

Vergaderjaar 2022–2023

35 741

Voorstel van wet van de leden Hammelburg, Bromet en De Hoop houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2022

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van de SGP en D66 aan de regering hebben gesteld. In deze brief zal ik in gaan op de vragen die gesteld zijn aan de regering.

1. Stimulerende werking

De leden van de D66-fractie vragen de regering of explicitering van de non-discriminatiegronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» een stimulerende werking gaat hebben en kan leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving, en zo ja, welke dat zouden zijn.

De regering is van mening dat van explicitering van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» een stimulerende werking kan uitgaan. Het geeft een krachtig signaal af dat dit is waar wij in Nederland voor staan en kan daarmee van grote communicatieve en educatieve waarde zijn. Bewustwording en kennis vergroten zijn immers belangrijke punten in de aanpak van discriminatie en het bevorderen van gelijke behandeling.

De wijziging van de term «homo- of heteroseksuele gerichtheid» in «seksuele gerichtheid» in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en het Wetboek van Strafrecht is in voorbereiding. Het kabinet heeft op dit moment verder geen voornemens om als gevolg van het onderhavige voorstel wet- en regelgeving aan te passen. Het is niet uit te sluiten dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

2. Discriminatiegronden

De leden van de D66-fractie vragen de regering om aan te geven op basis van welke argumenten zij nu het initiatiefvoorstel onderschrijft, terwijl de regering in 2004 en 2006 de voorstellen om artikel 1 uit te breiden verwierp.

De regering is van mening dat aan het voorstel om deze gronden expliciet op te nemen een lang emancipatieproces vooraf is gegaan. Zo trad op 1 januari 2004 de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz) in werking. De reikwijdte van deze wet was destijds nog beperkt tot het terrein van de arbeid en het beroepsonderwijs. Vervolgens is de wet uitgebreid met de terreinen wonen en openbaar vervoer. Na de ratificatie van het VN-verdrag handicap in 2016 is de wet van toepassing op het brede terrein van het goederen- en dienstenverkeer en ziet daarmee ook op onder meer het onderwijs, de gezondheidszorg en de sport. Het maatschappelijke belang van handicap als non-discriminatiegrond is ook te zien in het aantal oordelen die het College voor de Rechten van de Mens over deze grond heeft uitgesproken. In 2004 sprak het College 18 oordelen uit over onderscheid als bedoeld in de Wgbh/cz, terwijl in 2021 53 oordelen, dus bijna drie keer zoveel, werden gegeven. Opname van de gronden handicap en seksuele gerichtheid is juridisch gezien het sluitstuk op het emancipatieproces dat deze gronden hebben doorgemaakt.

De leden van de SGP-fractie stellen dat de regering niet duidelijk heeft gemaakt waarom gekozen is voor de twee discriminatiegronden: handicap en seksuele gerichtheid. Daarbij vragen zij of de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) onvoldoende bescherming biedt en of het met cijfers aantoonbaar is dat met name deze twee gronden extra bescherming nodig hebben. Zo niet, dan vragen zij zich af waarom deze gronden worden toegevoegd, en zo wel, waarom niet meer gronden zijn meegenomen.

Opname van deze gronden is vooral van belang omdat daaruit ondubbelzinnig spreekt dat discriminatie op deze gronden in strijd is met onze gedeelde waarden. Voorts zorgt het opnemen van deze gronden voor een betere herkenbaarheid van de Grondwet voor mensen met een beperking en LHBTI+ personen. Dit principiële argument staat los van de bescherming die de Awgb en de Wgbh/cz nu al bieden. Uit de Monitor Discriminatiezaken 2021 van het College voor de Rechten van de Mens blijkt dat handicap de afgelopen vijf jaar de non-discriminatiegrond was waarop de meeste klachten zijn ontvangen. Het expliciteren van de gronden handicap en seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet kan tot gevolg hebben dat personen die hierdoor beschermd worden zich bewust worden van hun rechten en klachten over ongelijke behandeling bijvoorbeeld aan het College voorleggen. Aldus draagt het expliciet benoemen van de nieuwe gronden in artikel 1 van de Grondwet bij aan de verdere emancipatie van deze groepen.

De regering sluit niet uit dat in de toekomst nog andere gronden als expliciete grond aan artikel 1 Grondwet worden toegevoegd, maar acht de tijd daartoe nog niet rijp.

3. Houvast voor rechters

De leden van de D66-fractie vragen of de toevoeging van de woorden «handicap» en «seksuele gerichtheid» rechters meer houvast zal bieden in de beoordeling van concrete zaken en dat discriminatie op grond van de toegevoegde gronden eerder strafbaar zal worden en of de toevoegingen leiden tot aanvullend beleid buiten het strafrecht om gelijke behandeling te bevorderen.

Opname van de gronden handicap en seksuele gerichtheid is zoals gezegd vooral belangrijk om ondubbelzinnig duidelijk te maken dat discriminatie op deze gronden in strijd is met onze gedeelde waarden. Daarmee is niet beoogd dat discriminatie op grond van de toegevoegde gronden eerder strafbaar zullen worden. In specifieke discriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht is discriminatie op deze gronden reeds verboden. Zo verbiedt artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht het zich opzettelijk in het openbaar, mondeling of bij geschrift beledigend uitlaten over een

groep mensen wegens, onder meer, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Het valt zeker te verwachten dat de toevoegingen leiden tot aanvullend beleid buiten het strafrecht om gelijke behandeling te bevorderen. Er lopen bijvoorbeeld nu al verschillende trajecten om acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen en biseksuelen te bevorderen in het onderwijs, zoals via de kerndoelen en het burgerschapsonderwijs, de lerarenopleidingen en via Gay Straight Alliances die zorgen voor een sociaal veiliger klimaat op scholen.

4. Rechtbank Dordrecht

De leden van de D66-fractie stellen aan de hand van een casus die is berecht door de rechtbank in Dordrecht de vraag of de rechter na het aannemen van dit voorstel in een soortgelijke casus tot een andere afweging zou kunnen leiden. En zo niet, of een additionele wetwijziging het overwegen waard zou zijn.

De regering kan niet treden in de afwegingen die de strafrechter in een dergelijke zaak maakt. In individuele gevallen kan een rechter aan artikel 1 Grondwet en de daarin expliciet opgenomen gronden refereren. Juist omdat daaruit ondubbelzinnig spreekt dat discriminatie op deze gronden in strijd is met onze gedeelde waarden. De rechter zal echter elke zaak op zijn eigen merites beoordelen en zich meer laten leiden door de materiële ernst van de discriminatoire handeling dan de vraag of de grond in artikel 1 Grondwet is opgenomen.

5. Zelflerende algoritmes

In het kader van de steeds verdergaande digitalisering van de samenleving vragen de leden van de D66-fractie hoe moet worden aangekeken tegen zelflerende algoritmes die beslissingen nemen die wellicht discriminatoir zijn. Wie kan daarvoor verantwoordelijk worden gehouden? Op grond van de gelijkebehandelingswetgeving, waaronder de Awgb en de Wgbh/cz, kan eenieder die betrokken is bij een mogelijk discriminatoir besluit daarop worden aangesproken. Dit betekent bijvoorbeeld dat een werkgever die kandidaten voor een vacante functie selecteert met behulp van een algoritmisch systeem in principe kan worden aangesproken voor de besluitvorming die daarvan het gevolg is. Als een sollicitant aanwijzingen heeft dat diens afwijzing het gevolg is van de toepassing van een discriminerend algoritme, kan de werkgever zijn verantwoordelijkheid voor het afwijzingsbesluit niet afschuiven op de fabrikant van het algoritmische systeem dat bij de selectie van de kandidaten is toegepast.

6. Staatscommissie

De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van zaken rondom de instelling van de staatscommissie discriminatie en racisme. Zij vragen zich af of deze staatscommissie zich ook expliciet gaat bezighouden met discriminatie op grond van handicap en seksuele gerichtheid. Daarbij vragen zij of discriminatie op grond van intersekse ook onder het werkerrein van de staatscommissie valt en of deze commissie gaat kijken naar de noodzaak van een wettelijk verbod op het opereren van intersekse baby's, indien zo'n operatie niet strikt noodzakelijk is.

Het kabinet heeft op 22 april 2022 ingestemd met de instelling van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme per 1 mei 2022 en de benoeming van mr. dr. Joyce Sylvester als voorzitter van de commissie. Op 22 april 2022 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd middels een brief (Kamerstukken II, 2021/22, 30 950, nr. 301). Het instellingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant 2022, nr. 11349, 12 mei 2022. Onlangs

zijn de overige zeven leden van de staatscommissie benoemd. Op 1 juli 2022 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd middels een brief (Kamerstukken II, 2021/22, 30 950, nr. 313). Het benoemingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant 2022, nr. 18647, 11 juli 2022. In artikel 2 van het instellingsbesluit is de taakopdracht van de staatscommissie nader uitgewerkt. In de nota van toelichting bij het besluit wordt bij dit artikel aangegeven, dat de staatscommissie gaat over alle discriminatiegronden. Op grond van artikel 5 van het instellingsbesluit zal de staatscommissie, binnen de gegeven kaders van de taakopdracht, zelf een werkprogramma opstellen. Of en in hoeverre de staatscommissie zich zal bezighouden met discriminatie op grond van handicap, seksuele gerichtheid en intersekse is daarvan afhankelijk.

7. Constitutionele rijpheid

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven wat de stand van zaken is met betrekking tot de constitutionele rijpheid van de begrippen seksuele diversiteit en handicap en wat het verschil is met bijvoorbeeld kleur, of etnische afkomst.

Het expliciet benoemen van de gronden handicap en seksuele gerichtheid stemt overeen met een inmiddels breed levende maatschappelijke norm. Beide gronden zijn daarnaast ook al opgenomen in internationale verdragen en wetgeving, zoals de Awgb, de Wgbh/cz en de discriminatiebepalingen die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Het verschil met kleur of etnische afkomst is dat daarbij sprake is van gronden die vallen onder het juridische begrip «ras» dat reeds als expliciet benoemde grond in artikel 1 Grondwet is opgenomen.

Het begrip ras wordt door de rechter en het College voor de Rechten van de Mens uitgelegd overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en omvat tevens huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. In het Nationaal Programma tegen discriminatie en racisme¹ is aangekondigd dat het kabinet voornemens is te onderzoeken wat de gevolgen zijn van een herijking van de term «ras» in de Grondwet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹ Np2022.bureauncdr.nl