

## Voorzitter

(stuk nr. 45, I), wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde onderdeel L wordt zonder stemming aangenomen.

Onderdeel M wordt zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het gewijzigde amendement-Douma (stuk nr. 44, I).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdA en D66 voor dit gewijzigde amendement hebben gestemd en die van de overige fracties er tegen, zodat het is verworpen.

Ik stel vast dat door de verwerping van dit gewijzigde amendement het andere op stuk nr. 44 voorkomende gewijzigde amendement als verworpen kan worden beschouwd.

Onderdeel O wordt zonder stemming aangenomen.

De onderdelen P t/m Wa worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik merk op dat door de aanneming van het amendement-Jan de Vries c.s. (stuk nr. 7, II) een nieuw onderdeel Waa is ingevoegd.

De onderdelen Wb t/m BB, achtste lid, worden zonder stemming aangenomen.

Het negende lid, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Jan de Vries c.s. (stuk nr. 47, II), wordt zonder stemming aangenomen.

Het tiende lid en het elfde lid worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Door de aanneming van het gewijzigde amendement-Jan de Vries c.s. (stuk nr. 47, II) komt de tekst van het gewijzigde amendement-Blok c.s. (stuk nr. 45, II) te luiden: , met dien verstande dat niet kan worden afgeweken van de eerste twee zinnen van lid 9.

Het twaalfde lid, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Blok c.s. (stuk nr. 45, II), wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde onderdeel BB wordt zonder stemming aangenomen.

De onderdelen CC t/m HH worden zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het gewijzigde amendement-Douma/Vendrik (stuk nr. 43A).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdA, D66 en het CDA voor dit gewijzigde amendement hebben gestemd en die van de overige fracties er tegen, zodat het is aangenomen.

Ik stel vast dat door de aanneming van dit gewijzigde amendement het andere op stuk nr. 43 voorkomende gewijzigde amendement als aangenomen kan worden beschouwd.

Onderdeel Hha, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Douma/Vendrik (stuk nr. 43A) en het gewijzigde amendement-Douma/Vendrik (stuk nr. 43B), wordt zonder stemming aangenomen.

De onderdelen II t/m LL worden zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde artikel I wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen II t/m Va en de beweegreden worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Voordat wij over het wetsvoorstel stemmen, geef ik gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

□

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. Dit wetsvoorstel regelt vooral meer invloed van aandeelhouders op bedrijven en hun bedrijfsvoering. Mijn fractie is geen voorstander van het aandeelhouderskapitalisme omdat zij denkt dat aandeelhouders vooral kortetermijnbelangen hebben die betrekking hebben op de koers van hun aandeel. Het langetermijnbelang wordt daarmee te weinig gewogen en bovendien is er in onze ogen te weinig aandacht voor andere belangen. Dat is de reden dat wij de belangrijke voorstellen die gevat zijn in deze wijziging, niet kunnen steunen.

Wij zijn wel voorstander van meer invloed van aandeelhouders op de beloning aan de top. Dat is het enige

positieve aan dit wetsvoorstel. Aangezien wij vorige week bij Ahold hebben kunnen zien dat van die invloed niet al te veel te verwachten valt, is dat voor ons geen reden om dit wetsvoorstel te steunen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fractie van de SP tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief houdende het voorstel de nota "Naar een veiliger samenleving" aan te wijzen als groot project (28684, nr. 12).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, overeenkomstig dit voorstel te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van 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).**

(Zie vergadering van 4 september 2003).

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Het woord is aan de minister van Justitie voor de beantwoording in eerste termijn.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Aan de orde is het wetsvoorstel strafbaarstelling discriminatie van gehandicapten en ik dank de leden voor de vorige week gemaakte opmerkingen.

De wenselijkheid van het strafbaarstellen van discriminerende

## Donner

beledigingen of uitlatingen zoals dat wordt voorgesteld door de regering, wordt als ik het goed zie door iedereen gedeeld. Een aantal uwer vraagt daarbij of het voorstel niet te beperkt is. In de eerste plaats betreft dat de vraag of de toevoeging "lichamelijke, psychische of verstandelijke" de reikwijdte van het begrip handicap niet onnodig beperkt. Dat is de essentie van het amendement op stuk nr. 10. In de tweede plaats wordt gevraagd of de verschillende bepalingen niet moeten worden uitgebreid tot ongeborenen. Dat is de substantie van het amendement op stuk nr. 12. In de derde plaats wordt gevraagd of discriminatie in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf niet eveneens omvat zou moeten worden. Dat is de substantie van de amendementen op de stukken nr. 7, 9 en 11. De heer De Jager vraagt ten slotte of het oogmerk van het wetsvoorstel niet ook op andere, meer eenvoudige wijze gerealiseerd kan worden.

Voorzitter. Het verheugt mij dat de Kamer het wetsvoorstel steunt. Het is belangrijk dat gehandicapten tegen krenkende uitlatingen van discriminerende aard ook via de strafwet beschermd worden. Krenkende uitlatingen tegen homo's kunnen eveneens langs deze weg aangepakt worden. Wij zitten hierbij weliswaar altijd met de moeilijke afweging tussen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst enerzijds en het beledigende karakter van discriminerende aard van een uitlating anderzijds. Dat moet ons er niet van weerhouden deze bepalingen vast te stellen. Vanuit dezelfde optiek begrijp ik ook de behoefte van verschillende leden om aan het verbod een zo breed mogelijke werking te geven en niet alleen discriminerende uitlatingen te verbieden, maar ook het discrimineren zelf. Hoe begrijpelijk de weerzin tegen discriminatie op grond van een handicap ook moge zijn, toch dreigen goede bedoelingen hier weg te lopen met goede wetgeving. Ik ga op alle vragen in.

Naar aanleiding van vragen van mevrouw Kalsbeek wil ik allereerst ingaan op de betekenis van het begrip discriminatie en op de verhouding tot de Grondwet van de verschillende bepalingen. Zij heeft de wetgeving op dit terrein een lappendeken genoemd. Ik meen dat er meer systematiek in zit en dat de

verschillen tussen de strafrechtelijke bepalingen over discriminatie heel wel verklaarbaar zijn, zelfs al was het alleen op historische gronden. Vervolgens wil ik stilstaan bij de problematiek van discriminatie van gehandicapten. Daar is iets mee: bij alle vormen van discriminatie die de wetgever tot nu toe heeft geregeld, ging het om het verbieden van het maken van een onderscheid tussen wat gelijk is. Bij discriminatie van gehandicapten gaat het echter vaak niet om het maken van onderscheid, maar juist om het niet maken van onderscheid waar dat wel geboden is vanwege de ongelijkheid die besloten ligt in het begrip handicap. In dat licht moeten de amendementen van mevrouw Kalsbeek en de heren Rouvoet en Van der Staaij worden gezien om ook discriminatie in het sociaal-economisch verkeer via het strafrecht tegen te gaan. Vervolgens ga ik in op de twee andere gewraakte beperkingen van het voorstel en op vragen en opmerkingen ten aanzien van de handhaving.

Discriminatie in de strafwet is specifiek omschreven in artikel 90quater. Mevrouw Kalsbeek vroeg mij naar de betekenis van dit artikel en stelde daarbij dat dit artikel opzet veronderstelt. Als dat het geval was, zou het onderscheid tussen artikel 139g en artikel 429quater geen betekenis hebben. Daarmee zou ook het onderscheid tussen discriminatie als misdrijf en als overtreding vervallen. Kortom, artikel 90quater definieert het begrip discriminatie, maar veronderstelt geen opzet.

De definitie in dit artikel, dat in 1971 in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, is ontleend aan artikel 1 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie. Het artikel is ruim tien jaar geleden verruimd. Discriminatie is het maken van ongerechtvaardigd onderscheid. Het gaat om onderscheid zonder redelijke of objectieve grond, dus willekeurig onderscheid. De benadering in het strafrecht is daarom een andere dan die in de Algemene wet gelijke behandeling. Ingevolge de Algemene wet gelijke behandeling is namelijk ieder onderscheid verboden op de daargenoemde gronden, tenzij er een uitzondering wordt gemaakt. De Algemene wet gelijke behandeling verbiedt dus ieder onderscheid en de strafwet handelt alleen over het ongerechtvaardigde onderscheid.

In de artikelen in het Wetboek van Strafrecht die over discriminatie handelen is, anders dan in de Grondwet, een limitatieve opsomming van discriminatiegronden opgenomen. De benadering is daarmee ook een andere dan die in de Grondwet. Uit de keuze voor een limitatieve opsomming van die discriminatiegronden en de formulering daarvan, blijkt dat niet elke grond voor onderscheid tot strafrechtelijke aansprakelijkheid moet kunnen leiden. Dat is bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen op dit terrein ook expliciet gebleken. Zo is bijvoorbeeld de oorspronkelijk voorgestelde discriminatiegrond "seksuele gerichtheid" verengd tot de in de wet opgenomen grond "homo- of heteroseksuele gerichtheid".

Uit de strafbaarstelling blijkt ook dat de wetgever onderscheid maakt tussen de discriminatiegronden. Niet elke discriminatiegrond komt in elk artikel voor. Dat is een bewuste keuze. De discriminatiegrond "geslacht" is bijvoorbeeld niet opgenomen in artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht dat ziet op opzettelijke belediging van een groep mensen, omdat indertijd is gemeend dat de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen over vrouwen of mannen de vrijheid van meningsuiting te zeer zou beperken. Dat zijn bewuste keuzes.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De minister zei dat in artikel 90quater geen opzet wordt verondersteld. Het lukt mij niet om mij discriminerende uitingen, dus uitingen met een krenkend karakter, voor te stellen die niet opzettelijk worden gedaan. Als er geen sprake is van opzet – de ontvanger van de boodschap kan natuurlijk zelf bepalen of hij iets als discriminerend beschouwt – is het gedrag toch niet strafwaardig? Ik kan mij gewoon geen discriminerende uitspraken voorstellen die niet met opzet zijn gedaan.

Minister **Donner**: Dat is nou net het probleem. U verengt het iedere keer. Discriminatie zoals bedoeld in artikel 90quater betreft niet alleen uitspraken, maar ook allerlei andere zaken. Het onderscheid kan met opzet zijn gemaakt en het kan gerechtvaardigd zijn. De essentie is dat het ongerechtvaardigd onderscheid moet betreffen. Daarom maakt de wet in artikel 137g ook het volgende



Mevrouw Kalsbeek (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

onderscheid. Als je in een beroep of een bedrijf met opzet wegens ras discrimineert, is het een misdrijf en valt dat onder artikel 137g. Het kan zonder opzet gebeuren, wanneer het onderscheid om totaal andere redenen wordt gemaakt. Als de strafrechter vaststelt dat het een discriminatie is\_

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): ... zal dat nooit strafwaardig zijn.

Minister **Donner**: Ingevolge artikel 429 is het juist wél strafwaardig. Dat heeft de wetgever daar zo bepaald. Dat betreft het onderscheid in de wet tussen misdrijven en overtredingen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik haal het voorbeeld van de heer Hirsch Ballin weer aan. Dat gaat over aardbeien die geplukt moeten worden door mensen die Nederlands spreken. Daarmee wordt indirect onderscheid gemaakt en dus is er sprake van discriminatie. De opzet daarbij kan nooit bewezen worden. De minister zegt dat het om die reden wel een overtreding, maar geen misdrijf is. Wij beseffen allemaal dat zoiets echter opzettelijk gebeurt.

Minister **Donner**: Je zet het bordje met de tekst "alleen Nederlanders moeten reageren" niet zo maar neer. Daar hebben wij het echter niet over.

Het plaatsen van dat bordje met die tekst is opzettelijke discriminatie, wanneer ik dat bewust doe om de groep mensen die geen Nederlands spreken, te discrimineren. Dan wordt er een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt. Men zou kunnen vaststellen dat ik dat bordje met die tekst heb geplaatst met de bedoeling om met mijn personeel te praten. Om die reden stel ik de eis dat men Nederlands spreekt. De rechter kan constateren dat dit weliswaar discriminerend is, maar dat de opzet niet was om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken. Dan valt dit voorval onder artikel 429quater.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik kan de redenering volgen, maar die is supertheoretisch.

Minister **Donner**: Dit is een essentieel onderscheid in het Wetboek van Strafrecht.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik heb nog een vraag. De minister geeft een historische verklaring van de lappendeken, zoals ik het genoemd heb. Ik snap ook dat die zo tot stand is gekomen. Het resultaat is toch dat erg veel onderscheid op grond van de huidige normen misschien wel historisch te verklaren is, maar niet goed te begrijpen en niet helemaal redelijk of optimaal is.

Minister **Donner**: Ik geef juist een voorbeeld dat niet zozeer historisch te verklaren is als wel waarbij de wetgever bewust het volgende aangeeft. Als het gaat om discriminatie naar geslacht en als mannen en vrouwen elkaar vanwege het man- of vrouw-zijn uitschelden, is dat geen misdrijf. Als men elkaar uitscheldt vanwege ras of geloof, is dat wel een misdrijf. Op dit terrein heb ik te maken met de vraag waar ik de grenzen voor de vrijheid van meningsuiting leg. Men kan wel zeggen dat er een onderscheid is, maar er is indertijd heel goed nagedacht over de grond van dat onderscheid.

Op een ander punt is er weer een ander onderscheid. Zo komt "geslacht" bewust ook niet voor in artikel 137g. Anders mag je geen dames- en herentoilet meer hebben in een horecagelegenheid. Immers, dan heb je een onderscheid gemaakt, hoewel dat gerechtvaardigd is. Er kan over gediscussieerd worden. Daarom is de formulering steeds bewust gekozen. Dat is geen lappendeken, dat is de systematiek. Daar kan men het al dan niet mee eens zijn, maar niet om historische redenen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Een heren- en damestoilet hebben niets te maken met het krenkende karakter van discriminatie. Dat gaat dus in dit geval niet op.

Minister **Donner**: Nu maakt u weer een fout. Discriminatie conform artikel 90quater hoeft niet krenkend te zijn.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Volgens de wetsgeschiedenis is dat wel het geval.

Minister **Donner**: Leest u het artikel er maar op na. Daarin wordt gesproken over "ongerechtvaardigd onderscheid". Daar gaat het om in de definitie. U brengt er het krenkende karakter in. Ja, de belediging moet een krenkend karakter hebben. Ik kom er straks nog over te spreken, maar daarom heb ik zeer grote bezwaren tegen uw amendement over de praktische discriminatie: discriminatie bevat niet het element "krenkend". Discriminatie is ongerechtvaardigd onderscheid. En ik wijs erop dat het bij handicaps de grote moeilijkheid is dat er nu juist in de handicap

## Donner

besloten ligt dat er een verschil is en dat de discriminatie erin bestaat dat er zonder rechtvaardiging geen rekening met dat verschil wordt gehouden. Bij discriminatie naar ras of geslacht gaat het om het maken van verschil tussen wat in wezen gelijk is. Maar bij discriminatie bij een handicap gaat het om zaken die per definitie niet gelijk zijn. Het gaat ook om het verplichten tot een bepaalde handeling en in de regel niet om het verbieden van een handeling. Maar het is iets fundamenteel anders en dit geeft al aan dat je heel zorgvuldig moet nagaan waar je de discriminatie van een handicap al dan niet in kunt zetten.

De Grondwet kent hierbij een ander uitgangspunt, wat past bij het andere karakter en de andere strekking van het grondwettelijke discriminatieverbod. Dit verbod kan worden gezien als een uitgangspunt bij de ordening van de samenleving door de overheid en het moet dan ook door overheid gerespecteerd worden. En aangezien wij dit ook als uitgangspunt willen nemen bij het handelen van burgers, hebben wij het in de Wet gelijke behandeling en in de strafwetgeving opgenomen. Voor de overheid kun je in het bestuursrecht een open definitie opnemen, want volgens artikel 1 mag je in de wetgeving en in bestuurlijk handelen geen ongerechtvaardigd onderscheid maken. Het begrip "gerechtvaardigd onderscheid" leent zich niet voor opnemings in de strafwetgeving, want daarbij moet op voorhand concreet duidelijk zijn wat al dan niet verboden is. Daarom is er in het burgerlijk recht ook niet voor het gebruik van dit begrip gekozen, maar is er gewoon gesteld dat geen enkel onderscheid toegestaan is, behalve in de aangegeven uitzonderingen. Kortom, het is een bewuste keuze. De strafwetgeving is gebaseerd op de strafrechtelijke optiek; daarin wordt vooral bepaald handelen verboden. De Wet gelijke behandeling gaat op dit terrein verder; daarin wordt elk onderscheid verboden. Daarom kunnen er civielrechtelijk ook als het om handicaps gaat, wél maatregelen worden genomen, juist omdat dan in het proces duidelijk kan worden waar de grenzen liggen.

De verschillen tussen de Grondwet en de strafwetgeving behoeven dan ook niet tot verwarring te leiden. Er zijn inderdaad vormen van onderscheid die niet tot strafbaarheid

leiden, maar die op basis van de Grondwet wel verboden zouden kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld als de overheid op het brede terrein van seksuele geaardheid, dat niet in de strafwetgeving wordt genoemd, wél onderscheid zou maken. Er zijn in het systeem dus bewust verschillen aangebracht, het is geen lappendeken.

### Voorzitter: Dijkema

Minister **Donner**: Voorzitter. Er is nog gevraagd welk vervolg er zal worden gegeven aan de motie van de heer Rouvoet en anderen om handicaps ook aan artikel 1 van de Grondwet toe te voegen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft bij brief van 5 april 2002 aangegeven dat het in de rede zou liggen dat het volgende kabinet daarop zou reageren; het vorige kabinet is er niet aan toe gekomen. Op het ogenblik ligt dit dossier bij de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en ik heb begrepen dat het zijn voornemen is om hierover nog dit jaar een nota aan de Kamer toe te zenden. Die zal duidelijk in het teken staan van de verschillen in plaats en functie van de verschillende anti-discriminatiebepalingen in de wet.

Nu gaat het bij dit wetsvoorstel om de strafbaarstelling van opzettelijke belediging van gehandicapten, het aanzetten van haat jegens of discriminatie van gehandicapten, de verspreiding van zulke uitlatingen en het verlenen van steun aan discriminatie van gehandicapten. Opzettelijke belediging is een specialis ten opzichte van eenvoudige belediging. De eenvoudige belediging is een klachtdelict, maar mevrouw Kalsbeek merkte terecht op dat de anti-discriminatiebepalingen geen klachtdelict zijn en dat het OM ter zake van iedere overtreding uit eigen beweging kan optreden of dat ieder ander daarvan aangifte kan doen. Een klacht is daarvoor geen vereiste. Het voorstel van de heer Jager om bescherming te zoeken in een strafverzwaring op de eenvoudige belediging van gehandicapten is daarom geen oplossing. Strafverzwaring zou vergen dat onderscheid wordt gemaakt en zou dus net zo goed een stigmatiserend effect hebben. Bovendien zouden wij van iets wat wij als misdrijf beschouwen, een klachtdelict maken, afgezien van

de andere onderscheiden. Daarom is dat geen echte oplossing.

Ik ben net al ingegaan op het voorstel om discriminatie in het sociaal-economisch verkeer rechtstreeks strafbaar te stellen. Daarbij gaf ik aan dat het bijzondere van discriminatie van gehandicapten juist is dat doorgaans gehandicapten gelijk worden behandeld aan niet-gehandicapten, bijvoorbeeld indien er bij de ingang een deur is waar een rolstoel niet doorheen kan of een trapje waar een rolstoel niet op kan. Dat is waarom wij in de wet inzake de gelijke behandeling van gehandicapten juist de aparte dimensie hebben opgenomen dat discriminatie ook het verplichte handelen omvat. Het punt bij discriminatie van gehandicapten is dat vaak van mensen wordt gevorderd dat zij een persoon ongelijk behandelen om discriminatie op te heffen. Het gaat in deze situatie om het zonder rechtvaardiging gelijk behandelen van mensen die vanwege hun handicap verschillend zijn. Dat kan zeer gerechtvaardigd zijn.

In het overheidsbeleid krijgt iemand die blind is geen rijbewijs. Dat is een gerechtvaardigd onderscheid. In het kader van de opheffing van discriminatie en het mogelijk maken van de participatie van gehandicapten in de samenleving zou bijvoorbeeld een discohouder iets moeten doen om aan mensen in een rolstoel toegang te verschaffen tot zijn disco. Aangezien de termen "gerechtvaardigd" en "ongerechtvaardigd" echter onbepaald zijn, is niet op voorhand duidelijk wat redelijk is en wat niet. Als ik het in de strafwetgeving zet, dreigt iedereen dichtgeslagen te worden doordat in de ene situatie als discriminatie wordt beschouwd het feit dat men iets niet doet, wat moet en in de andere situatie als discriminatie wordt beschouwd het feit dat men iets doet wat niet moet. Men is dan strafbaar, omdat men ongerechtvaardigd een onderscheid maakt. Het wordt dus een heel dunne lijn als wij het in de strafwetgeving zetten en dat is onhandelbaar in het maatschappelijk verkeer. Bovendien moet je je dan ook nog afvragen of je niet in strijd met het nulla-poenabeginsel handelt, doordat niet op voorhand duidelijk is wat de wetgever eist van een persoon, voordat die strafbaar is. Ik stel het gechargeerd voor. Ik zie dat de heer Rouvoet zijn hoofd

## Donner

schudt. Ik geef toe dat daarover valt te discussiëren, maar ik geef het mee als gedachte.

De heer **Van der Ham** (D66): Het discriminatieverbod komt er vooral op neer dat iedereen gelijke kansen moet hebben, ook gehandicapten. Daarom moeten bepaalde aanpassingen in disco's plaatsvinden. Dan kan iedereen naar binnen en op die manier worden gelijke kansen gecreëerd.

Ik kan de monoloog interieur van de minister volgen, ook al ben ik geen jurist, zoals hij. In de praktijk-voorbeelden die de minister noemt, ligt echter wel voor de hand wat de keuze is als het gaat om onrechtvaardig dan wel rechtvaardig onderscheid. Stel dat een disco-eigenaar weigert bepaalde aanpassingen te plegen, omdat hij vindt dat gehandicapten niet thuishoren in zijn disco. Is dat dan discriminatie in de onrechtvaardige zin van het woord?

Minister **Donner**: Ja, als op voorhand duidelijk is wat hij moet doen. Soms heb je er beelden van. Stel dat het om een klein stoepje met treden gaat. Dan kan er een rolbaan van worden gemaakt, zodat de gehandicapte er ook op kan. Stel echter dat er sprake is van een oud grachtenpand waar de deuren te smal zijn voor een rolstoel. Is de disco-eigenaar dan strafbaar als hij het pand niet verbouwt en de deuren niet de maat van rolstoelen geeft? Stel dat de disco niet op de begane grond zit, maar op driehoog. Eist de wet dan dat de disco-eigenaar een lift aanlegt, zodat iedereen die slecht ter been is en er niet via de trap kan komen, de lift kan nemen? Er is sprake van een oneindige variatie van wat wel en wat niet gerechtvaardigd is en wat redelijkerwijs wel als aanpassing mag worden gevraagd en wat niet.

De heer **Van der Ham** (D66): Het gaat nog steeds om het onrechtvaardig maken van onderscheid. Als een kroegbaas geen andere mogelijkheid heeft dan de zaak laten, zoals die is, bijvoorbeeld omdat het om een grachtenpand gaat, dan denk ik niet dat een gehandicapte dat gaat aanvechten. Stel echter dat een disco-eigenaar geen aanpassingen wil aanbrengen, omdat hij gehandicapten liever niet in zijn etablissement heeft, maar dat hij daartoe wel in staat en dat het technisch mogelijk

is, dan moet een gehandicapte het recht hebben om naar de rechter te stappen en dit te vorderen, omdat er sprake is van discriminatie.

Minister **Donner**: Dat kunnen wij regelen in de Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte.

De heer **Van der Ham** (D66):  
Waarom niet in het strafrecht?

Minister **Donner**: Dat heeft geen zin, want dan kan alleen maar een boete worden gegeven. Op voorhand moet dan duidelijk zijn ter zake waarvan de boete wordt gegeven. Neem een stoepje. Je kunt stellen dat, als dat lager is dan zoveel treden, er een rolbaan moet komen. Ik ben het met de heer Van der Ham eens dat je dit kunt overwegen. Stel echter dat het om een Amsterdams grachtenpand gaat met een historische stoep waar de eigenaar niet aan mag komen. Gaat het dan om iets redelijks of iets onredelijks? Kijken naar de casuïstiek krijg je een eindeloze discussie. Daarom heeft de wetgever ervoor gekozen deze kwestie civielrechtelijk te regelen. Op basis daarvan heb je de middelen om, als er iets moet worden gedaan, af te dwingen dat het ook wordt gedaan. De kwestie is echter niet strafrechtelijk geregeld. Stel dat het om een onduidelijke situatie gaat. Je kunt stellen, bijvoorbeeld als het om vier treden gaat, dat het dan redelijk is een voorziening aan te brengen. Gaat het om meer treden, dan kun je stellen dat er een lift moet worden aangelegd. Dan moet je vervolgens kijken of daar plaats voor is. Als dit ene geval in de strafwet wordt aanvaard, dan is iedereen in dat kader strafbaar, ook al wist men het op voorhand niet. In de Wet gelijke behandeling gehandicapten is ervoor gekozen in die situatie – de desbetreffende uitspraak is dan het uitgangspunt voor andere uitspraken – niet alles in een klap strafbaar te maken.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De minister stelt dat opzet niet in artikel 90 zit verdisconteerd. Het zit wel in artikel 137g, maar niet in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. De bezwaren die de minister aangeeft in zijn redenering gaan wel op voor artikel 429quater – de opzet zit niet verdisconteerd in het discriminatiebegrip – maar niet

voor artikel 137g, want daar zit het opzet wel in. Als men dus opzettelijk discrimineert, is men strafbaar.

Minister **Donner**: De opzet gaat over het bepaalde zaken niet doen. De Strafwet wordt hier gebruikt om iemand te dwingen iets te doen en niet om iets na te laten. Het gaat steeds om discriminatie naar ras.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): We gebruiken de Strafwet om de norm te stellen en te sanctioneren als de wet overtreden wordt.

Minister **Donner**: Dat is formeel juist, maar het gaat erom waar de Strafwet hier wordt overtreden. De Strafwet wordt in beide situaties die ik noem, overtreden door iets niet te doen en niet door iets wél te doen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Dat komt omdat u het krenkende karakter ontkent. Als u het krenkende karakter dat in de wetsgeschiedenis van artikel 90 zit, buiten haken zet, dan moeten we inderdaad dit ingewikkelde debat voeren. Als u het krenkende karakter erbij betreft, is kristalhelder wanneer sprake is van discriminatie en wanneer niet.

Minister **Donner**: U leest in de discriminatie een gekleurd begrip. Het krenkend karakter zit niet in de opzet. Artikel 429quater stelt dat het, ook als het zonder opzet is en dus niet bedoeld om te discrimineren, dan nog een overtreding is. Artikel 137g geeft aan dat men iets opzettelijk kan doen. Ik kan opzettelijk geen rolbaan aanleggen, omdat ik vind dat het onredelijk is. De opzet is in die situatie gegeven. Vervolgens wordt vastgesteld of het gerechtvaardigd is wat ik vond of niet. Kortom, u gaat de Strafwet gebruiken voor een onbepaalde norm en niet om iets na te laten maar om iets te doen. Daarbij is niet op voorhand duidelijk wat gedaan moet worden.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik kan de minister tot op zekere hoogte volgen, maar er zit een gat in zijn redenering. Ik kijk er als volgt tegenaan. Als ik er heel erg naast zit, moet hij het maar zeggen. Artikel 137g heeft het over opzettelijk discrimineren. Dan is de discriminatiedefinitie van artikel 90quater van toepassing. Deze kent twee ladingen: bepaald handelen heeft iets tot gevolg of iets tot doel.

## Donner

Als het iets tot doel heeft, zal het bijna altijd onder discriminatie en dus strafwaardigheid vallen. Ik val daarin mevrouw Kalsbeek bij. De minister zegt steeds dat het er bij een handicap om gaat dat we iemand verplichten om iets wel te doen via het strafrecht, terwijl het er bij andere non-discriminatiegronden om gaat dat we iets verbieden. Ik wil dat tegenhouden. Ik kan mij een situatie voorstellen waarbij een disco-eigenaar geen gehandicapten in zijn disco wil. Dat komt voor. Wat doet hij? Hij heeft een disco op de begane grond en de ingang is op de eerste etage. De minister zal dan de Strafwet nodig hebben om de man erop te wijzen dat dit strafwaardig is en dat hij dit moet aanpassen, zodat men via de voordeur naar binnen kan.

Minister **Donner**: Maar waarom dan niet, als de disco op de eerste etage zit, wat in feite precies hetzelfde is? Nogmaals, daar hebben we nu juist het civiel recht voor.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Omdat hij in dat geval binnen de duidelijke definitie van discriminatie van artikel 90quater valt dat iemand ten doel heeft door zijn handelen mensen uit te sluiten, terwijl de objectieve rechtvaardigingsgrond ontbreekt. In uw redenering zou u moeten zeggen: Mijnheer Rouvoet, u heeft daar een punt. Ik heb daar niet aan gedacht.

Minister **Donner**: U kunt misschien zeggen dat hier een verkeerd doel wordt nagestreefd, maar artikel 90quater valt niet alleen onder de definitie van discriminatie als het tot doel heeft maar ook als het gevolg heeft. Het niet aanpassen van die trap heeft uitsluiting tot gevolg en valt dus onder 90quater.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Maar dan zult u het in 137g eerst genoemd moeten hebben. Anders komt u niet aan strafbaarstelling in het concrete geval. Dan valt het wel onder de definitie, maar niet onder 137g.

Minister **Donner**: Ik ben het met de heer Rouvoet eens dat er situaties te bedenken zijn waarin ik zou willen dat ik een strafbepaling had over vormen van discriminatie, zoals wanneer een caféhouder een bordje neerzet: gehandicapten niet gewenst.

Je kunt je afvragen of dat niet onder 137e valt. Het gaat erom dat de strafwet niet gemaakt moet worden naar die paar situaties, maar dat de gevolgen worden bekeken voor alle situaties die er niet onder vallen. Deze strafwet zou een onbepaald begrip inhouden dat in het maatschappelijk verkeer niet hanteerbaar is.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik denk dat wij nu dichtbij de kern zijn. Voor mij is het punt dat het niet gaat om incidenten, zoals de minister zegt. Ons bereiken zwartboeken en voorbeelden van mensen die hier regelmatig mee te maken hebben. Mijn vraag is of het beter is om handicap op te nemen in 137g en daarmee te zorgen dat wij een strafrechtelijk instrument hebben in gevallen waarvan wij vinden dat zij niet kunnen in onze samenleving en dat ertegen opgetreden moet worden. De inhoudelijke afgrenzing blijft door de definitie in artikel 90quater dat de strafrechter kan zeggen dat er een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Dan sluit ik liever een paar gevallen uit dan de handen ten hemel te heffen en te zeggen dat er ook aan die gevallen niets gedaan kan worden, omdat er misschien ten onrechte zaken worden gevoerd.

Minister **Donner**: Daarom zei ik dat goede bedoelingen hier weglopen met goede wetgeving. Dat je de strafwet voor die situaties wilt hebben, vereist dat de wetgever in die definitie aangeeft wat hij wil doen. In artikel 90quater is de formulering van discriminatie: alles wat dit tot gevolg heeft, ook als het dit niet tot doel heeft. Het gaat hier vooral om uitsluiting. Als dit in artikel 137g wordt opgenomen, betekent dit dat al die onbepaalde situaties eronder worden gebracht. Dan worden op een gegeven moment hele klassen van mensen ermee geconfronteerd dat iets discriminerend blijkt, terwijl dat vroeger niet zo was. Dat is onverantwoorde wetgeving die tot gevolg zal hebben dat 137g wat betreft handicap vermoedelijk heel snel tot een dode letter zal worden, en dan heeft het een averechtse werking. Bij de behandeling van de Wet gelijke behandeling gehandicapten is erop ingegaan waarom gelijke behandeling niet werkt, waarom er een aparte wet voor nodig was en

waarom er is gekozen voor een heel genuanceerde benadering. Al die discussies worden in één klap van tafel geveegd door dit in 137g te introduceren. De heer Rouvoet bedoelt bepaalde situaties, maar dit omvat veel meer situaties. Dat mag de wetgever niet doen. Dan heeft de wet een averechtse werking en wordt deze bepaling ten aanzien van gehandicapten een dode letter. Dat is een reden waarom wij dat niet moeten doen. Dat is slechte wetgeving.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De minister maakt een scherp onderscheid tussen discriminatie wegens een handicap en discriminatie wegens andere gronden. Ik proef er ook een verschil in dat actief handelen dan wel nalaten discriminatie kan opleveren. Is deze tegenstelling niet te scherp gemaakt? Ook bij andere gronden kan er bij nalaten op te treden worden gezegd dat er sprake is van discriminatie. Als men nalaat een gebedsruimte in te richten, kan men zeggen dat er ook sprake is van discriminatie. Daarover kan men evengoed discussies voeren, zoals wij nu voeren over de grond handicap.

Minister **Donner**: Ik denk dat er geen sprake is van strafbare discriminatie, als er in een bedrijf geen gebedsruimte wordt gemaakt. Nogmaals, bij die andere gronden, zoals ras, geslacht en gerichtheid, gaat het om situaties van discriminatie waarin een onderscheid wordt gemaakt dat men kan beoordelen, omdat gelijk behandelen de norm is. Derhalve is heel duidelijk dat men bij de een niet mag doen wat men bij de ander ook niet mag doen. In de definitie van het begrip "handicap" is er sprake van een wezenlijk verschil. De discriminatie zal in deze situaties doorgaans bestaan uit het veronachtzamen van het feit dat er een verschil is door gelijk te behandelen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mijns inziens kan bijvoorbeeld op grond van godsdienst of levensovertuiging op grond van artikel 429quater ook een discussie worden gevoerd over de vraag wat er wel of niet precies onder valt. Het nalaten van handelen kan ook leiden tot disputen als deze.

Minister **Donner**: Op zichzelf ben ik het ermee eens dat er ook in die situaties randgevallen zijn. Bij iedere

## Donner

bepaling is dat zo. Ik herhaal dat dit komt door het gebruik van de term "ongerechtvaardigd". In dat geval ligt de bewijslast doorgaans bij degene die iets doet, omdat de norm vrij duidelijk is: gij zult gelijk behandelen. Als je daarvan afwijkt, is de vraag om welke reden je daarvan afwijkt. Bij gehandicapten gaat het in de overgrote meerderheid van de situaties niet om het feit dat verschillend wordt gehandeld waar gelijk gehandeld zou moeten worden, maar dat gelijk wordt gehandeld, waar juist ongelijk handelen geboden zou zijn. Welk ongelijk handelen geboden zou zijn, is op voorhand niet duidelijk. Daarvoor mag je de strafwet niet gebruiken. Je mag niet tegen mensen zeggen: u pleegt een misdrijf, maar u wist niet op voorhand dat het een misdrijf was.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Nalatigheid kan ook strafbaar zijn, bijvoorbeeld als je iemand in hulpbehoevende toestand achterlaat. Ik verwijs naar de jarenlange discussie over de euthanasiewetgeving die ook heel moeilijk was. Strafbaarheid kon worden weggenomen door aan te tonen dat men heel zorgvuldig had gehandeld. Daaraan werden nadere eisen gesteld. Zo'n plicht zou ook kunnen ontstaan voor de werkgever of anderszins in het sociaal-economisch verkeer. Als je onderzocht hebt wat investeringen inhouden, als je kunt aantonen dat je echt serieus hebt gekeken waarom op de betreffende locatie geen mogelijkheden zijn voor aanpassingen, wordt je niet vervolgd. Als je wel vervolgd wordt, heb je voldoende middelen om aan te tonen dat er geen sprake is van schuld. In dat geval is ontslag van rechtsvervolgging mogelijk. Een dergelijk systeem zou toch ook kunnen werken? Er moet gekeken worden naar die gevallen dat het aantoonbaar de bedoeling is, te discrimineren en gehandicapten bewust buiten de poort te houden.

Minister **Donner**: In een paar gevallen, zoals bij nalatigheid, bestraf je iemand, omdat handelen geboden is. Dat geldt alleen in heel bijzondere situaties, bijvoorbeeld als iemand op het punt staat te verdrinken. Voor iedereen is dan duidelijk wat geboden is, maar het wordt niet gedaan. Dat kan ik strafbaar stellen. Zo zijn er nog

enkele zaken in het strafrecht waar ik wat geboden is, strafbaar stel.

Ik geef aan dat het voor handicaps niet het geval is. Ik maak daarbij onderscheid tussen verschillende situaties. Wij hebben de hele tijd gesproken over de rolstoel. Ik heb ook de situatie voor blinden in het verkeer genoemd. In al onze steden hebben wij stoplichten. Sommige kennen een geluidssysteem om een blinde te laten weten wanneer het licht versprongen is. Als ik het niet aanbrengen van zo'n systeem strafbaar maak, is in een klap iedere gemeente in Nederland gehouden, bij ieder stoplicht of voetgangersovergang zo'n geluidssignaal aan te brengen. Wij weten dat het kan en als je het niet doet, is het een ongerechtvaardigd onderscheid maken.

Ik noem een ander voorbeeld. Op alle hoeken van de straten hebben wij verzonken drempels gemaakt voor de rolstoel. Wij hebben dat alleen gedaan op de hoeken van de straten. Is het wel gerechtvaardigd om de hoek te onderscheiden van het rechte stuk van de stoep? Moet niet de hele stoep verzonken zijn? De heer Luchtenveld geraakt in de casuïstiek. Ik ben het met hem eens dat het een mogelijkheid is als ik met marginale gevallen van doen heb. De Kamer heeft bij het debat over de euthanasie zelf aangegeven dat het geen werkbaar systeem is als het de regel wordt. Ik geef aan dat bij deze bepaling juist de situaties waarin duidelijk is wat er gedaan moet worden, uitzondering zullen zijn. Die zijn er wel, maar zij zullen een uitzondering zijn. In het overgrote deel van het maatschappelijk verkeer krijgt men onduidelijkheid.

Nogmaals, de voorbeelden van stoplichten met geluidsignalen laten zich vermenigvuldigen door veel andere dingen. De wetgever denkt die nu in één klap allemaal op te lossen. Daarom zeg ik: als de Kamer het doet, maakt zij een bepaling die een averechts werking heeft, omdat op voorhand duidelijk is dat die een dode letter zal blijven. De wetgever heeft niet zonder reden naast de Wet gelijke behandeling een aparte Wet gelijke behandeling gehandicapten nodig gevonden. De Kamer dreigt ook de werking van die wet onderuit te halen. Ik kan de Kamer derhalve niet genoeg waarschuwen voor de gevolgen van het aannemen van deze amendementen. Zij zijn niet

bruikbaar in het maatschappelijk verkeer.

De heer **Jager** (CDA): Als ik kijk naar artikel 137c t/m f, is het mij duidelijk. Maar dan is het ook opzet gericht op onrechtvaardig handelen. Zo heb ik de minister althans begrepen. Als het amendement wordt aangenomen, wordt in het kader van artikel 137g gesproken over "opzet gericht op het ongerechtvaardigd handelen van de ondernemer". Of het dan wel of niet gerechtvaardigd is, je hebt vervolgens binnen het strafrecht ook nog te maken met een schulduitsluitingsgrond of een strafuitsluitingsgrond. Dat is ter beoordeling aan het openbaar ministerie in het kader van het opportuniteitsbeginsel dan wel aan de rechter op het moment dat de zaak wel wordt voorgelegd. Hoe ziet de minister het in die relatie als het gaat om de opzet die gericht is op ongerechtvaardigd handelen? Ik zal het even heel zwart-wit neerzetten: een discotheekhouder die zijn discotheek op de eerste etage vestigt met de opzet om gehandicapten te weren.

Minister **Donner**: Natuurlijk, de discussie wordt heel makkelijk als een voorbeeld wordt gegeven waarin sprake is van een opzet gericht op het weren. Maar dat staat niet in artikel 137g. De opzet moet gericht zijn op het niet aanleggen van een trapje. De caféhouder zal zeggen: maar dat is ook onredelijk. Als dat leidt tot uitsluiting, maak ik een gerechtvaardigd onderscheid, want men kan niet van mij verwachten dat ik in dit pand een lift of een rolbaan aanleg. Het openbaar ministerie zal vervolgens in eerste instantie moeten zeggen: dat zegt u wel, maar het is een ongerechtvaardigd onderscheid. Natuurlijk kent de strafwetgeving een aantal mogelijkheden als de afwezigheid van alle schuld, maar dan gaan wij het strafrecht gebruiken om een heel subtiele normering te ontwikkelen over wat nu wel en niet kan.

Nogmaals, men gebruikt het strafrecht dan voor iets waarvoor het niet geschikt is. Het strafrecht is effectief als het als knuppel gebruikt kan worden. Dan moet er natuurlijk wel voor worden gezorgd dat die knuppel ook precies wordt gericht – en daar heb ik de middelen voor – maar het is, wat dat betreft, een grof instrument. Daarom veronderstelt het duidelijke en voorspelbare

## Donner

grenzen. Daarom kennen wij ook het beginsel "geen straf dan als het op voorhand duidelijk is waar die straf op staat". Daarom heb ik gezegd: ook al zou je er formeel over kunnen twisten, ik dreig hier op tal van punten in die situatie te komen. Natuurlijk valt hier op af te dingen. Ik ontken niet dat er soms ergerlijke zaken zijn waarbij je zou willen dat je de strafwetgeving had. Maar nogmaals, ik denk dat het hierbij om een minderheid van de gevallen gaat. In de meerderheid van de gevallen zal het tot problemen leiden. De Kamer moet dat niet willen.

De **voorzitter**: Ik verzoek de minister om dit punt af te ronden, want ik krijg het gevoel dat de discussie nu in cirkels gevoerd wordt.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De minister gelooft in zijn eigen betoog. Dat mag. Ik vraag mij echter af hoe hij het advies van de Raad van State ziet. Die vroegen zich af waarom artikel 429 niet is benut.

Minister **Donner**: Ik weet de verklaring. Er is echter een geheim dat ik niet mag verklappen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Zat de minister toen niet in de Raad van State?

Minister **Donner**: Daarom. Het betoog dat nu duidelijk is geworden, is toen niet gezien. Ook niet door mij. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben waarom ik de amendementen van mevrouw Kalsbeek en de heer Rouvoet zeer ernstig ontraad.

De heer Luchtenveld heeft mij gevraagd waarom er geen overleg met het bedrijfsleven heeft plaatsgevonden. Het was niet de bedoeling om het te doen. Derhalve heeft er geen overleg plaatsgevonden. Het gaat niet om de vraag aan het bedrijfsleven of men het wel of niet kan. Het is een bewuste keuze van de overheid dat de strafwet hiervoor niet gebruikt mag worden.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb die vraag gesteld nadat het advies van de Raad van State is verschenen en nadat er amendementen lagen. Ik kan mij voorstellen dat dit aanleiding vormt voor het inwinnen van de mening van het bedrijfsleven.

Minister **Donner**: Nee. Dan was de

regering in de ban gedaan door de Raad van State. Men mag immers geen nieuwe adviezen vragen als het advies van de Raad van State er ligt. Dan moet het opnieuw aan de Raad van State voorgelegd worden. Die stap is dus heel verklaarbaar, ook al zat ik nog niet in de regering.

Het amendement van de heren Van der Staaij en Rouvoet op stuk nr. 12 gaat over de strafbaarstelling van discriminatie van ongeborenen met een handicap. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven waarom een specifieke voorziening voor ongeborenen niet nodig en zelfs niet wenselijk is. Het gaat hier om een belediging. De vraag is of er een belediging denkbaar is die alleen ongeborenen zou treffen en niet de gehandicapte geborene. Ik denk van niet. Het amendement richt zich specifiek op het ongeboren zijn. Dat staat los van de handicap of niet. In artikel 137c gaat het specifiek over een belediging ter zake van de handicap. Een belediging die wel de ongeborene treft en niet de geborene gehandicapte treft is niet denkbaar. Ik hoop dat de heer Van der Staaij een voorbeeld kan geven.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik heb een voorbeeld gegeven. Dat heeft de minister kennelijk niet overtuigd. Ik hoor graag zijn reactie. In pleidooien voor het levensbeëindigend handelen ten opzichte van ongeborenen wordt vaak verwezen naar het gehandicapt zijn als een reden voor het beëindigen van ongeboren, gehandicapt leven. Daarbij zegt men zich nadrukkelijk niet te richten op geboren gehandicapten.

Minister **Donner**: Dat is geen belediging. De heer Van der Staaij doelt op een pleidooi. Ik kan de strafwet niet gebruiken om discussies te verbieden. Het gaat hierbij over de discussie over eugenetica. Daar wordt soms al te lichtvaardig gedacht over het niet geboren laten worden van gehandicapten. Het voeren van die discussie vormt echter geen belediging van een gehandicapte. Het is het bepleiten van een keuze. Die kan ik niet via de strafwet verbieden. Dan raak ik de vrijheid van meningsuiting.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is niet per definitie een belediging. Het

kan door de bewoordingen waarin het gesteld is echter een belediging opleveren.

Minister **Donner**: Als de bewoordingen beledigend zijn, kan ik het aanpakken, want zo'n belediging treft evenzeer de geboren gehandicapte. De discussie gaat over de vraag of ik de nog ongeborene gehandicapte geboren moet laten worden en dat is geen belediging van de geboren of ongeborene gehandicapte, maar dat is een maatschappelijke discussie.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het gaat mij nog steeds om het volgende: raakt het nadrukkelijk het gehandicapt zijn van een ongeborene, als men in stuitende bewoordingen spreekt over het ontbreken van enige waarde van gehandicapt ongeboren leven?

Minister **Donner**: Als men spreekt over het van geen enkele waarde zijn van ongeborene gehandicapten, dan treft dat evenzeer de geboren gehandicapten. Dat is ook beledigend voor de geborenen, want daarmee wordt in wezen gezegd: u hebt geen waarde, maar ik kan niet meer voorkomen dat u wordt geboren. De discussie gaat over de waarde van gehandicapt leven en die treft juist de geborenen. Nogmaals, het gaat over een heel specifieke situatie die hier niet onder valt. Wat als er nu een discussie ontstaat over de vraag of het niet beter is om iemand van een bepaald ras niet geboren te laten worden? Door de door u voorgestelde toevoeging in deze situatie, zou u in de wetgeving introduceren dat het in het geval van ras wel mag omdat daar niets staat over ongeboren zijn. U moet in wetgeving geen onderscheiden aanbrengen die niet echt functioneel zijn. Ook een onderscheid maken waar het niet is, is discriminerend.

De **voorzitter**: Ik wijs de heer Van der Staaij op het feit dat hij ook een tweede termijn heeft. Toch sta ik hem toe nog een vraag te stellen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De minister heeft zelf gezegd dat je niet de systeemdwang kunt toepassen dat alle formuleringen op alle gronden van toepassing zijn. Wij hebben ook met de maatschappelijke werkelijkheid te maken waar die bepaling op ziet. Dat kan hier ook aan de orde zijn.



## Donner

Minister **Donner**: Ik kan mij in het geval van een maatschappelijke discussie, waarbij ik kan zeggen dat een uitspraak vanwege de handicap beledigend is, geen situatie voorstellen dat dit niet ook de levende gehandicapte treft. Dergelijke uitspraken vallen volledig onder artikel 137c, zoals het is gewijzigd. Derhalve zeg ik dat het introduceren van dit onderscheid, een onderscheid dreigt aan te brengen dat niet wezenlijk is. Om die reden raad ik het af. Het bovengenoemde is ook in lijn met artikel 2 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek: het kind waarvan een vrouw zwanger is wordt als reeds geboren aangemerkt, zo dikwijls zijn belang dit vordert. Komt het dood ter wereld, dan wordt het geacht nooit te hebben bestaan.

Komt een gehandicapt kind ter wereld, dan kan de bescherming van zijn belang zich verwezenlijken. Dat betekent dat het kind met een handicap wordt geboren en na zijn geboorte kan optreden tegen discriminatie. Als de ouder het doet, kan dit zelfs voor de geboorte. Als het om abortus gaat, dan zijn de ouders daar rechtstreeks bij betrokken en doet die situatie zich niet voor. Artikel 2 BW zegt: zodra het belang van het kind er is, wordt het geacht geboren te zijn en kan voor zijn belang worden opgetreden. Het is de vraag hoe dat strafrechtelijk zit. Ik kan mij de situatie niet voorstellen dat iets specifiek kwetsend is voor een ongeboren gehandicapte.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik kan de minister op dit punt goed volgen in zijn redenering. Het amendement is volgens mij in belangrijke mate voortgekomen uit de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag, waarin staat dat het gewoonlijk ook geboren gehandicapten zal treffen. Hierdoor is de indruk ontstaan dat het misschien niet in alle gevallen zo is en dat daarvoor een aparte voorziening getroffen moet worden. Als ik de minister nu goed beluister zegt hij: ik kan mij werkelijk geen enkele situatie voorstellen waarin de bescherming van ongeboren gehandicapt leven niet onder de nu geboden strafrechtelijke bescherming zal vallen. Versta ik hem goed?

Minister **Donner**: Als het gaat om belediging ter zake van handicap,

dan kan ik mij geen situatie voorstellen waarin iets wel beledigend is voor ongeborenen, maar niet voor al geboren gehandicapten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dat de minister zijn betoog vervolgt.

Minister **Donner**: Ik ga verder met het amendement van de leden Rouvoet en Van der Staaij om de kwalificatie "lichamelijke", "psychische" of "verstandelijke" bij het begrip "handicap" te laten vervallen. Zij menen dat deze kwalificaties tot een ongewenste inperking van de bescherming tegen discriminatie kunnen leiden. Ik denk dat de strafbepaling verduidelijking behoeft om te voldoen aan de eis van bepaaldheid die wij bij de strafwet stellen. Het begrip "handicap" als zodanig is onvoldoende. Wij spreken ook al over een handicap als iemand geen ABN spreekt. Dat kan in sommige beroepen een handicap zijn. Mag de kerkenraad nu een onderscheid maken omdat de dominee geen behoorlijk Nederlands spreekt of niet? Ik noem maar een voorbeeld. Bij het begrip handicap gaat het vaak om een verschil waar men niets aan kan doen. Daarom is de precisering "lichamelijke, psychische of verstandelijke" nodig om te spreken van een objectieveerbaar gebrek. Men zegt ook al dat iemand een handicap heeft in zijn opleiding vanwege zijn achtergrond. Mag ik daar geen rekening meer mee houden? Kortom: de eis van bepaaldheid eist in dit geval de toevoeging "lichamelijke, psychische of verstandelijke". Ook daarom wil ik aanvaarding van dit amendement ten stelligste ontraden.

Mevrouw Kalsbeek en de heer Rouvoet vragen of het niet wenselijk is om aan de discriminatie wegens handicap toe te voegen de discriminatie wegens chronische ziekte. Het gaat zoals gezegd om een handicap, om "disabled persons". Dat is de kern. Lichamelijk, psychisch of verstandelijk chronisch zieken vallen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel voor zover hun ziekte een handicap vormt. Echter, een chronische ziekte waardoor men bedlegerig is, wil ik niet als een handicap beschouwen. Derhalve dreigt het begrip handicap door de toevoeging ingeperkt te raken. Het begrip is wel toegevoegd – omdat men daar veel strikter kan zijn – in de Wet gelijke behandeling op grond

van handicap of chronische ziekte. Chronische ziekte doet zich echter op veel verschillende manieren voor. Een astmapatiënt is chronisch ziek, maar een hotelhouder weet dat niet en heeft geen aparte kamers voor astmapatiënten en niet-astmapatiënten. Dat soort onderscheidingen komen er als wij het veel ruimere begrip van de chronisch zieken erbij halen. Dat compliceert de problematiek van het hele wetsontwerp.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Mij is niet duidelijk waarom u in de Wet gelijke behandeling, de civielrechtelijke poot hiervan, veel preciezer bent. Waarom is dat zo?

Minister **Donner**: Omdat je daar met een ander bereik zit. Van een werkgever bijvoorbeeld kan ik eisen – en daar heb ik deze wet nou net voor nodig – dat hij bepaalde voorzieningen treft voor een chronisch zieke zoals een astmapatiënt. Zoals ik het lees, omvat het begrip handicap zichtbare zaken die tot een beperking in het functioneren leiden. Dat zijn de handicaps. Chronische ziekte daarentegen hoeft niet direct zichtbaar te zijn in het functioneren. Als ik dus chronisch zieken toevoeg, introduceer ik wederom een onbepaalde situatie in de strafwet. Dat ik dat in het civiele recht doe, is logisch. Daar heb ik immers de middelen om in actie te komen in situaties waarin het ongerechtvaardigd is om een proces te beginnen. De strafwet echter vooronderstelt een onmiddellijk voor iedereen duidelijk beeld. Dat is bij chronisch zieken bij wie geen sprake is van een handicap niet het geval.

Mevrouw Kalsbeek vroeg naar de handhavingspraktijk van de bepalingen. Ik constateer dat de instroom van discriminatiezaken op basis van de artikelen 137c tot 137g en 429quater in 2002 242 bedroeg. Het aantal septs varieert. In het jaar 2000 werd 30% van de zaken geseponneerd, in 2001 was dat 24% en in 2002 was het weer 28%. Er wordt onderzocht in welke gevallen wordt geseponneerd en in welke niet. Ik hoop daar eind 2003 een beeld van te hebben.

Het College van procureurs-generaal heeft een aanwijzing gegeven over hoe er moet worden opgetreden in discriminatiezaken. Het uitgangspunt is dat er bij overtreding van discriminatie-

## Donner

bepalingen steeds een strafrechtelijke reactie volgt indien de zaak zich daarvoor technisch leent. Er moet wel sprake zijn van een bewijsbaar strafbaar feit.

Bij de bestrijding van discriminatie op grond van een handicap komt een belangrijke rol toe aan de officieren van justitie en advocaten-generaal die zijn belast met anti-discriminatiezaken. Er wordt dus aparte deskundigheid ontwikkeld. Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het openbaar ministerie levert expertise en ondersteuning aan de officieren die met dit soort zaken zijn belast. Dit zal ook gebeuren bij de bestrijding van belediging van en aanzetten tot haat jegens een groep mensen wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.

Het expertisecentrum maakt een monitor over de omvang en de aard van discriminatiezaken en het publiceert hier jaarlijks cijfers over. Door aanpassing van de discriminatieregistratiecode kan ook de omvang en de aard van nieuwe discriminatiezaken op grond van handicap inzichtelijk worden gemaakt. Deze worden dus apart gecodeerd. Daardoor wordt zichtbaar wat de verschillende zaken zijn. Er is dus een instrumentarium waarmee zichtbaar kan worden gemaakt wat er gebeurt met de handhaving. Daarnaast is er een aanwijzing dat er moet worden gereageerd daar waar het mogelijk is.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het einde van de eerste termijn. De heer Rouvoet heeft een punt van orde.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik heb zojuist de woordvoerders van alle fracties geconsulteerd. Dit is een ingewikkelde juridische discussie. Er lijken bovendien wat meningsverschillen tussen de minister en de Kamer te bestaan over amendementen. Om recht te doen aan het onderwerp, de complexiteit en de argumentatie van de minister, lijkt het ons niet verstandig om nu overhaast een tweede termijn te doen en donderdag te stemmen over dit wetsvoorstel. Ik verzoek u om de tweede termijn op een later moment – dat zal ongetwijfeld na de algemene beschouwingen zijn – te laten plaatsvinden. Ik pleit voor een zorgvuldige behandeling in plaats

van voor een snelle afhandeling nu met alle risico's van dien.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik ben het er mee eens, maar ik begrijp niet waarom voor behandeling na de algemene beschouwingen wordt gepleit. Dan wordt het wel heel laat.

De **voorzitter**: De algemene beschouwingen zijn volgende week. Het is de vraag of het debat deze week kan worden hervat of dat het later moet.

Ik wil het verzoek honoreren en daarom stel ik voor om de tweede termijn vandaag niet af te ronden.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik zal in overleg treden om te bekijken op welke termijn dit debat kan worden hervat. Ik kan mij voorstellen dat wij proberen om dit zo snel mogelijk te doen. Gezien de agenda, sluit ik echter niet uit dat dit pas mogelijk is na de algemene beschouwingen. Daar wordt u nader over bericht.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 16.53 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. zes koninklijke boodschappen, ten geleide van de voorstellen van (rijks)wet:

Wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (29010, R1739);

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (29011);

Aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (29016);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in

verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (29019);

Intrekking van de Remigratiewet (Wet intrekking Remigratiewet) (29020);

Wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen) (29021).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

twee, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten: een, ten geleide van de voorlopige agenda van de tweede zitting van de Vergadering van Staten die Partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof (28498, nr. 8);

een, inzake Wijziging van de Akte betreffende de verkiezingen van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen; Luxemburg/Brussel, 25 juni/23 september 2002 (29022);

een, van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van het verslag van een reis naar de regio Grote Meren (25098, nr. 19);

twee, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, te weten:

een, over de aanbevelingen van de stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma (27433, nr. 17);

een, over de voortgang van het verzelfstandigingsproces van het IRC International Water and Sanitation Centre (28600-V, nr. 68);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de Ecofin Raad (begroting) van 16 juli 2003 (21501-07, nr. 409);

twee, van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, te weten:

een, over een eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord (19637, nr. 754);

een, ten geleide van de vijfde voortgangsrapportage in het kader