

Vergaderjaar 2020–2021

35 741

Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Özütok en Van den Hul houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 7 juni 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Bergkamp, Özütok en Van den Hul houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond. Inmiddels wordt het wetsvoorstel verdedigd door de leden Hammelburg, Bromet en De Hoop. Voorgesteld wordt om aan artikel 1 van de Grondwet de discriminatiegronden «handicap en seksuele gerichtheid» toe te voegen. Deze leden merken op dat voor hen de gelijkwaardigheid van mensen van groot belang is. Gelijkwaardigheid is een van de liberale beginselen. Discriminatie op welke grond dan ook is niet toegestaan en dus ook niet wegens handicap en seksuele gerichtheid. Het non-discriminatiebeginsel houdt de erkenning van en het respect voor mensen in en is een van de fundamenteën van onze rechtsstaat. De uitbreiding van artikel 1 van de Grondwet heeft dan ook de steun van deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben opnieuw met enthousiasme kennisgenomen van het voorstel van de leden Hammelburg, Bromet en De Hoop. Deze leden zien het toevoegen van de gronden handicap en seksuele gerichtheid aan artikel 1 van de Grondwet als een belangrijke stap in de positieve ontwikkeling van de bescherming van gelijke rechten voor allen. Zij feliciteren de leden Bergkamp, Özütok en Van den Hul met een succesvolle verdediging in de eerste lezing en hopen op een speedige behandeling van de tweede lezing.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond toe te voegen aan artikel 1 van de Grondwet. Deze leden zijn van mening dat discriminatie de samenleving tekortdoet, omdat burgers daardoor belet worden om hun talenten ten volle in te zetten. Zij steunen het voorstel dan ook van harte.

De leden van de fractie van de SP hebben de grondwetswijziging gelezen en zijn ten aanzien van de eerste lezing niet van mening veranderd. Zij zien geen aanleiding voor het maken van verdere opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben geen vragen of opmerkingen daarover, behalve dan dat zij hopen op een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met veel plezier kennisgenomen van het voorliggende voorstel in tweede lezing. Deze leden hebben op dit moment geen vragen aan de initiatiefnemers. Zij zien uit naar de plenaire behandeling van het voorstel van wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel, zij complimenteren de initiatiefnemers met het voorstel. Daar het een tweede lezing betreft, beperken zij zich tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de behandeling in eerste lezing inzake het toevoegen van aanvullende discriminatiegronden in de tekst van artikel 1 van de Grondwet. Hoewel deze leden de gelijke behandeling in gelijke gevallen ook bij handicap en seksuele gerichtheid onderschrijven, tonen zij zich bezorgd over het gebrek aan consistentie en rijpheid van de overwegingen bij het voorstel, die juist bij een belangrijke algemene bepaling als deze onwenselijk zijn.

Het lid van de fractie BIJ1 heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel om artikel 1 van de Grondwet aan te vullen met handicap en seksuele gerichtheid als non discriminatiegronden. Dit lid bedankt de indieners voor dit voorstel om artikel 1 van de Grondwet aan te vullen. Zij steunt deze aanpassing van het artikel maar vindt de aanpassing niet omvangrijk genoeg.

2. Reikwijdte artikel 1 Grondwet

Graag willen leden van de VVD-fractie nog één vraag aan de initiatiefnemers stellen. Deze heeft betrekking op de discriminatiegrond «geslacht», dat reeds in het huidige artikel 1 is opgenomen. In de behandeling van de eerste lezing van dit wetsvoorstel is aandacht geschonken aan de uitleg van het begrip «geslacht». Kan worden bevestigd dat onder «geslacht» ook «geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie» vallen? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemers.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voor sommige mensen onduidelijk is wat de precieze strekking is van het begrip seksuele gerichtheid. Kunnen initiatiefnemers bevestigen dat onder meer pedoseksualiteit niet onder de reikwijdte van dit artikel mag worden voorstaan? Hoe kan in de praktijk worden voorkomen dat, ook waar het niet de intentie van de initiatiefnemers is, in genoemde gevallen een beroep wordt gedaan op deze bepaling? Deze leden vragen dit ook in het licht van de discussie omtrent het schrappen van het toetsingsverbod.

De leden van de SGP-fractie vragen om een doorwrochte reactie van de initiatiefnemers en de regering waarom het wenselijk en logisch zou zijn de discriminatiegrond inzake gender te beschouwen als uitwerking van die inzake het geslacht.

Deze leden merken allereerst op dat het in de wetgeving op veel plaatsen nog steeds gemeengoed is om uit te gaan van het binaire onderscheid tussen man en vrouw. Zij constateren zelfs dat dit onderscheid in weerwil van fluïde genderopvattingen door de regering zelf nog steeds in wetsvoorstellen wordt gehanteerd, bijvoorbeeld om een quotum voor mannen en vrouwen in beursgenoteerde bedrijven te kunnen invoeren. Waarom ligt het voor de hand om het specifieke vraagstuk van genderincongruentie te benaderen onder dezelfde grondslag als het geslachtelijke onderscheid van man en vrouw dat in de praktijk van de wetgeving en het maatschappelijke leven voor vrijwel de gehele bevolking bepalend is? In de tweede plaats vragen deze leden aandacht voor het gebrek aan differentiatie tussen de categorieën geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Zij vragen of initiatiefnemers en regering ermee bekend zijn dat lobbyorganisaties menen dat de genderidentiteit volstrekt subjectieve gevoelens betreft, die volgens die opvatting dus door externen niet te toetsen zijn en niet getoetst mogen worden. Zij vragen wat deze opvatting volgens de initiatiefnemers en regering betekent voor het recht op grondwettelijke bescherming en waarom dit in een adem gelijkgesteld zou kunnen worden met het geslacht. Zij vragen of ten aanzien van genderidentiteit niet vergelijkbare overwegingen gelden als die ten grondslag lagen aan de keuze om af te zien van het verankeren van gewetensvrijheid in de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de initiatiefnemers en de regering de optimistische stelling in de wetsbehandeling baseren dat ervan uitgegaan kan worden dat de grondslag inzake gender in de Europese jurisprudentie onder geslacht geschaard wordt. Deze leden wijzen erop dat in de literatuur juist te vernemen is dat de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet consistent is inzake sekse en gender en dat een gedeelde basis ontbreekt (A. Timmer, «Seksediscriminatie onder artikel 14 EVRM: over principes, pragmatisme en problemen», NJCM-Bulletin, 2019/24). Zij wijzen erop dat genderidentiteit bijvoorbeeld in het arrest P.V. vs. Spanje (EHRM 30 november 2010, 35159/09) beschouwd lijkt te worden als een grond die buiten de niet-limitatieve lijst valt en dus niet gelijkgesteld is met geslacht. Eveneens merken deze leden op dat veel jurisprudentie inzake genderidentiteit met name in het kader van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gestalte krijgt. Deze leden ontvangen een nadere onderbouwing waarom ook in dit licht geen nadere grondslag naast het geslacht nodig zou zijn.

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat de onderbouwing van de gronden seksuele gerichtheid en gender niet consistent lijkt te zijn, wat met name aan het licht komt in het verhandelde in de Eerste Kamer. Ten aanzien van seksuele gerichtheid wordt expliciete verankering bepleit om de bescherming tegen discriminatie buiten twijfel te stellen, hoewel daarover in de rechtspraak geen twijfel bestaat. Ten aanzien van gender is de rechtspraak minder uitgekristalliseerd, maar toch vinden de initiatiefnemers expliciete verankering daarbij niet nodig en zij vertrouwen erop dat dit voldoende bescherming geniet onder de grond geslacht. Waarom is het in het ene geval noodzakelijk om de grond klip-en-klaar uit te schrijven en kan in het andere geval volstaan worden met een indirecte verwijzing, terwijl de noodzaak van erkenning op dit moment ten aanzien van gender sterker lijkt dan ten aanzien van de meer ingeburgerde bescherming van de seksuele gerichtheid?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers en de regering ervan uitgaan dat het begrip geslacht in artikel 1 van de Grondwet op dezelfde manier gelezen moet worden als dat in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Deze leden merken echter op dat de noodzaak van een gelijklopende interpretatie niet hoeft te bestaan. De initiatiefnemers hebben zich daarvan kennelijk rekenschap gegeven door in de behandeling in de Tweede Kamer te stellen dat de uitleg van geslacht in de AWGB niet zonder meer ook toekomt aan de grond geslacht in de Grondwet. Het is denkbaar dat de grond geslacht in de Grondwet na verloop van tijd door de wetgever toch minder ruim uitgelegd zou kunnen worden dan nu het geval is. Waarom noopte dat volgens de initiatiefnemers en de regering op dit moment toch niet tot het toevoegen van een extra discriminatiegrond? Bevestigt dit niet juist het door de Raad van State geschetste risico, namelijk dat met het uitbreiden van de lijst van discriminatiegronden meer onzekerheid kan ontstaan over de gronden die niet expliciet zijn beschreven?

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de motivering van de keuzes in het wetsvoorstel door de initiatiefnemers in belangrijke mate ingegeven zijn door de recente aanpassing van de AWGB inzake gender. Deze leden concluderen dat op basis van de opmerking dat de toevoeging van een aanvullende discriminatiegrond inzake gender in artikel 1 van de Grondwet mede problematisch zou zijn omdat gender in de AWGB reeds als uitwerking van het geslacht geldt. Zoals de leden van GroenLinks in de Eerste Kamer terecht hebben opgemerkt, is hier sprake van een omkering van de juridische orde, waarbij het primaat van de Grondwet wordt miskend. Waarom is het bezwaarlijk om eerst te bezien of aanvulling van de Grondwet geëigend is en indien nodig vervolgens de AWGB daarop aan te passen?

Het lid van de fractie van BIJ1 is van mening dat ook de term gender toegevoegd dient te worden aan artikel 1 van de Grondwet. Een belangrijke juridische functie van artikel 1 van de Grondwet is dat daaruit de plicht voortvloeit voor alle overheidsorganen om zich te onthouden van discriminatie. Als zij dat niet doen, kunnen ze in gerechtelijke procedures daarop worden aangesproken.

Waar momenteel door het artikel wordt verwezen naar de term «geslacht,» benadrukt dit lid dat deze term slechts refereert aan een biologische, arbitraire en binaire onderscheiding tussen «man zijn» en «vrouw zijn.» Het begrip gender, daarentegen, omvat meer dan alleen iemands biologische geslacht. Het omvat eveneens iemands genderidentiteit en genderexpressie: gronden op basis waarvan discriminatie veelvuldig voorkomt in de samenleving.

Alhoewel de Algemene wet gelijke behandeling, die vaak wordt beschouwd als uitwerking van artikel 1 Grondwet, sinds 2019 bepaalt dat onder geslacht ook «geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie» worden verstaan, is dit voor het lid van de BIJ1-fractie onvolgende acceptabel. Gezien de veelvuldige voorkoming van discriminatie en haat op basis van gender in de samenleving, behoeft deze vorm van discriminatie een sterkere basis voor aanpak, beginnend met het verankeren van gender in artikel 1 van de Grondwet door het volwaardig aan het artikel toe te voegen.

Dit lid steunt de voorgelegde verandering van de Grondwet maar ziet een noodzaak om dit artikel verder aan te passen door meer discriminatiegronden, waaronder gender, op te nemen.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Martin Bosma

De adjunct-griffier van de commissie,
Verhoev