege iemands handicap dan

wanneer dit gebeurt op andere, in het Wetboek van Strafrecht genoemde gronden. Naar ons oordeel brengt zo'n formulering de doelgroep die de bepaling zoekt te beschermen, eerder verder van dan dichter bij huis. Ten tweede  $\pm$  dat is misschien nog wel wezenlijker  $\pm$  past een aldus geformuleerde strafbaarstelling niet in het wettelijke gebouw van antidiscriminatiebepalingen en vloekt zij met het verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie. Binnen het gebouw van antidiscriminatiebepalingen is de bepaling al een enigszins vreemde eend in de bijt door de toevoeging van "redelijke grond", maar deze tekstvolgorde tast de kern van het begrip "discriminatie" aan. Een doelgerichte aantasting van iemands fundamentele recht om op voet van gelijkheid aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen, valt nooit te billijken of te verschonen. Mijn fractie wil de minister dan ook graag een reactie op dit principiële punt ontlokken en hem aansluitend de vraag voorleggen of hij bereid is om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat die suggestie van tafel gaat. Dit verzoek wordt mede gesteund door de fracties van de VVD en het CDA.

Tot slot de door sommigen betwijfelde legaliteit van deze strafbaarstelling. Mijn fractie spreekt op deze plaats haar waardering uit voor de doorwrochte beantwoording in de memorie van antwoord van de in deze Kamer geuite bedenkingen. Feitelijk zijn hiermee al in een zeer vroeg stadium de eerste piketpaaltjes voor de toepassing geslagen. Feitelijk is hiermee de gevreesde rechtsonzekerheid voor ondernemers al voor een groot deel van tafel. De woorden "zonder redelijke grond" zijn toegevoegd om de eigenaar van een zaak waar gehandicapten feitelijk niet in kunnen, van strafvervolgung te vrijwaren als het slechten van die barrière in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd. Daarmee is al een belangrijke inperking gegeven van de mogelijkheid van gehandicapten om zich over zo'n effect te beklagen en hun klacht vervolgens in strafvervolgung vertaald te zien. Als men zegt dat de bepaling vanwege deze toevoeging strafrechtelijk niet kan  $\pm$  onbruikbaar is of in strijd met het legaliteitsbeginsel  $\pm$  zegt men feitelijk dat een opzettelijke, doelgerichte uitsluiting van gehandicapten in het sociaal-

economisch verkeer niet strafbaar zou moeten zijn.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie niet tot die "nee"-zeggers behoort. Wij zijn voorstander van een bepaling in het Wetboek van Strafrecht, waarin de maatschappelijke afkeuring tot uitdrukking komt van iedere vorm van opzettelijke of apert onredelijke uitsluiting van mensen vanwege hun handicap. Wat ons betreft, is een ondernemer die weigert om zijn bedrijf rolstoelvriendelijk te maken terwijl dat zonder al te veel problemen best zou kunnen, minstens zo te laken als degene die een bord naast de ingang van zijn zaak spijkt met de tekst "invaliden niet gewenst".

Wij zien uit naar de reactie van de minister.

□

De heer **Wagemakers** (CDA):  
Mevrouw de voorzitter. Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel heeft mijn fractie tweemaal vooropgesteld dat zij iedere vorm van discriminatie wegens een handicap verwerpelijk vindt. Zij ziet ook een duidelijke taak voor het strafrecht om daar iets tegen te doen. Dat mag de op ons drukkende zorg echter niet weg nemen om na te denken over de vraag of wat hier wordt voorgesteld wetstechnisch wel goed is en of dat op een verantwoorde wijze kan functioneren in onze samenleving.

De reflex is dat discriminatie verboden moet worden, maar het ligt wezenlijk ingewikkelder bij de vraagstukken die hier spelen. Het betoog van de minister in de Tweede Kamer vond ik wat dat betreft verhelderend. Wij kennen discriminatie als iets wat bij een persoonskenmerk speelt. Ongelijke behandeling van wat in feite gelijk is, moet om die reden verboden worden. Dat leidt tot een verbod en een strafbaarstelling. Hier speelt echter iets wezenlijk anders. Hier speelt niet zozeer het ongelijk behandelen maar het gelijk behandelen van wat in feite ongelijk is. Verschillend in die zin dat een objectieve omstandigheid speelt: de handicap. Het opheffen van het objectieve verschil kan juist de praktijk meebrengen dat je iets niet verbiedt maar gebiedt. Je moet iets doen, je moet actief handelen en een voorziening realiseren om de persoon met een handicap in staat te stellen op een goede wijze aan het

## Wagemakers

maatschappelijke verkeer te kunnen deelnemen.

De wetgeving op dit punt leidt als het ware tot het opleggen van de plicht iets te gaan doen.

Vervolgens is de vraag of duidelijk is wat wij die persoon dan vragen te doen. De minister heeft er niet omheen gedraaid. In de memorie van antwoord staat dat er op dit punt geen duidelijk uitgekristalliseerde en daarmee vaststaande normen voorhanden zijn. Dat is een feitelijke beschrijving van de bestaande situatie. Men vraagt iets aan mensen, terwijl er nog geen normen zijn die duidelijk maken wat wij van hen verlangen. De minister heeft zich ook geen voorstander betoond van opname van de hier aan de orde zijnde delictomschrijving. Als dit wetsvoorstel in de huidige vorm wordt aangenomen, dan worden burgers ineens geconfronteerd met het gegeven dat zij strafbaar handelen. Ik snap wel dat het strafbaar handelen pas ingaat nadat dit formeel van kracht wordt, maar dan ontstaat ineens de situatie dat zij strafbaar zijn. Concreter: als in de invoeringsbepaling staat dat dit over twee weken van kracht wordt, dan zijn veel mensen in dit land over drie weken strafbaar bezig. In de wet is namelijk opgenomen dat zij strafbaar zijn als zij geen redelijke grond hadden om het treffen van een bepaalde voorziening achterwege te laten. Kortom, er daalt een hoeveelheid strafbare situaties op de burgers van dit land neer.

Nu heeft de minister in de stukken geschreven dat dit gerelativeerd moet worden. Dat heeft hij gedaan door te benadrukken dat het strafbaar handelen, dus het achterwege laten van het treffen van een zodanige voorziening, alleen aan de orde is als dat zonder redelijke grond gebeurt. Hij heeft benadrukt dat van geval tot geval een afweging moet worden gemaakt en dat rekening moet worden gehouden met alle relevante omstandigheden. Het vervolgingsbeleid zal zodanig worden ingevuld dat alleen in het oog springende onredelijke gevallen tot vervolging aanleiding zullen geven. Het is de vraag of deze benaderingwijze alle praktische en principiële bezwaren die aan dit wetsvoorstel zijn verbonden oplost. Dan moet men meer in detail kijken naar de delictomschrijving. De mate waarin het treffen van een passende voorziening belastend is, zal van

geval tot geval kunnen variëren. In verband met die belasting zou gesproken kunnen worden van een continuüm dat loopt van licht bezwarend tot onevenredig bezwarend. De minister heeft aangegeven dat de voorgestelde delictomschrijving is vervuld "indien gesteld en bewezen kan worden dat de situatie van een onevenredige belasting zich niet voordoet". Die benaderingswijze houdt in dat in alle overige gevallen, waarin het treffen van een voorziening wel belastend maar niet onevenredig belastend is, sprake is van strafbaar handelen.

De hoofdregel is dus dat er sprake is van een strafbare situatie als er geen voorziening is getroffen en de uitzondering is als sprake is van een onevenredige belasting. In dat laatste geval zijn er redelijke gronden om het niet te doen. Aldus ontstaat er een grote groep van strafbare situaties. De minister wil dat probleem oplossen door van die groep alleen de in het oog springende gevallen te laten vervolgen. De aanvaardbaarheid van het voorgestelde stelsel hangt dus af van de keuzen die in het vervolgingsbeleid zullen worden gemaakt. De vraag is nu of dat principieel juist is. Zal in de praktijk het vervolgingsbeleid niet mede worden bepaald door een actief aangiftebeleid dat wellicht in kringen van gehandicapten zal ontstaan? Het is natuurlijk nog maar de vraag of men zich in dat geval zal beperken tot de in het oog springende gevallen. Kan in gemoede staande worden gehouden dat om het strafrecht in het kader van het gehandicaptenbeleid functioneert als sluitstuk van de handhaving, als ultimum remedium?

De ongelukkige keuze in het wetsvoorstel krijgt nog een zekere scherpte door de voorgestelde wijze van inwerkingtreding van het voorgestelde stelsel. Het wetsvoorstel bepaalt nogal laconiek dat het in werking treedt op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip. Het niet getroffen hebben van passende voorzieningen voor gehandicapten wordt strafbaar gesteld. Veelal zal het gaan om bouwkundige voorzieningen om de toegang tot lokaliteiten te verzekeren. Te denken valt in dit verband aan liften om niveaoverschillen op te heffen. Ook kan worden gedacht aan ringleidingen voor mensen met auditieve beperkingen. Duidelijk is in ieder

geval wel dat het treffen van bouwkundige voorzieningen tijd kost. Er moet worden nagedacht over wat er moet gebeuren en hoe het kan gebeuren. Vervolgens moeten de nodige vergunningen worden aangevraagd. Daarna volgt het proces van realisatie, nog even afgezien van het feit dat je er ook nog financiële middelen voor nodig hebt. En dit alles in een samenleving met een veelheid aan ruimtelijke situaties waarin deze vraag zich stelt: horecabedrijven, openbare voorzieningen, kantoren enz. Daarnaast is een kantoor op een industrieterrein een geheel andere zaak dan een kantoor dat is gevestigd op een etage van een monumentaal grachtenpand in Amsterdam.

Het kan toch niet zo zijn dat het beleid terzake in de loop der jaren een concrete uitwerking moet krijgen bij vele duizenden instellingen en bedrijven op basis van met enige regelmaat beschikbaar komende strafvonnissen?

Het goede van het debat dat thans hier wordt gevoerd en dat eerder in de Tweede Kamer is gevoerd, is dat nog eens nadruk wordt gelegd op het feit dat deze problematiek moet worden aangepakt. Ik denk dat de samenleving een inhaalslag moet maken; andere landen zijn ons voor gegaan. Dit vraagt om een groter bewustzijn van deze problematiek en dit debat draagt hiertoe bij. Zij die een ruimtelijke lokaliteit in verband met een ambt, bedrijf of beroep beheren, moeten worden doordrongen van hun verantwoordelijkheid om dit punt onder ogen te zien. Maar dan moet hen wel duidelijk worden gemaakt wat er in concreto van hen wordt gevorderd, welke voorzieningen zij moeten treffen. Er zullen toch eerst normen moeten worden ontwikkeld voor die voorzieningen. Betrokkenen moet vervolgens de nodige tijd worden gegund om die voorzieningen aan te brengen. In die volgorde is het strafrecht het sluitstuk van de handhaving, maar dan op basis van het niet-naleven van de normen die dan inmiddels zijn vastgesteld.

Dit wordt niet in dit wetsvoorstel voorgesteld. In dit wetsvoorstel is de volgorde andersom. Het begint met een breed geformuleerde strafbaarstelling en de verwachting is dan dit ten slotte zal uitkristalliseren in een normenstelsel. De minister en mijn fractie delen de opvatting dat je op dit punt tot een normenstelsel kunt

## Wagemakers

komen en dat het strafrecht het aangewezen systeem is om als sluitstuk te functioneren als zo'n stelsel er eenmaal is. Wij verschillen echter van mening over de volgorde. Wij gaan ervan uit dat er eerst normen moeten worden gesteld waarna de strafbaarstelling kan volgen, terwijl de minister begint met een breed geformuleerde strafbaarstelling in de hoop dat er daarna normen komen.

Ik zie met belangstelling de reactie van de minister tegemoet.

□

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord op onze schriftelijke vragen. Die vragen hadden uitsluitend betrekking op het voorgestelde artikel 4.29 quater tweede lid dat ziet op discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economische verkeer, dat als gevolg van een in de Tweede Kamer aangenomen amendement alsnog in het wetsvoorstel is opgenomen. De minister mag hieruit de conclusie trekken dat het wetsvoorstel overigens onze instemming heeft.

Een herhaling van zetten over dit artikel is niet meer aan de orde nu er uitgebreid schriftelijk vragen en antwoorden zijn gewisseld. Ik denk dat daar niet veel nieuws aan toe te voegen is. Wij zijn bereid de minister in dezen het voordeel van de twijfel te gunnen. De rechtspraak zal te zijner tijd wel antwoord geven op de vraag of dit vertrouwen gerechtvaardigd is.

Ik wil hierbij wel aantekenen dat het diepgravende betoog van collega Wagemakers mij ertoe brengt het eindoordeel over dit wetsvoorstel op te schorten tot wij het antwoord van de minister op dit fundamentele punt hebben vernomen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Sprekend namens de fractie van de SGP en de ChristenUnie mag het wellicht enigermate voor de hand liggend worden genoemd dat onze fracties in globale zin ingenomen zijn met het wetsvoorstel zoals dat op 5 februari 2002 bij de Tweede Kamer is ingediend. Het wetsvoorstel geeft immers uitvoering en uitwerking aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Rouvoet en Van der Staaij van 3 november 1999, zie

kamerstuk 26800-VI, nr. 34. In deze motie wordt uitgesproken dat bij de bestrijding van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van een handicap ook voor het strafrecht een rol is weggelegd.

Voormalig minister Korthals heeft vervolgens toegezegd, een wetsvoorstel te zullen voorbereiden met als strekking de toevoeging van de grond handicap aan de artikelen 137c tot en met 137e van het Wetboek van Strafrecht. Tegen die achtergrond waarden wij het dat wij vandaag met de huidige minister van Justitie over dit wetsvoorstel van gedachten kunnen wisselen.

Zoals bekend is het echter een vaker voorkomend verschijnsel dat in deze Kamer niet zozeer het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel als wel de tijdens de Tweede-Kamerbehandeling aangebrachte wijzigingen, hetzij via amendementen hetzij via nota's van wijziging, maar vooral de eerste, ons voor problemen plaatsen. Die situatie doet zich ook in dit geval voor. In de Tweede Kamer is een nader gewijzigd amendement-Kalsbeek/Rouvoet op stuk nr. 14 met algemene stemmen aangenomen. Dit amendement strekt via de opneming van een tweede lid in artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht tot het strafbaar stellen van discriminatie wegens handicap in het sociaal-economisch verkeer.

De regering was van mening dat aanpassing van dit artikel niet wenselijk was. Zij gaf daartoe enkele redenen, die er vooral op neerkwamen dat niet duidelijk te omschrijven is in welke gevallen strafbaarstelling van toepassing zou zijn. Een heldere norm ontbrak volgens de regering, zie pagina 5 en 6 van de memorie van toelichting. De Raad van State deelde de overtuiging van de regering niet. De Raad meende dat discriminatie vooral op het terrein van de arbeid relatief vaak voorkomt en dat, gelet hierop, ook aanvulling van artikel 429 quater van het Wetboek van het Strafrecht met de grond handicap in de rede lag.

Daarin gestimuleerd ± zo veronderstel ik ± door de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland en gesteund door de Raad van State is het genoemde amendement ingediend, ondanks het feit dat de minister van Justitie in de memorie van toelichting heel helder was geweest over het idee om de nakoming van de verplichting tot het

treffen van voorzieningen of het verrichten van aanpassing teneinde gelijke behandeling te bewerkstelligen strafbaar te stellen.

De minister zei hierover: "Het Wetboek van Strafrecht en de procedure bij de strafrechter zijn naar mijn oordeel niet geëigende middelen om iets dergelijks af te dwingen". Desniettenstaande is het amendement na enkele aanpassingen aanvaard en ligt nu de tekst van het tweede lid van artikel 429 quater voor, waarvan de woorden "zonder redelijke grond" verreweg de meeste vragen hebben opgeroepen tijdens de schriftelijke voorbereiding van het voorstel in deze Kamer.

De minister, die het wetsvoorstel inclusief het amendement voor zijn rekening heeft genomen, ondanks zijn aanvankelijk afwijzende standpunt, tracht nu de zorgen van deze Kamer, waarvoor hij een zekere mate van begrip toont, weg te nemen dan wel te relativiseren. De kernvraag is in feite of iemand van wie wordt gesteld dat hij het discriminatieverbod wegens handicap zou hebben overtreden, redelijkerwijs heeft kunnen voorzien dat zijn handelen of nalaten een strafbaar feit zou opleveren. De kern van het antwoord van de minister op deze vraag bestaat, als ik het goed zie, uit drie elementen:

- a. dat het open karakter van die gewraakte woorden "zonder redelijke grond", die een zorgplicht veronderstellen, niet in strijd komt met artikel 7 EVRM en dus niet met het legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende voorzienbaarheidsvereiste;
- b. dat het vervolgingsbeleid zich alleen zal richten op "in het oog springende, onredelijke gevallen";
- c. dat de strafrechter bij de toetsing "aansluiting zal moeten zoeken bij de normen die in het civiele recht in ontwikkeling zijn".

Om alle misverstand te voorkomen, onze fracties kunnen zich verenigen met onderdeel A van artikel I van het wetsvoorstel. Daaruit moge duidelijk zijn dat wij het eens zijn met de mogelijkheid om het strafrecht in stelling te brengen bij de bestrijding van discriminatie wegens handicap. Het is echter in het algemeen gesproken communis opinio dat het strafrecht in de handhaving van normen ultimum remedium dient te zijn. Dat blijft ook op het terrein van het

## Holdijk

gehandicaptenbeleid zo, zo verzekert ons de minister in de memorie van antwoord op pagina 3. Wij zijn daar evenwel nog niet gerust op en leggen daarom alsnog enkele vragen voor.

De eerste vraag is welke steun de strafrechter, op het moment dat dit wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen, zou kunnen vinden in de civielrechtelijke normen waar de minister ons naar verwijst. Wat zijn de normen in concreto, waarvan de minister erkent dat ze deels nog ontwikkeld moeten worden? Wat kan een zeer recente wet als de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de daarop nog te vormen jurisprudentie thans aan de normontwikkeling bijdragen? Zeker zolang de normen op basis van deze wet niet zijn uitgekristalliseerd, is geen sprake van een in strafrechtelijk opzicht ideale situatie en daarom ook niet van de meest wenselijke situatie. Een delictomschrijving met bestanddelen die redelijkheidsoordelen inhouden, moge in het strafrecht weliswaar niet onbekend zijn, maar het overeind houden van het ultimatum-remediumkarakter van het strafrecht vereist dan toch zeker de eerstkomende jaren de grootst mogelijke terughoudendheid van zowel het OM als de rechter. Hoe denkt de minister in dit verband te handelen? Zoekt hij wellicht, zoals de heer Wagemakers suggereerde, de oplossing in onderscheiden momenten van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel?

In dit kader noem ik een schrijven van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad van 30 november jongstleden aan de vaste commissie, waarin, ter geruststelling van de Kamer, wordt betoogd dat een uitspraak van de Hoge Raad van 17 september 2002 (LJN AE 4269) betreffende artikel 429 quater op grond van discriminatie wegens ras zonder meer vergelijkbaar is met de toetsing die het nieuwe tweede lid van de strafrechter vergt. Mij lijkt dit echter een voorbarige conclusie en een gewaagde stelling. Ik heb het aangehaalde arrest gelezen en daarin wordt naar mijn wijze van zien op generlei wijze gerefereerd aan civielrechtelijke normen. Ik vraag de minister of hij het wat dit punt betreft eens is met mijn standpunt. Daarbij refereer ik tevens aan een passage in de nadere memorie van antwoord op pagina 2 die als volgt

luidt: dat de strafbaarstelling van discriminatie wegens handicap in het sociaal-economisch verkeer een wezenlijk andere benadering kan vergen dan de strafbaarstelling van het op andere grond discrimineren in het sociaal-economisch verkeer. Het gaat met andere woorden in concreto om het verschil tussen de strafbaarstelling van discriminatie wegens ras en de strafbaarstelling van discriminatie wegens handicap.

Het moge zo zijn dat er soms sprake is van een relatieve onduidelijkheid wat rechtens van de justitiabele wordt verlangd  $\pm$  dat komt meer voor  $\pm$  en dat strafbepalingen onvermijdelijk een zekere mate van ruimte laten voor interpretatie. Onverminderd achten wij het de plicht van de wetgever en van de strafwetgever in het bijzonder om normadressanten tijdig maximaal duidelijkheid te verschaffen over de vraag wanneer zij wel en wanneer zij niet aan de in de voorgestelde strafbepaling vervatte norm voldoen. Ik hoop namens onze fracties dat de reactie van de minister daartoe een bijdrage zal blijken te zijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Conform de agenda zal de vergadering voor een klein halfuur worden geschorst. Tenzij de minister zegt dat deze schorsing korter mag duren, wat ons niet onwelkom zou zijn.

Minister **Donner**: Ik kan over tien à vijftien minuten antwoorden.

De **voorzitter**: Dat is akkoord.

De vergadering wordt van 15.34 uur tot 15.45 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Uitvoering van Richtlijn nr. 2002/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juni 2002 betreffende financiëlezekerheidsovereenkomsten (28874).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun

inbreng. Het is goed om een dergelijk ingewikkeld, technisch onderwerp diepgaand te bespreken. Ik wil er op wijzen dat het geleidelijk groeiende aantal antwoorden van de regering nodig was, ongeacht de vraag of de reikwijdte van de regeling ondernemingen onderling beslaat. Dit hangt samen met het feit dat er inderdaad een figuur wordt ingevoerd die tot nu toe niet in ons rechtstelsel is voorgekomen. Achter de vragen die verschillende fracties en in het bijzonder de heer Wagemakers aan mij hebben gesteld, schuilt de vraag hoe het zit met de implementatie van Europese richtlijnen en de problemen die daaruit kunnen voortvloeien. Het is goed om daar eerst kort op in te gaan. Dan kom ik vanzelf op de vraag van mevrouw Broekers-Knol, die terecht wijst op de plaats van de regeling en vraagt of is overwogen om een bijzondere regeling in het leven te roepen voor de financiëlezekerheidsovereenkomst.

Ik stel voorop dat het nationale recht de volle werking moet geven aan het Europese recht. Richtlijnrecht heeft het nationale recht nodig om volle werking te kunnen krijgen. De richtlijn in kwestie is daar in wezen een goed voorbeeld van. De richtlijn regelt noch pand noch overdracht. Het nationale recht is nodig om effect te geven aan de regels van de richtlijn. Er komen vele Europese richtlijnen op ons af waarvan de inhoud en reikwijdte uiteen lopen. Die richtlijnen vertonen onderling weinig samenhang en bevatten in de regel geen uitputtende regeling, maar slechts een aantal incidentele regels die in de praktijk in combinatie met regels van nationaal recht moeten worden toegepast. Die gecombineerde toepassing dient volle werking van de Europese, aan de richtlijn ontleende regels te verzekeren. Wil het richtlijnrecht overzichtelijk blijven, dan moet het worden ingepast in de nationale wetgeving waar het verband mee houdt. Privaatrechtelijke richtlijnen dienen daarom zo veel mogelijk in het Burgerlijk Wetboek te worden verwerkt. Daarbij is de plaatsing afhankelijk van het onderwerp en de reikwijdte van de richtlijn. Vandaar dat in beginsel is gekozen voor plaatsing van dit onderwerp in het Burgerlijk Wetboek. Ik herhaal dat de richtlijn slechts een bijzondere overeenkomst regelt.