

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2001 en het nader rapport d.d. 31 januari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 augustus 2001, no. 01.003724, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 augustus 2001, nr. 01 003724, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenstaande voorstel van wet rechtstreeks aan mij toe te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2001, nr. W03.0 0393/I, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van discriminatie van gehandicapten. Hiertoe worden de artikelen 137c tot en met 137f van het Wetboek van Strafrecht (WvS) (belediging van groep mensen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid) uitgebreid met de grond «lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap».

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een opmerking met betrekking tot artikel 429quater WvS. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Discriminatie van gehandicapten blijkt vooral op het terrein van de arbeid relatief vaak voor te komen. Gelet hierop ligt (ook) een aanvulling van artikel 429quater WvS met de grond handicap in de rede. Desondanks ziet de minister daarvan af: «Een duidelijke begrenzing van gevallen, waarin discriminatie op grond van handicap in het sociaal-economisch verkeer zich voordoet en deze strafwaardig is te achten, is vooralsnog niet te geven. Normadressaten kunnen bij die onduidelijkheid hun gedrag niet op naleving van de norm richten en kunnen onverhoeds geconfronteerd worden met strafrechtelijk optreden.» De Raad acht dit standpunt niet direct overtuigend. Discriminatie op grond van een handicap heeft wél voldoende duidelijkheid om nu, via het wetsvoorstel, deze grond op te nemen in de op discriminatie betrekking hebbende artikelen 137d tot en met 137f WvS. Niet valt in te zien dat er in zoverre reden zou zijn voor een andere benadering ten aanzien van deze grond waar het betreft

artikel 429quater WvS (dat dezelfde gronden bevat als de huidige artikelen 137d tot en met 137f WvS). Verder mag ervan worden uitgegaan dat positieve actie ten aanzien van personen met een handicap, door hun een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke achterstanden op te heffen of te verminderen, buiten de reikwijdte van strafwaardigheid valt.¹ Ten slotte valt niet direct in te zien waarom de moeilijkheid die de minister ziet zich niet op overeenkomstige wijze kan voordoen ten aanzien van de discriminatiegronden die thans al in artikel 429quater WvS zijn opgenomen. De Raad adviseert daarom om ook artikel 429quater WvS aan te vullen met de grond lichamelijke, psychische of geestelijke handicap, althans om in de toelichting duidelijker te motiveren waarom deze aanvulling thans niet passend is, en daarbij aan te geven wanneer en waardoor deze aanvulling wél mogelijk zal zijn.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar acht het afzien van strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht van discriminatie van gehandicapten bij de arbeid in het voorstel niet direct overtuigend gemotiveerd. De Raad adviseert daarom ook artikel 429quater aan te vullen met de grond lichamelijke, psychische of geestelijke (bedoeld zal zijn: verstandelijke) handicap of om in de toelichting duidelijker te motiveren waarom deze aanvulling thans niet passend is, en daarbij aan te geven wanneer en waardoor deze aanvulling wel mogelijk zal zijn.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld waarom is afgezien van opnemings van de grond handicap in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. De gevallen waarin discriminatie op grond van een handicap in het kader van het sociaal-economisch verkeer strafwaardig zijn te achten zijn niet duidelijk te omschrijven. Het is onder meer nog onvoldoende duidelijk af te bakenen in welke concrete gevallen sprake is van het maken van een verboden onderscheid en in welke gevallen sprake is van het stellen van een wezenlijk functievereiste. Ook is niet aan te geven in welke situaties het afzien van maatregelen om het werkproces voor personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap toegankelijk te maken een werkgever strafbaar maakt. De norm kan niet zodanig precies omschreven worden dat voldaan wordt aan de eisen die vanuit het strafrecht daaraan moeten worden gesteld. Daardoor kan de normadressaat zijn gedrag niet richten op de naleving van een heldere norm. Interventie via het strafrecht is onder die omstandigheden niet passend.

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

Daarnaast bevat het voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte aanvullende mogelijkheden voor gehandicapten om achterstelling in het sociaal-economisch verkeer te bestrijden. Dat voorstel bevat ook bepalingen, die relevant zijn voor de arbeidsrelatie. Onder meer wordt voorgesteld werkgevers te verplichten zorg te dragen voor doeltreffende aanpassingen, tenzij dit een onevenredige belasting vormt.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Discriminatie op grond van lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap in het sociaal-economisch verkeer), tweede alinea.

De memorie van toelichting is aangevuld naar aanleiding van de opmerking van de Raad.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals