

Vergaderjaar 2020–2021

32 411

Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Özütok en Van den Hul houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het op 30 september 2020 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning vastgestelde voorlopige verslag bij het voorstel van wet van de leden Bergkamp, Özütok en van den Hul houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond.

De vragen die aan mij zijn gesteld worden hieronder beantwoord in de volgorde waarin die vragen zijn opgenomen in het voorlopig verslag.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd aan te geven wanneer de resultaten van de openbare consultatie van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) beschikbaar komen. Het wetsvoorstel is op 29 september 2020 in consultatie gegaan. Ik verwacht dat de resultaten van de consultatie in december van dit jaar beschikbaar zijn, waarna het wetsvoorstel komend voorjaar verder wordt voorbereid ten behoeve van de besluitvorming ter verzending van het voorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd of uit het ambtelijk document met «diverse voorstellen voor de wetwijziging», waarover toenmalig Minister Knops schreef in zijn brief van 24 februari 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 34 650, nr. 13), de conclusie moet worden getrokken dat «seksuele gerichtheid» breder moet worden begrepen dan als een synoniem voor «hetero- of homoseksuele gerichtheid». Die vraag kan ik bevestigend beantwoorden. De term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» suggereert een min of meer strikte inkadering van de menselijke seksuele gerichtheid, waarbij er niet alleen een scheidslijn loopt tussen hetero- en homoseksualiteit, maar waarbij er binnen het

begrip homoseksualiteit enkel ruimte is – of wordt ervaren – voor homoseksuele mannen, lesbische vrouwen en eventueel voor biseksuelen. De huidige kennis van en maatschappelijke opvattingen over de menselijke seksuele gerichtheid laten echter zien dat een dergelijke strikte inkadering geen recht doet aan de diversiteit aan seksuele gerichtheden die er in werkelijkheid bestaat. Het kabinet sluit voor de uitleg van het begrip «seksuele gerichtheid» aan bij de internationaal gebruikelijke uitleg die aan dit begrip wordt gegeven en waarbij de nadruk ligt op een seksuele gerichtheid – op basis van consensus en gelijkwaardigheid – op personen van hetzelfde of het andere geslacht of meer dan één geslacht. Dit betekent dat niet alleen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen onder dit begrip vallen, maar ook biseksuelen, panseksuelen, omniseksuelen, queers e.a. In het verlengde daarvan hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd om duidelijk aan te geven of de notie «seksuele gerichtheid» in artikel 1 van de Grondwet zijn begrenzing vindt in hetgeen daarover wordt geregeld in de Awgb. Het hiervoor genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Awgb ziet op wijziging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in «seksuele gerichtheid». Aangezien de Awgb een uitwerking is van artikel 1 van de Grondwet, ligt het in de rede dat aan de term seksuele gerichtheid een gelijke interpretatie wordt gegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie wezen erop dat ik tijdens de mondelinge behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer heb benadrukt dat aan de expliciet genoemde gronden van artikel 1 van de Grondwet een grotere bescherming toekomt en dat voor onderscheid op die gronden een sterkere rechtvaardigingsgrond aanwezig dient te zijn dan voor de niet expliciet genoemde gronden. Volgens de leden van de ChristenUnie suggereert deze formulering dat de rechter een verschil maakt tussen discriminatie op basis van de non-discriminatiegronden die in artikel 1 expliciet gemaakt worden en op de gronden die niet expliciet gemaakt worden. Zij wijzen erop dat de Raad van State stelt dat het voorstel van wet beperkt is, omdat het geen nieuwe gronden introduceert, maar omdat het «twee als zodanig reeds lang erkende gronden uit het bereik van de verzamelclausule haalt». Ook wijst de Raad van State op de mening van de Commissie rechtsgevolgen non-discriminatiegronden artikel 1 van de Grondwet dat de rechter zijn oordeel niet laat afhangen van de vraag of een ingeroepen discriminatiegrond expliciet in artikel 1 van de Grondwet is genoemd, maar van de materiële ernst van de discriminatoire handeling of uiting.

In reactie daarop wijs ik erop dat de Commissie rechtsgevolgen non-discriminatiegronden artikel 1 van de Grondwet ook heeft geconstateerd dat het expliciet benoemen van gronden in artikel 1 in juridische zin wel degelijk betekenis kan hebben. Bij handicap en seksuele gerichtheid gaat het immers om lang erkende persoonskenmerken. De initiatiefnemers hebben er in de Tweede Kamer terecht op gewezen dat deze grondwetswijziging niet is aan komen waaien, maar een doorvertaling is van een brede maatschappelijke acceptatie. Die brede maatschappelijke acceptatie heeft eerder geleid tot andere wetgeving die bescherming biedt tegen discriminatie op deze gronden, zowel in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) en – voor wat betreft discriminatie op grond van seksuele gerichtheid – de Awgb, als in de discriminatiebepalingen die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Het feit dat deze persoonskenmerken bijzondere wettelijke bescherming genieten, zegt daarmee ook iets over de materiële ernst van een discriminatoire handeling of uiting ten aanzien van deze persoonskenmerken. Opname van de gronden handicap en seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet is daarvan de bevestiging.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd duidelijk te maken welke aspecten van belang zijn om te komen tot «constitutionele rijpheid». Daarbij vroegen de leden wat de objectieve rechtvaardiging is voor het geven van het oordeel van constitutionele rijpheid en bij welke andere thema's daarvan op termijn sprake zou kunnen zijn.

De achtergrond van het criterium constitutionele rijpheid is gelegen in de betekenis, functie en karakter van onze Grondwet als constitutioneel basisdocument, dat in verband daarmee slechts kan worden gewijzigd volgens de verzwaarde herzieningsprocedure op grond van artikel 137 Grondwet (vgl. Kamerstukken I 2014/15, 31 570, L). Met de initiatiefnemers ben ik van mening dat het niet mogelijk is juridisch dwingende criteria te geven voor die rijpheid, maar dat het expliciet benoemen van de gronden handicap en seksuele gerichtheid overeenstemt met een inmiddels breed levende maatschappelijke norm, die ook reeds deel uitmaakt van onze rechtsorde. Beide gronden zijn al opgenomen in internationale verdragen en in formele wetgeving, zoals de Awgb, de Wgbh/cz en de discriminatiebepalingen die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. De leden van de SGP-fractie hebben in dit verband gevraagd welke andere thema's, zoals leeftijd, afkomst of opleiding, op termijn kunnen aanhaken bij constitutionele rijpheid en maatschappelijk draagvlak. Het is zeker mogelijk dat ook andere persoonskenmerken in de toekomst expliciet in artikel 1 van de Grondwet zullen worden opgenomen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitgebreid stilgestaan bij de vraag of de grond leeftijd expliciete vermelding in artikel 1 Grondwet verdient. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting gegeven over leeftijd als discriminatiegrond. De Afdeling wijst er echter in haar voorlichting op dat leeftijd als non-discriminatiegrond van zodanig andere aard is dan de in artikel 1 van de Grondwet reeds benoemde discriminatiegronden en de gronden handicap en seksuele gerichtheid, dat toevoeging van de leeftijd aan lijst van deze benoemde gronden niet in de rede ligt. Het kabinet is het met de Raad van State eens dat discriminatie op grond van leeftijd op dit moment een ander karakter en andere geschiedenis heeft dan de andere gronden. De discussies over de grond leeftijd zijn op dit moment nog in volle gang en verre van uitgekristalliseerd. Dat kan in de toekomst mogelijk anders liggen, waardoor leeftijd als benoemde discriminatiegrond in artikel 1 van de Grondwet mogelijk wel in zicht komt.

De leden van de SGP-fractie hebben de initiatiefnemers ook gevraagd hoe het verschil tussen discriminatie en onderscheid doorwerkt bij de invulling van de andere in artikel 1 genoemde begrippen. Aangezien het hier gaat om een vraag naar aanleiding van een uitlating die door mij is gedaan, zal ik daarop ingaan aan de hand van een voorbeeld van een horizontale rechtsverhouding waarop de Awgb van toepassing is. Een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag mag ingevolge de Awgb ten aanzien van personen die voor haar werkzaam zijn onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid, voor zover deze kenmerken vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling. Een zodanig onderscheid mag niet verder gaan dan passend is, gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de instelling die van de voor haar werkzame personen mag worden verwacht, en mag niet leiden op onderscheid op een andere in artikel 1 van de Awgb genoemde grond. Indien in een procedure bij de rechter of bij het College voor de rechten van de mens wordt vastgesteld dat een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag met een beroep op zijn grondslag ten onrechte een sollicitant voor een vacante functie heeft afgewezen, dan is

daarmee volgens de Awgb sprake van verboden onderscheid. We spreken dan ook wel van discriminatie, al komt die term in de Awgb. Discriminatie is dus een andere aanduiding van verboden onderscheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren