



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

Advies nr. 423/2026

Schriftelijk advies voor de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers over wetsvoorstel 1415/001

Samenvatting

Unia is door de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd om schriftelijk advies uit te brengen over wetsvoorstel 1415/001 tot wijziging van het oud Burgerlijk Wetboek, ter rechtzetting van een ongewenste en onevenredige uitwerking van de wet van 28 maart 2023 “houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen” op het stemrecht van personen met een mentale en/of psychische handicap.

Unia steunt het wetsvoorstel volledig omdat het de burgerparticipatie van kwetsbare personen bevordert, door het item betreffende de uitoefening van de ‘politieke rechten’ te schrappen uit de lijst met handelingen die door de vrederechter worden getoetst bij een beslissing over de bekwaamheid in het kader van een bewindvoering van de persoon (artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek).

Unia benadrukt echter dat deze nieuwe aanpassing van de wet van 17 maart 2013 nog niet volledig voldoet aan de bepalingen van artikel 29 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, noch aan het verzoek dat in september 2024 aan België werd gericht tijdens de beoordeling door het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap. In die zin vraagt Unia dat het wetsvoorstel vergezeld gaat van bijkomende waarborgen ten gunste van een meer inclusief burgerschap.

1 Inleiding

Het advies van Unia ten gunste van het wetsvoorstel, weergegeven in hoofdstuk 2, is gebaseerd op de volgende overwegingen (wetgeving, rechtspraak, context):

1.1 Wettelijk kader

Overwegende :

- De verplichting voor België om uitvoering te geven aan de rechten van personen met een handicap, inclusief de uitoefening van politieke rechten en het respect voor de rechtspersoonlijkheid, door de ratificatie op 1 augustus 2009 van het **Verdrag van de Verenigde Naties** inzake de rechten van personen met een handicap, in het bijzonder de artikelen 29 en 12.

Artikel 29

Artikel 29 verplicht de landen die het Verdrag bekrachtigen om de “politieke rechten en de mogelijkheid deze op voet van gelijkheid met anderen uit te oefenen” te garanderen. Personen met een handicap moeten daadwerkelijk en ten volle kunnen deelnemen in het politieke en openbare leven hetzij door zelf deel te nemen, hetzij via vrij gekozen vertegenwoordigers. Daarom moeten “stemprocedures, -faciliteiten en -voorzieningen adequaat toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn”. Personen met een handicap moeten geheim hun stem kunnen uitbrengen bij verkiezingen en referenda zonder intimidatie en hun vrije wilsuiting moet gegarandeerd worden. Waar nodig moet, op hun verzoek, ondersteuning toegestaan worden bij het uitbrengen van hun stem, door een persoon van hun eigen keuze.

In 2013 sprak het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap zich uit voor een strikte interpretatie van artikel 29 van het VN-Verdrag, dat elk concept van stemrecht op basis van capaciteiten opzij schuift: “Artikel 29 voorziet niet in redelijke beperkingen en staat geen uitzonderingen toe voor welke categorie van personen met een handicap dan ook”¹.

Artikel 12

Artikel 12 van het VN-Verdrag erkent de rechtsbekwaamheid van personen met een handicap in alle domeinen, op basis van gelijkheid met anderen. Landen die het Verdrag bekrachtigen moeten daarbij ondersteunende maatregelen voorzien in de uitoefening van die rechtsbekwaamheid. Deze maatregelen dienen de wil en voorkeuren van de desbetreffende persoon te respecteren, vrij te zijn van conflicterende belangen of onbehoorlijke beïnvloeding, proportioneel te zijn en aangepast aan de omstandigheden van de persoon in kwestie, voor een zo kort mogelijke periode en onderworpen aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke instantie.

- Het stemrecht dat is vastgelegd in een aantal **internationale instrumenten** die België heeft geratificeerd: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (art.25), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art.21), het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art.3),...
- De **Grondwet**:

¹ Comité voor de rechten van personen met een handicap, Communicatie n°4, 2011, §9-4 - Vaststellingen aangenomen tijdens de tiende sessie – 2-13 september 2013

- Artikelen 10 en 11, die respectievelijk het beginsel van gelijkheid van alle Belgen voor de wet en het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie verzekeren.
 - Artikel 22ter, dat het recht op volledige inclusie in de samenleving voor personen met een handicap vastlegt, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.
 - Artikelen 61 en 62, waarin het recht en de plicht om te stemmen zijn vastgelegd.
- De **wet van 10 mei 2007** ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, waarin leeftijd, handicap en gezondheidstoestand zijn opgenomen als beschermde criteria (art. 4,4° van de wet). De wet is van toepassing op alle personen, zowel in de openbare als in de private sector, met inbegrip van overheidsinstanties, wat betreft de toegang tot en de deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek (art. 5,8° van de wet).
 - Het **Kieswetboek**, waarin artikel 7 vastlegt dat beschermde personen onbekwaam verklaard kunnen worden om hun politieke rechten uit te oefenen, krachtens artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek.
 - De **wet 'houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen' van 28 maart 2023**. Deze nieuwe wet wijzigt onder andere de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, door aan de lijst van handelingen met betrekking tot een bewindvoering van de persoon (artikel 492/1 van het oud Burgerlijk Wetboek) een nieuw item 15° toe te voegen over de uitoefening van politieke rechten, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Grondwet. Deze wet betekent een grote achteruitgang in de uitoefening van de rechten van beschermde personen (zie 1.3 'context en analyse').

1.2 Soft law

Overwegende :

- De bezorgdheden die het VN-Comité voor de rechten van Personen met een handicap op 5 september 2024 aan België heeft geuit in het kader van zijn evaluatie, waarin wordt gesteld dat “recent aangenomen wetgeving, zoals de wet van 28 maart 2023 die verschillende wijzigingen aanbrengt in de kieswet, het voor een rechter gemakkelijker maakt om een persoon met een verstandelijke en/of psychosociale handicap onbekwaam te verklaren om zijn of haar politieke rechten uit te oefenen”; dat “artikel 7 van de kieswet voorziet in de opschorting van het stemrecht op grond van een beperking” en dat “volgens artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek, zoals gewijzigd door de wet van 28 maart 2023, een rechter die personen met een handicap onder een gerechtelijke beschermingsmaatregel plaatst, de bevoegdheid heeft om hen onbekwaam te verklaren om hun politieke rechten uit te oefenen”.
Het Comité beveelt aan dat België **“alle relevante wettelijke bepalingen wijzigt om alle maatregelen te schrappen die personen met een handicap, met inbegrip van personen met een verstandelijke en/of psychosociale handicap, hun stemrecht ontnemen, en voorziet in de nodige maatregelen om hen te ondersteunen in hun besluitvormingsprocessen”**.²
- General Comment 1 bij artikel 12 van het VN-Verdrag, waarin het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap de artikelen 12 en 29 van het VN-Verdrag in samenhang interpreteert en verduidelijkt dat de veronderstelde (on)bekwaamheid van de persoon in geen geval mag worden ingeroepen om personen met een handicap te beletten hun stemrecht uit te oefenen. Ten slotte benadrukt het Comité de verplichting van de verdragsluitende staten om het recht van personen met een handicap om zonder discriminatie aan

² [CRPD/C/EST/CO/R.1](#), p. 2 en 19, nr. 6 en 61

alle verkiezingen deel te nemen, te beschermen en te bevorderen.³

- Het rapport van European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) over politieke participatie van personen met een handicap, waarin wordt opgeroepen om de kieswetgeving van de Europese Unie te hervormen zodat “alle EU-burgers, inclusief zij wiens rechtsbekwaamheid is beperkt, het recht toe te kennen om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen voor het Europees Parlement”.⁴

1.3 Context en analyse

Overwegende :

- Het **gebrek aan politieke impact** voor personen met een handicap en personen met een oudere leeftijd, ondanks hun grote aantal en het belang van het garanderen van toegang tot stemmen voor iedereen: stemmen voor iedereen garandeert niet alleen de legitimiteit van overheidsinstanties, de diversiteit van die organen en de representativiteit van minderheden, maar zorgt ook voor een inclusieve samenleving waarin iedereen volledig participeert.
- De verplichting voor de autoriteiten om het **gehele verkiezingsproces toegankelijk** te maken (artikel 9 van het VN-Verdrag)⁵ en de nodige **redelijke aanpassingen** door te voeren om personen met een handicap in staat te stellen hun stemrecht onder de best mogelijke omstandigheden uit te oefenen (artikel 22ter van de Grondwet).
- De moeilijkheid die vrederechters ondervinden om een werkelijk statuut op maat te implementeren, evenals het **gebrek aan instrumenten en criteria** waarmee zij de bekwaamheid van een persoon om zijn of haar politieke rechten uit te oefenen volledig objectief kunnen beoordelen: verschillende evaluaties⁶, bevragingen⁷ alsook meldingen die Unia en vertegenwoordigende organisaties voor personen met een handicap ontvangen, tonen effectief aan dat in de praktijk het gebruik van de lijst met handelingen in art. 492/1 van het oud Burgerlijk Wetboek resulteert in een quasi automatische onbekwaamverklaring voor alle opgesomde rechtshandelingen. Het risico dat personen voor wie een bewindvoering voor de persoon wordt uitgesproken automatisch, zelfs willekeurig, hun stemrecht verliezen is dus reëel.
- De **stap terug die werd gezet met de wet van 28 maart 2023** in de rechten van beschermde personen: de initiële tekst van het wetsvoorstel dat leidde tot de hervorming van de wetgeving inzake (on)bekwaamheid in 2013 bevatte reeds een item met betrekking tot de politieke rechten in de lijst met handelingen. Dit item werd uiteindelijk geschrapt via een amendement⁸, omdat het in strijd werd geacht met de rechten die worden beschermd door het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en met name artikel 29 daarvan.

De wet van 28 maart 2013 vormt een inbreuk op het burgerschap van beschermde personen, en daarmee op de democratie, aangezien zij de rechter voortaan toestaat de betrokkene het recht op stemmen te ontnemen, zonder uitdrukkelijke motivering en zonder dat dit vooraf in het verzoekschrift aan de orde is gesteld. Aangezien de uitoefening van politieke rechten niet het voorwerp kan zijn van

³ Comité voor de rechten van personen met een handicap, General comment Nr. 1 (2014) - Article 12: Equal recognition before the law, 11 April 2014, CRPD/C/GC/1. Beschikbaar via: [Observations générales | OHCHR](#)

⁴ European Union Agency For Fundamental Rights (FRA). Political participation of people with disabilities - New developments' Report 2024, p.48

⁵ In dit verband is Unia verheugd over het “Voorstel van resolutie betreffende een verzekerde toegankelijkheid van verkiezingsinhoud, verkiezingen en kiesmaterieel voor personen in een handicapsituatie.”, 1407/001, ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, beschikbaar op [De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers](#)

⁶ J. Nolf, Hoe beschermd zijn de politieke rechten dan de ‘beschermde personen’ nog ?, *De Juristenkrant*, 20/12/2023, p. 13; Hoge Raad voor Justitie, *Het toezicht op de bewindvoeringen door de vrederechters*, Audit 29/07/2019, [Audit - Het toezicht op de bewindvoeringen door de vrederechters | HRJ-CSJ](#)

⁷ Unia, Rapport deelname van personen met een handicap aan verkiezingen, p.75-79, online beschikbaar op: [Rapport handicap en stemrecht 2020.pdf](#)

⁸ Amendement n° 146, Doc. Parl., Ch. 2012-13, n° 53-1009/004, p. 6, beschikbaar op [53K1009004.indd](#)

bijstand of vertegenwoordiging door de bewindvoerder (art. 497/2 van het oud Burgerlijk Wetboek), wordt de persoon uitgesloten van de democratie. Destijds werd deze wetswijziging overigens breed veroordeeld binnen de handicap sector.⁹

In 2023 werd de toevoeging van het punt betreffende politieke rechten aan de lijst van handelingen die aan een bekwaamheidstoets worden onderworpen, gerechtvaardigd door de wens om misbruik van volmachten te voorkomen (artikel 147 van het Kieswetboek),¹⁰ vanuit de veronderstelling dat personen onder bewindvoering wellicht niet in staat zouden zijn om de inzet van het verkiezingsproces te begrijpen. Het ging er dus om te voorkomen dat de stemmen van degenen die niet in staat zijn een politieke mening te uiten, door anderen zouden worden misbruikt. Deze wetswijziging is dus meer gericht op het waarborgen van de integriteit van het verkiezingsproces dan op de bescherming van de persoon zelf.¹¹

Bovendien zou een onbekwaamverklaring moeten voorkomen dat beschermde personen het risico lopen een boete opgelegd te krijgen als zij niet aan hun stemplicht kunnen voldoen. In tegenstelling tot andere burgers worden personen onder bewindvoering gedwongen om aan te tonen dat zij in staat zijn om te stemmen en daar belangstelling voor tonen. De wetswijziging van 2023 wordt bijgevolg gekenmerkt door een stigmatiserende en discriminerende benadering van handicap.

Ten slotte is de wetswijziging in strijd met het beginsel van de bekwaamheid van de persoon, dat de basis vormt van de wet van 2013. Deze wet bepaalt dat elke beperking van de bekwaamheid van de persoon noodzakelijk moet zijn (in die zin dat ze moet beantwoorden aan het door de wet beoogde beschermingsdoel) en evenredig (in die zin dat er geen minder ingrijpend alternatief kan worden voorzien om het beoogde doel te bereiken). Aan deze voorwaarden is zeker niet voldaan voor wat betreft het verbod op het uitoefenen van politieke rechten.¹²

De mogelijkheid bestaat om gebruik te maken van een **medisch attest** (artikel 147 bis, § 1, 3°, van het Kieswetboek) wanneer iemand zich wegens ziekte of handicap niet naar het stembureau kan begeven. Deze optie biedt een eenmalig alternatief dat evenrediger is dan de onbekwaamverklaring, een ingrijpende maatregel van langdurige aard die veel moeilijker ongedaan te maken is.

- Een survey¹³ van alle in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde bewindvoeringen in september 2024, op basis waarvan kan worden afgeleid dat op jaarbasis tot om en bij de 8000 burgers geraakt kunnen worden door een onbekwaamverklaring voor de politieke rechten. De cijfers voor één specifiek (geanonimiseerd) kanton waarbij de items uit de checklist staan vermeld, doen op zijn minst vermoeden dat de wetswijziging van 28 maart 2023 een forse stijging in de hand werkt van het aantal onbekwaamverklaringen voor de politieke rechten. In het jaar voor de inwerkingtreding gaven immers 52% van de bewindvoeringen die naast de goederen ook betrekking hebben op de persoon, aanleiding tot een uitspraak van onbekwaamheid tot het uitoefenen van de politieke rechten. In het jaar na de inwerkingtreding liep dit op tot 68%, ofwel een stijging van 31%.

⁹ Zie onder andere: Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH-CSNPH), Advies 2024/01 en Advies 2024/09, beschikbaar op <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-01.html> en <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-09.html> ; UNIA, Wet van 28 maart 2023 ondermijnt de uitoefening van het stemrecht voor personen met een handicap, beschikbaar op [Wet brengt stemrecht voor gehandicapten in gevaar | Unia](#) ; Inclusion asbl, [Lancement de notre campagne 2024 : "Laissez-moi voter !" - Inclusion ASBL](#)

¹⁰ NHRPH, Advies 2024/09 met betrekking tot de wet van 28 maart 2023 houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen ; artikel 492/1, §1, °15 BW en artikel 7 Kieswetboek, beschikbaar op <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2024-09.html>

¹¹ Nathalie Dandoy, « Le droit de vote des personnes majeures vulnérables : capable ou pas capable ? » *Journal des Juges de Paix*, , no.7-8, p. 438-446 (2024).

¹² Nathalie Dandoy, « Le droit de vote des personnes majeures vulnérables : capable ou pas capable ? » *Journal des Juges de Paix*, , no.7-8, p. 438-446 (2024).

¹³ Law Blogs Justwatch, 'Grijze stemmen verstillen' 1 & 2 van 29 oktober en 5 november 2024.

2 Advies over wetsvoorstel 1415/001

Gezien de bovenstaande elementen steunt Unia het wetsvoorstel volledig, aangezien het de burgerparticipatie van personen met een handicap bevordert.

Om echter volledig te voldoen aan de bepalingen van artikel 29 van het VN-Verdrag en de daaruit voortvloeiende aanbeveling die het VN-Comité in 2024 aan België heeft gericht, vraagt Unia dat de hervorming gepaard gaat met volgende maatregelen:

1. In hoofdorde: artikel 7 van het Kieswetboek en artikel 492/1 van het oud Burgerlijk Wetboek aanpassen om elke mogelijkheid tot het beperken van het stemrecht op basis van een handicap door vrederechters te schrappen.
2. Subsidiar (indien de mogelijkheid om de uitoefening van het stemrecht te beperken gehandhaafd blijft): een artikel invoegen dat voldoende waarborgen biedt wanneer de persoon ondanks alles onbekwaam wordt verklaard om zijn politieke rechten uit te oefenen. Daarbij de vrederechter verplichten om een onbekwaamverklaring met betrekking tot de politieke rechten specifiek, uitdrukkelijk en omstandig te motiveren, met verwijzing naar de vraag in het verzoekschrift en de interpellatie en het antwoord van de eventueel te beschermen persoon in het ‘proces-verbaal van verhoor’ (art. 1245, §2 Ger. W.)¹⁴.
3. In ieder geval erop toezien dat alle beschikkingen die sinds de inwerkingtreding van de wetwijziging van 28 maart 2023 zijn uitgevaardigd, opnieuw worden onderzocht.

3 Contact Unia

Marie Horlin (FR), Service Politique & Monitoring - Cellule Convention ONU Handicap à Unia marie.horlin@unia.be
Quinten Vercruysse (NL), Dienst Beleid & Monitoring - Cel VN-Verdrag Handicap bij Unia quinten.vercruysse@unia.be

¹⁴ J. Nolf, “Voorzorgvolmacht en bewindvoering. Van principes naar praktijk”, Wolters Kluwer, 2025, p. 116.